

Univ.-Prof. Dr. Bodo Pieroth /
Akadem. Rat Dr. Tristan Barczak, LL.M.

**Rechtsfragen einer
landesrechtlichen
Berufsausbildungsplatzabgabe**

Rechtsgutachten

erstattet
dem
Deutschen Gewerkschaftsbund
(DGB)

Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	14
A. Einführung	16
I. Problem und Gutachtenauftrag	16
II. Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung	21
1. Umlagen	21
2. Abgaben	27
a) Prinzip des Steuerstaates	27
b) Grundsätzliche Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben	30
c) Einordnung der Berufsausbildungsplatzabgabe als Sonderabgabe	32
III. Gang der Darstellung	43
B. Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Deutsch- land und Nordrhein-Westfalen	44
I. Allgemeines	44
II. Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Europa	45
III. Rückläufige Ausbildungsbereitschaft in Betrieben und Unter- nehmen und abnehmende Einmündungswahrscheinlichkeit von Alt- bewerber/innen	48

1. Indikatoren zur Bemessung der Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft	48
a) Ausbildungsquote	48
b) Ausbildungsbetriebsquote	49
c) Ausbildungsaktivitätsquote	51
d) Zusammenfassung und Vergleich	52
2. Daten und Fakten	53
3. Zwischenergebnis	69

C. Bisherige Ansätze zur Einführung einer Berufsausbildungsplatz-

abgabe in Deutschland	73
I. „Wirtschaftswunder“ und erste Beschäftigungskrise	73
II. Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976	77
1. Gesetzentwurf und Gesetzesbegründung	77
a) Zielsetzung	77
b) Inhalt	78
2. Weiteres Gesetzgebungsverfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	85
3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezem- ber 1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 ff.	87
a) Zustimmungserfordernis des Bundesrates	87
b) Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Berufsausbildungs- platzabgabe	90
4. Nachgang der Entscheidung	92
III. Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004	93
1. Inhalt und Begründung	93
2. Weiteres Gesetzgebungsverfahren und „Nationaler Pakt für Aus-	

bildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“	97
IV. Entwurf zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes 2006.....	100
D. Aktuelles Recht der Finanzierung	102
I. Im dualen System der Berufsausbildung	102
II. Bestehende Formen gemeinschaftlicher Finanzierung.....	108
1. Pflegeausbildung in Nordrhein-Westfalen	109
2. Umlagefinanzierung im Bauhauptgewerbe	114
3. Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung	118
4. Internationaler Vergleich	120
a) Frankreich	120
b) Dänemark.....	121
E. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	123
I. Ermessensspielraum des Gesetzgebers.....	123
II. Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz	123
1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz	124
a) Grundsatz.....	124
b) Abgrenzung der Zuständigkeiten.....	125
aa) Kernkompetenz des Bundes	127
bb) Abweichungskompetenz	128
cc) Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen	129
2. Auslösung der Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz	132
a) Inhalt und Umfang der Sperrwirkung.....	132

b)	Wirksames Gebrauchmachen durch den Bund.....	134
c)	Absichtsvoller Regelungsverzicht?	135
3.	Rechtsfolge	136
III.	Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonder- abgaben.....	137
1.	Verfassungsrechtlicher Korridor	137
2.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	142
a)	Zulässigkeit dem Grunde nach	142
aa)	Besonderer Finanzierungsbedarf	143
bb)	Gruppenhomogenität	143
cc)	Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung.....	145
dd)	Gruppennützige Verwendung	147
ee)	Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach	149
ff)	Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentations- pflicht	150
gg)	Prüfungs- und Nachbesserungspflicht.....	150
b)	Zulässigkeit der Höhe nach	150
3.	Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatz- abgabe	152
a)	Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe dem Grunde nach.....	152
b)	Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach.....	158
IV.	Zwischenergebnis	159

F. Delegation der Durchführung an die Kammern?	160
I. Keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	160
II. Delegation von Durchführungsbefugnissen	162
1. Handwerkskammern	162
2. Industrie- und Handelskammern	166
3. Landwirtschaftskammern	170
4. Rechtsanwalts-, Patentanwalts- und Notarkammern	171
5. Wirtschaftsprüfer- und Steuerberaterkammern	172
6. Heilberufskammern	173
7. Annex: Landschaftsverbände und Berufsgenossenschaften	175
III. Zwischenergebnis: Notwendige Einrichtung eines Landesinstituts oder Landesamts für Berufsbildung	176
G. Subventionsrechtliche Möglichkeiten	179
I. Staatliche Förderaktivitäten im Bereich der Berufsausbildung	179
II. Europäisches Beihilferecht	182
1. Begriff der Beihilfe	183
2. Nicht-notifizierungspflichtige Ausbildungsbeihilfen	184
3. Notifizierungspflichtige Ausbildungsbeihilfen	187
III. Umgehungsgefahr	188
IV. Zwischenergebnis	189
H. Landesverfassungsrechtliches Recht auf Ausbildung	190
I. Zusammenfassung in Thesen	192

Anlagen

Anlage 1) Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976, BGBl. I S. 2658-2666 – Auszüge **197**

Anlage 2) Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung (Landesfinanzierungsgesetz) **208**

Literaturverzeichnis **215**

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AlkopopStG	Alkopopsteuergesetz
AllgGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (EU)
Alt.	Alternative
AltPflG	Altenpflegegesetz (NRW)
AltPflAusglVO	Altenpflegeausgleichsverordnung (NRW)
ANR	Angebots-Nachfrage-Relation
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APIFG	Ausbildungsplatzförderungsgesetz
ApothG	Apothekengesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAB	Berufsausbildungsbeihilfen
BÄO	Bundesärzteordnung
BAFinG	Berufsausbildungsfinanzierungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAltPflG	Altenpflegegesetz Bund
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeckRS	Fundstelle in beck-online-Rechtsprechungsdatenbank
Beil.	Beilage

BerASichG	Berufsausbildungssicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BKrPflG	Krankenpflegegesetz Bund
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (alt)
BNotO	Bundesnotarordnung
BR	Bundesrat
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Bsp.	Beispiel
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfG-K	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BWP	Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (Zeitschrift)
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselbe(n)
DKK	Dänische Krone
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Entwurf

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGMR-E	Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
ESF-VO	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Europäischen Sozialfonds
EStG	Einkommenssteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUGRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EUR	Euro
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende(r)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Fußn.	Fußnote
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GewRV	Gewerberechtsverordnung (NRW)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Halbs.	Halbsatz
HeilBerG	Heilberufsgesetz (NRW)
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

i.e.S.	im engeren Sinne
IHKG	Industrie- und Handelskammergesetz
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
juris	Fundstelle in juris-Datenbank
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KMK	Kultusministerkonferenz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
LandwG	Landwirtschaftsgesetz (Bund)
LBBiFinanzG-E	Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung (NRW)
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LOG	Landesorganisationsgesetz (NRW)
Ls.	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung (NRW)
LWKG	Landwirtschaftskammergesetz (NRW)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Arbeitsrecht
OLG	Oberlandesgericht
PAO	Patentanwaltsordnung
PresseG	Pressegesetz
RAO	Reichsabgabenordnung
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite(n)
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SOKA-Bau	Sozialkasse-Bau
StBerG	Steuerberatungsgesetz
StrFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
st. Rspr.	stetige Rechtsprechung
Thür	Thüringen
TVG	Tarifvertragsgesetz
ULAK	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft
Var.	Variante
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage der Zeitschrift Gewerbearchiv)
WM	Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
z.B.	zum Beispiel
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
Ziff.	Ziffer(n)
ZP	Zusatzprotokoll

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Die Berufsausbildungsplatzabgabe im System der Abgabentypen	42
Abb. 2: Jugendarbeitslosenquote (15 bis unter 25 Jahre) in Deutschland nach Bundesländern im Juli 2014.....	47
Abb. 3: Anzahl der Auszubildenden in Deutschland 1977 bis 2011 (alte Länder inklusive Berlin, vor 1991 nur Berlin-West).....	54
Abb. 4: Angebots-Nachfrage-Relation 2013 nach Regionen (Arbeitsagenturbezirke)	55
Abb. 5: Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge nach Ausbildungsbereichen.....	58
Abb. 6: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 (in %).....	60
Abb. 7: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 nach Betriebsgrößenklassen (in %).....	61
Abb. 8: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 nach Wirtschaftssektoren (in %)	62
Abb. 9: Abgeschlossene Ausbildungsverträge, Ausbildungsstellenangebot und -nachfrage im dualen System 1995 bis 2013 (Anzahl)	64
Abb. 10: Merkmale der Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012.....	66

Abb. 11: Verbleib der Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012 zum Jahresende 2012.....	68
Abb. 12: Bewertung des aktuellen Verbleibs durch die Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012.....	69
Abb. 13: Verteilung der Kosten für die berufliche Erstausbildung in Deutschland in Mrd. Euro (Gesamtkosten: 36,1 Mrd. Euro, Stand 2010).....	103
Abb. 14: Entwicklung der tariflichen Ausbildungsvergütungen von 1992 bis 2012.....	104
Abb. 15: Öffentliche Aufwendungen für die berufliche Ausbildung (Teil 1: Ministerien und Bundesländer)	106
Abb. 16: Öffentliche Aufwendungen für die berufliche Ausbildung (Teil 2: Bundesagentur für Arbeit).....	107

A. Einführung

I. Problem und Gutachtenauftrag

Das vorliegende Rechtsgutachten wurde im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) erstattet. Dieser fordert seit Jahren die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe, um zusätzliche Lehrstellen zu finanzieren. Nach einem jüngeren 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.¹ 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 1976² –, 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 ein Bundesland im bundesstaatlichen Alleingang eine Berufsausbildungsplatzabgabe durch Landesgesetz einführen könnte. Im Kern befasst sich das Rechtsgutachten daher mit der Frage, ob die Einführung einer Berufsausbildungsplatzgabe durch ein Landesgesetz mit den kompetenzrechtlichen sowie finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes für Sonderabgaben vereinbar wäre. Da die Ausbildungsbereitschaft gerade bei den Kleinst- und kleinen mittelständischen Betriebe seit Jahren rückläufig ist und Versuche,

1 Vgl. www.tagesspiegel.de/wirtschaft/dgb-fordert-ausbildungsplatzabgabe/406314.html (zuletzt 4.8.2014).

2 Zu diesem eingehend unten **C. II.**

auf freiwilliger Basis einen Richtungswechsel herbeizuführen, als jedenfalls weitgehend gescheitert angesehen werden können,³ soll 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 und sich stärker als bislang an der dualen Berufsausbildung in Betrieb und Berufsschule (vgl. § 2 Abs. 1 BBiG⁴) zu beteiligen.

Nach dem rot-grünen Koalitionsvertrag in Nordrhein-Westfalen für die Legislaturperiode 2012 bis 2017 soll jeder Jugendlichen und jedem Jugendlichen⁵ ein „Anschluss an den Abschluss“ ermöglicht werden und so sollen diese eine „Ausbildungsplatzgarantie“ erhalten.⁶ Der schulische Bildungsweg soll danach ohne längerfristige Warteschleifen in eine berufliche Ausbildung münden können. Nach den Ankündigungen des Koalitionsvertrages in Nordrhein-Westfalen sollen zum einen Maßnahmen der Einstiegsqualifizierung und Berufsvorbereitung implementiert werden. Zum anderen wird die Wirtschaft

3 Zu den rechtstatsächlichen Erkenntnissen zur Ausbildungssituation in Deutschland siehe eingehend **B.**

4 „Berufsbildung wird durchgeführt

1. in Betrieben der Wirtschaft, in vergleichbaren Einrichtungen außerhalb der Wirtschaft, insbesondere des öffentlichen Dienstes, der Angehörigen freier Berufe und in Haushalten (betriebliche Berufsbildung),
2. in berufsbildenden Schulen (schulische Berufsbildung) und
3. in sonstigen Berufsbildungseinrichtungen außerhalb der schulischen und betrieblichen Berufsbildung (außerbetriebliche Berufsbildung)“.

5 Im Folgenden wird im Interesse der besseren Lesbarkeit überwiegend allein das maskuline Genus verwandt.

6 *NRWSPD/Bündnis 90 - Die Grünen*, Koalitionsvertrag 2012-2017 – Verantwortung für ein starkes NRW, Miteinander in die Zukunft, S. 5, 18, abrufbar unter: www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/gruene-nrw/politik-und-themen/12/koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2012-2017.pdf (zuletzt 31.7.2014).

dazu aufgefordert, ausreichende berufsqualifizierende Praktikums- und Ausbildungsplätze bereitzustellen:

„Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels erwarten wir von der Wirtschaft verbindliche Zusagen zur Bereitstellung von Praktikumsplätzen für die Berufsorientierung und Berufsvorbereitung sowie von Ausbildungsplätzen deutlich über dem Niveau der letzten Jahre“.⁷

Falls danach die Anzahl der von den Betrieben und Unternehmen freiwillig bereitgestellten Praktikums- und Ausbildungsplätze nicht ausreichen sollte, will die Landesregierung

„die Einführung einer *regionalen Umlagefinanzierung* prüfen“.⁸

Arbeit wird im NRW-Koalitionsvertrag als

„zentraler Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe“⁹

charakterisiert. Aus diesem Grund soll der im bereits 1996 ins Leben gerufene und seither stets fortgeschriebene, sogenannte *Ausbildungskonsens*, an dem sich neben den zuständigen Landesministerien, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auch die kommun-

7 Siehe *NRWSPD/Bündnis 90 - Die Grünen*, Koalitionsvertrag 2012-2017 – Verantwortung für ein starkes NRW, Miteinander in die Zukunft (oben Fußn. 6), S. 18.

8 Vgl. *NRWSPD/Bündnis 90 - Die Grünen*, Koalitionsvertrag 2012-2017 – Verantwortung für ein starkes NRW, Miteinander in die Zukunft (oben Fußn. 6), S. 18 – Hervorhebungen nur hier.

9 *NRWSPD/Bündnis 90 - Die Grünen*, Koalitionsvertrag 2012-2017 – Verantwortung für ein starkes NRW, Miteinander in die Zukunft (oben Fußn. 6), S. 73.

len Spitzenverbände und Regionaldirektionen NRW der Bundesagentur für Arbeit beteiligen,¹⁰ beschlossene Weg des Umbaus des Übergangssystems Schule/Beruf konsequent weitergegangen werden. Auf diesem Weg soll bis zum Jahr 2018 sichergestellt werden,

„dass kein junger Mensch einen ‚Abschluss ohne Anschluss‘ macht. Auf dem weiteren Weg wollen wir eine Ausbildungsgarantie für ausbildungsfähige und ausbildungswillige Jugendliche erreichen, die wir mittelfristig zu einer Ausbildungsplatzgarantie ausbauen möchten. *Hier werden wir die Unternehmen und Kammern in die Pflicht nehmen.* Das geschieht in ihrem eigenen Interesse. Denn künftig werden sie ansonsten ihren Fachkräftebedarf nicht mehr decken können“.¹¹

Über die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer derartigen „regionalen Umlagefinanzierung“¹² hinaus, die in Nordrhein-Westfalen insbesondere ein Vorbild in der

10 Das oberste Ziel des Ausbildungskonsenses für Nordrhein-Westfalen lautet: „Jeder junge Mensch in Nordrhein-Westfalen, der ausgebildet werden will, wird ausgebildet.“ Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2011 das Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in NRW“ beschlossen, das als wichtigste Handlungsfelder u.a. die Berufs- und Studienorientierung, die Umgestaltung des Übergangssystems sowie die Steigerung der Attraktivität des dualen Systems benennt. Als zentrales Ziel der Verhandlungen zwischen den beteiligten Verbänden und Spitzenorganisationen ist dabei die „Bereitstellung von Ausbildungsangeboten im direkten Anschluss an den Besuch der allgemeinbildenden Schule bzw. an Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsreife“ benannt, vgl. www.arbeit.nrw.de/ausbildung/ausbildungskonsens/index.php (zuletzt 31.7.2014).

11 *NRWSPD/Bündnis 90 - Die Grünen*, Koalitionsvertrag 2012-2017 – Verantwortung für ein starkes NRW, Miteinander in die Zukunft (oben Fußn. 2), S. 73 – Hervorhebungen nur hier.

12 Zu den Begrifflichkeiten siehe sogleich **II**.

im Jahr 2012 eingeführten „Umlagefinanzierung“ zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Gesundheits- und Altenpflege finden kann,¹³ soll in dem vorliegenden Rechtsgutachten geklärt werden, ob Erhebung und Durchführung der Berufsausbildungsplatzabgabe ebenfalls durch Landesgesetz an die Handwerkskammern bzw. die Industrie- und Handelskammern delegiert werden können. Des Weiteren soll begutachtet werden, ob weitere, insbesondere subventionsrechtlich zulässige Möglichkeiten existieren, unmittelbare finanzielle Anreize für ausbildende Unternehmen zu setzen; im Rahmen dessen wird insbesondere auf die europarechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit marktverzerrender Beihilfen einzugehen sein. Schließlich soll erörtert werden, inwiefern das in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens verankerte Recht des Kindes auf Erziehung und Bildung (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW), das bis zum Abschluss der Ausbildung reichen soll,¹⁴ gegebenenfalls auf die aufzuzeigenden bundesverfassungsrechtlichen Maßstäbe einzuwirken vermag. An dieser Stelle soll auch in der gebotenen Kürze, weil über den Gutachtauftrag hinausgehend, auf den Gewährleistungsgehalt völkerrechtlicher (vgl. Art. 2 Satz 1 ZP I EMRK) und europarechtlicher (siehe Art. 14 Abs. 1 EUGRCh) Verbürgungen der berufsbezogenen Ausbildungsfreiheit eingegangen werden.

13 Vgl. hierzu die Pressemitteilung der nordrhein-westfälischen Ministerien für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter, *Barbara Steffens*, vom 20.1.2012, abrufbar unter: www.nrw.de/landesregierung/durch-umlagefinanzierung-staerkt-nrw-die-ausbildung-in-der-altenpflege-12372/ (zuletzt 31.7.2014), sowie noch eingehend unten **D. II. 1.**

14 Vgl. *Manuel Kamp*, in: Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), *Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, 2010, Art. 8 Rn. 8.

II. Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung

1. Umlagen

Der Begriff der „Umlagefinanzierung“ genießt derzeit Hochkonjunktur und wird auch als mögliche Option im Maßnahmenkatalog gegen die rückläufige Ausbildungsbereitschaft genannt. Unter „Umlagefinanzierung“ soll insofern beispielsweise

„ein gesetzlicher bundesweiter Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben und Verwaltungen“

zu verstehen sein.¹⁵ Vereinzelt wird im vorliegend interessierenden Zusammenhang der Begriff der „Umlagefinanzierung“ auch synonym für den – wie im Folgenden darzustellen sein wird – vorzugswürdigen Begriff der „Berufsausbildungsplatzabgabe“ verwandt.¹⁶ Daneben finden sich zahlreiche weitere Bezeichnungen für die Ausbildungs-

15 Siehe *Jan Duscheck/Dieter Lenz/Jürgen Ratayczak/Thomas Ressel/René Rudolf*, Praxis der JAV von A bis Z – Das Lexikon für die Arbeit der Jugend- und Auszubildendenvertretung, 7. Aufl. 2013, Stichwort „Umlagefinanzierung“ (zitiert nach dem google-ebook); ähnlich *Gerhard Zimmer*, Notwendigkeiten und Leitlinien der Entwicklung des Systems der Berufsausbildung, in: ders./Peter Dehnbostel (Hrsg.), Berufsausbildung in der Entwicklung – Positionen und Leitlinien: duales System, schulische Ausbildung, Übergangssystem, Modularisierung, Europäisierung, 2009, S. 7 (34).

16 Vgl. beispielhaft *Dorothea Alewell/Julia Richter*, Die Ausbildungsplatzabgabe zur Internalisierung externer Effekte – Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.), Bildung und Beschäftigung, 2001, S. 139 (139): „Seit mehreren Jahrzehnten wird die Einführung einer *Ausbildungsplatzabgabe* immer wieder als ein Instrument diskutiert, mit welchem man ein Unterangebot an Ausbildungsplätzen beheben könne. Eine der wesentlichen Zielvorstellungen hinsichtlich der Einführung einer *Umlagefinanzierung* lautet dabei, positive externe Effekte, die durch Poaching entstehen, zu internalisieren, und daraus entstehende Unterinvestitionen zu vermeiden“ – Hervorhebungen nur hier.

platzabgabe („Ausbildungsabgabe“, „Ausbildungsplatzumlage“, „Azubi-Abgabe“, „Ausbildungsumlage“, „Lehrstellenumlage“, „Berufsausbildungssicherungsabgabe“).¹⁷ Unterschiedliche Regelungsmodelle sind mit den verschiedenen Begrifflichkeiten jedoch – soweit ersichtlich – nicht verbunden.

Wenn auch der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Nordrhein-Westfalen von der Einführung einer „regionalen Umlagefinanzierung“ zur Steigerung der Ausbildungsbe-
reitschaft bei Betrieben und Unternehmen spricht, so erscheint diese Bezeichnung aber –
jedenfalls aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht – unzutreffend. Der Begriff der „Umlage-
finanzierung“ entstammt ursprünglich dem Bereich der Sozialversicherungen. Dort
dient das Umlageverfahren insbesondere der Finanzierung der Altersvorsorge, erfasst
aber zugleich die Kranken-, Unfall-¹⁸, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Es zeichnet
sich in Abgrenzung zum sogenannten Kapitaldeckungsverfahren¹⁹, in welchem die ein-
gezahlten Beiträge der Leistungspflichtigen angespart und verzinst werden, dadurch aus,
dass die Beitragszahlungen unmittelbar zur Finanzierung der Ansprüche der Leistungs-

17 Vgl. zusammenfassend <http://de.wikipedia.org/wiki/Ausbildungsplatzabgabe> (zuletzt 4.8.2014).

18 Zur Unfallversicherung als umlagefinanziertes System vgl. *Astrid Wallrabenstein*, *Versicherung im Sozialstaat*, 2009, S. 67 ff.

19 Zum Konkurrenzverhältnis zwischen Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung aus finanzwissen-
schaftlicher und volkswirtschaftlicher Sicht siehe exemplarisch *Martin Werding*, *Zur Rekonstruk-
tion des Generationenvertrages – Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozi-
aler Alterssicherung und Familienleistungsausgleich*, 1998, S. 217 ff.; *Winfried Schmähl*, *Umlage-
finanzierte Rentenversicherung in Deutschland – Optionen und Konzepte sowie politische Entschei-
dungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß*, in: *ders./Volker Ulrich* (Hrsg.),
Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, 2001, S. 123 (126).

berechtigten herangezogen werden. Der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung aus den Beiträgen der Erwerbstätigen (vgl. § 153 SGB VI²⁰) liegt insofern ein *interpersonelles* und *intergenerationelles Umlageverfahren* zugrunde, das auf dem „Prinzip der intergenerationellen Solidarität“ basiert.²¹ Als privater, freiwilliger und ergänzender Bestandteil im Bereich des Rentenversicherungsrechts (sogenanntes *Kombimodell*) ist dagegen die „Riester-Rente“ kapitalgedeckt (vgl. § 10a i.V.m. §§ 79-99 EStG: Zusätzliche Altersvorsorge).²²

Finanzverfassungsrechtlich wird der Begriff der „Umlage“ bzw. „Umlagefinanzierung“ hingegen enger gefasst. Zwar definiert das Grundgesetz den Begriff der „Umlage“ nicht, sondern setzt ihn lediglich in Art. 106 Abs. 6 Satz 4-6 GG voraus, ohne nähere normative

20 „(1) In der Rentenversicherung werden die Ausgaben eines Kalenderjahres durch die Einnahmen des gleichen Kalenderjahres und, soweit erforderlich, durch Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage gedeckt.

(2) Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung sind insbesondere die Beiträge und die Zuschüsse des Bundes, Einnahmen der knappschaftlichen Rentenversicherung sind insbesondere die Beiträge und die Mittel des Bundes zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben.

(3) ¹Nach § 7f Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Vierten Buches übertragene Wertguthaben sind nicht Teil des Umlageverfahrens. ²Insbesondere sind die aus der Übertragung und Verwendung von Wertguthaben fließenden und zu verwaltenden Mittel keine Einnahmen, Ausgaben oder Zahlungsverpflichtungen der allgemeinen Rentenversicherung.“

21 Vgl. *Frauke Brosius-Gersdorf*, Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, S. 50.

22 Nach dem Konzept der Rentenreform 2001 (BGBl. I S. 1310) sollte neben der gesetzlichen Rentenversicherung als „zweites Bein“ (zieht man zusätzlich die betriebliche Altersvorsorge heran sogar „drittes Bein“) die Rente aus einem Vertrag bei einem privaten Anbieter (zusätzliche kapitalgedeckte Altersversorgung; „Riester-Rente“) die Altersversorgung abdecken, um der zukünftigen Absenkung des Rentenniveaus zu begegnen. Nach anfänglicher Zurückhaltung hatten im 1. Quartal 2013 knapp 40 Prozent der Förderberechtigten, einen „Riester-Vertrag“ geschlossen, vgl. *Klaus Lindberg*, in: Bernd Heuermann/Peter Brandis (Hrsg.), *Blümich - EStG/KStG/GewStG*, 122. Aufl. 2014, EStG § 10a Rn. 7, 10.

Vorgaben an ihn zu stellen.²³ Herkömmlich werden unter „Umlagen“ – im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden – jedoch ausschließlich solche Geldleistungen verstanden, die einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu Finanzierungszwecken von einer anderen öffentlich-

23 BVerfGE 83, 363 (389, 391); 108, 186 (213) – *Altenpflegeumlage*; BVerwGE 106, 280 (283) – *Solidarbeitragsgesetz Nordrhein-Westfalen*.

rechtlichen Körperschaft – regelmäßig einer solchen höheren Ordnung – auferlegt werden.²⁴ Umlagen stellen danach ein „Element“²⁵ bzw. ein „Instrument des Finanzausgleichs“²⁶ dar, indem sie „zunächst Finanzströme von unten nach oben“²⁷ lenken. Beispielhaft kann an dieser Stelle auf die Gewerbesteuer-²⁸, Finanzausgleichs-²⁹ und Krankenhausumlage³⁰ sowie die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“³¹

-
- 24 BVerfGE 83, 363 (390); 108, 186 (213); BVerwGE 106, 280 (283 f.); *Hanno Kube*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 106 Rn. 39; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 106 Rn. 17; *Jens-Peter Schneider*, in: Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 106 Rn. 25; *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 106 Rn. 34; *Janbernd Oebbecke*, Kommunale Umlagen, Die Verwaltung 42 (2009), 247 (247).
- 25 So explizit OVG Lüneburg, Urteil vom 7.7.2004 – 10 LB 4/02, NdsVBl. 2005, 151 (155) – *Kreisumlage*; *Janbernd Oebbecke*, Kommunale Umlagen, Die Verwaltung 42 (2009), 247 (247).
- 26 So etwa *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 106 Rn. 17.
- 27 Vgl. *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 106 Rn. 34 – Hervorhebung im Original.
- 28 Vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG: „Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden“; hierzu siehe *Hanno Kube*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 106 Rn. 39. Das Nähere über die Gewerbesteuerumlage bestimmt gem. Art. 106 Abs. 6 Satz 5 GG ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Von der Kompetenz hat der Bund mit § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 10.3.2009, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und von steuerlichen Vorschriften vom 8.5.2012, BGBl. I S. 1030, Gebrauch gemacht.
- 29 Hierzu VerfGH LSA, Urteil vom 16.2.2010 – LVG 9/08, LKV 2010, 477 ff. – *Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt*; ThürVerfGH, Urteil vom 2.11.2011 – VerfGH 13/10, KommJur 2012, 14 ff. – *Kommunaler Finanzausgleich*; vgl. auch das auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 1 GG erlassene Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955, zuletzt geändert durch Art. 2 des

(Länderfinanzausgleich) verwiesen werden. Daneben treten nach Bundesland verschiedene kommunale Umlagen, die von Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG³² ausdrücklich für zulässig erklärt werden und sowohl, wie z.B. die Kreis-³³, Verbandsgemeinde- und Bezirksverbandsumlage³⁴ sowie die bereits oben genannte Krankenhausfinanzierungsumlage³⁵ für

Aufbauhilfegesetzes vom 15.7.2013, BGBl. I S. 2401 sowie ferner § 3 Abs. 1 des Landesfinanzausgleichsgesetzes Rheinland-Pfalz (LFAG RhPf) vom 30.11.1999, GVBl. 1999, S. 415, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8.10.2013, GVBl. 2013, S. 349: „Das Land erhebt von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage (§ 23), deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse (§ 5) zufließt“; eingehend hierzu *Horst Meffert/Walter Müller*, Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, 2008, S. 168 ff.

30 Zu dieser sogleich im Rahmen der kommunalen Umlagen.

31 Zu dessen Zulässigkeit VG Neustadt a.d. Weinstraße, Urteil vom 25.4.2007 – 1 K 1256/06, DVBl 2007, 1124 (Ls.); vgl. auch § 3 Abs. 2 Satz 1 LFAG RhPf: „Der Anteil der kommunalen Gebietskörperschaften an den Kosten der Finanzierung des Fonds ‚Deutsche Einheit‘ wird von den Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten, Landkreisen und kreisfreien Städten als Umlage (§ 24) erhoben“.

32 „Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden“.

33 Zu dieser beispielhaft BVerwGE 101, 99 ff.; OVG Lüneburg, Urteil vom 7.7.2004 – 10 LB 4/02, NdsVBl. 2005, 151 ff.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2008 – 15 K 2695/06, BeckRS 2009, 30651.

34 Vgl. beispielhaft §§ 25-27 LFAG RhPf.

35 Zu deren Zulässigkeit grundlegend BVerfGE 83, 363 (379 ff.) – *Krankenhausumlage*.

besondere Aufwendungen (sogenannte *Zweckumlagen*³⁶) als auch zum Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft eingeführt werden können.³⁷ Bei Umlagen handelt es sich insofern nicht, auch nicht im weiteren Sinne, um Abgaben,³⁸ sodass das Äquivalenzprinzip bei ihnen nicht zur Anwendung kommt.³⁹

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 finanzverfassungsrechtlichen Kriterien für eine Umlage nach den oben aufgeführten Maßstäben 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 Un-

36 Diese sind jedoch nur dann zulässig, wenn ihr Aufkommen im kommunalen Bereich verbleibt oder zumindest in diesen zurückfließt, vgl. BVerfGE 83, 363 (391 f.) – *Krankenhausumlage*; Hanno Kube, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 106 Rn. 40; Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 106 Rn. 35.

37 Vgl. jeweils m.w.N. Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 106 Rn. 17; Jens-Peter Schneider, in: Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 106 Rn. 25.

38 Vgl. jüngst OVG Bautzen, Beschluss vom 22.3.2012 – 4 B 102/11, LKV 2012, 274 (275) – *Verbandsumlage als Instrument des Finanzausgleichs zwischen Zweckverband und Mitgliedsgemeinden*; zum finanzverfassungsrechtlichen Abgabebegriff aus jüngerer Zeit Mario Martini, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung – Möglichkeiten und Grenzen einer marktgesteuerten staatlichen Verwaltung des Mangels, 2008, S. 451 ff.; zum Abgabebegriff des Grundgesetzes sogleich noch 2.

39 BVerfGE 83, 363 (392 f.); Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 106 Rn. 17; Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 106 Rn. 35.

ternehmen richten würde. 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 zugute kommen, 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;⁴⁰ 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.

2. Abgaben

a) Prinzip des Steuerstaates

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht kann eine entsprechende Geldleistungspflicht gegenüber in Privatrechtsform betriebenen Unternehmen allein eine Abgabe (im weiteren Sinne) darstellen. Auch der Begriff der „Abgabe“ wird jedoch weder im Grundgesetz noch in der Abgabenordnung (AO)⁴¹ näher definiert. Dies erscheint jedoch mit Blick auf die finanzverfassungsrechtliche Systematik des Grundgesetzes konsequent: In diesem

40 Vgl. jüngst BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, BeckRS 2014, 14028, Rn. 14 ff., m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*; zu den Charakteristika einer Sonderabgabe siehe sogleich noch **2. c**).

41 In der Fassung der Bekanntmachung vom 1.10.2002, BGBl. I S. 3866, ber. I 2003, S. 61, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung steuerlicher Regelungen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2014, BGBl. I S. 1042.

bildet die „Abgabe“ (i.e.S.) den Obergriff für Steuern einerseits und sogenannte nichtsteuerliche Abgaben in Gestalt von Sonderabgaben, Gebühren, Beiträgen und Verbandslasten andererseits.⁴² Ihr gemeinsamer Nenner besteht darin, dass es sich jeweils um Geldleistungspflichten handelt, die einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs auf gesetzlicher Grundlage auferlegt werden.⁴³ Der Finanzverfassung des Grundgesetzes liegt zunächst die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt.⁴⁴ Aus diesem sogenannten *Prinzip des Steuerstaates* werden zwei Verfassungspostulate abgeleitet, zum einen der Vorrang der Steuer als Form der staatlichen Einnahmeerzielung, zum anderen der Vorrang des Steueraufkommens als Quelle der Gemeinlastenfinanzierung.⁴⁵ Zur Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Finanzverfassung (vgl. Art. 104a bis 108 GG⁴⁶), die danach eine Art

42 Zu den Abgaben i.w.S. zählen daneben noch staatliche Sanktionen in Form von Geldstrafen, Geldbußen, Säumniszuschlägen, Zwangsgeldern, etc., vgl. *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 31.

43 Vgl. beispielhaft die Systematisierung bei *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 31.

44 BVerfGE 78, 249 (266 f.); 82, 159 (178); 93, 319 (342); siehe auch *Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe*, *Steuerrecht*, 16. Aufl. 2013, Rn. 70, 122; die Art. 105 ff. GG normieren die sogenannten Steuerhoheiten in Gestalt der Steuergesetzgebungshoheit (Art. 105 GG), Steuerertragshoheit (Art. 106 ff. GG) und Steuerverwaltungshoheit (Art. 108 GG).

45 *Lars Hummel*, *Verfassungsrechtsfragen der Verwendung staatlicher Einnahmen*, 2008, S. 49; *ders.*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (874).

46 Der vom X. Abschnitt des Grundgesetzes als „Finanzwesen“ bezeichnete Teil regelt neben der Finanzverfassung (Art. 104a-108 GG) die sogenannte Haushaltsverfassung (Art. 109-115 GG).

*finanzverfassungsrechtliches Abstandsgebot*⁴⁷ enthält, ist es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zudem unabdingbar, zwischen Steuern und außersteuerlichen Abgaben genau abzugrenzen.⁴⁸

Unter „Steuern“ sind nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 AO, die annähernd wortgleich an die Vorgängervorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 1 RAO⁴⁹ anknüpft und sich mit dem Begriff der „Steuer“ im Sinne des Grundgesetzes deckt,⁵⁰ Geldleistungen zu verstehen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann dabei auch Nebenzweck sein. Steuern sind damit in den Haus-

47 Vgl. *Peter Selmer*, Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht – Ein Beitrag zum Umweltschutz durch Sonderabgaben und Steuern, 1996, S. 35; *ders./Carsten Brodersen*, Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, DVBl 2000, 1153 (1162); *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Die Verwaltung 46 (2013), 313 (323).

48 Vgl. BVerfGE 55, 274 (304) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; zur Abgrenzung eingehend *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 ff.

49 Vgl. die Reichsabgabenordnung vom 13.12.1919, RGBl. 1919, S. 1998.

50 BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (41); *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Die Verwaltung 46 (2013), 313 (316); tendenziell anders *Ekkehart Reimer/Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, 2011, Rn. 144.

haltsplänen auszuweisen und dem Budgetrecht des Parlaments zu unterstellen. Demgegenüber werden Sonderabgaben, gerade weil sie nicht von den Haushaltsplänen der Parlamente erfasst werden, als *parafiskalische Abgaben* bezeichnet.⁵¹

b) Grundsätzliche Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben

Wenngleich das System der Finanzverfassung „auf Formenbindung angelegt“⁵² ist – es liegt nicht in der Macht des einfachen Gesetzgebers, einer Abgabe nach seinem Belieben den Charakter einer Steuer oder einer Sonderabgabe zu verleihen⁵³ –, schließt das Prinzip des Steuerstaates nichtsteuerliche Abgaben verschiedener Art allerdings nicht prinzipiell aus;⁵⁴ vielmehr ist das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, dass

„die Finanzverfassung des Grundgesetzes (...) keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen [enthält]“.⁵⁵

51 Siehe *Roman Seer*, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 25.

52 BVerfGE 67, 256 (288) – *Investitionshilfegesetz*; siehe auch *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts V*, 32007, § 119 Rn. 12 ff.; kritisch hierzu *Dieter Birk*, „Vorteilsabschöpfung“ durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: Max D. Kley u.a. (Hrsg.), *Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht – Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag*, 1997, S. 41 (46 f.).

53 *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, *GewArch* 1981, 41 (41).

54 So auch *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts V*, 32007, § 119 Rn. 69.

55 St. Rspr., vgl. BVerfGE 93, 319 (342) – *Wasserpfeffig*; 108, 186 (215) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (387) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*; 122, 316 (333) – *CMA-Absatzfondsabgabe*; 123, 132 (141) – *Forstabsatzfonds/Holzabsatzfonds*; BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenzversicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; siehe auch *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), *GG*,

Umgekehrt lässt sich hieraus nicht folgern, dass die Legislative in der Erfindung und Reglementierung nichtsteuerlicher Abgabenarten freie Hand hätte. Es bedarf aufgrund des Primats des Steuerstaates vielmehr einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben.⁵⁶ Zu den nichtsteuerlichen Abgaben werden in erster Linie Gebühren, Beiträge, Verbands- und Vorzugslasten (Vorteilsabschöpfungsabgaben), Sonderabgaben im engeren und weiteren Sinne (Lenkungsabgaben) sowie Ausgleichsabgaben eigener Art (z.B. Feuerwehrabgabe⁵⁷, Sozialversicherungsbeitrag⁵⁸) gerechnet.⁵⁹ Während die verfassungsrechtliche Legitimation insbesondere von Gebüh-

13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 19; *Hans D. Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, 1999, S. 3; *Rainer Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 458 f.; *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, *Die Verwaltung* 46 (2013), 313 (315); kritisch *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, *Jura* 2010, 197 (199): „(...) Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedenster Art, einschließlich der Sonderabgaben, durch verfassungsgerichtliche Dezision ermöglicht“.

56 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, *DVBf* 2005, 667 (668).

57 Vgl. BVerfGE 92, 91 (115 ff.); vgl. auch *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth* (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 21.

58 Vgl. *Dagmar Felix*, Sozialversicherung, in: *Hanno Kube/Rudolf Mellinghoff/Gerd Morgenthaler/Ulrich Palm/Thomas Puhl/Christian Seiler* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts II: Staat und Bürger – Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, 2013, § 142 Rn. 5.

59 Vgl. statt vieler *Hans D. Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, 1999, S. 3 ff.

ren und Beiträgen aufgrund deren Gegenleistungsbezogenheit relativ leicht fällt – sie gehören „zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit“⁶⁰ und laufen aufgrund ihrer eindeutigen Abgrenzbarkeit von der Steuer nicht Gefahr, die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzordnung zu unterlaufen –, ist diese Gefahr insbesondere bei solchen Sonderabgaben virulent, die einen Finanzierungszweck verfolgen und somit Steuerähnlichkeit besitzen.⁶¹ Dies gilt auch für eine Berufsausbildungsplatzabgabe.

c) Einordnung der Berufsausbildungsplatzabgabe als Sonderabgabe

Die Berufsausbildungsplatzabgabe kann von vornherein nicht als eine Gebühr⁶², Verbandslast oder ein Beitrag⁶³ betrachtet werden, ist diesen nichtsteuerlichen Geldleistungspflichten doch gemein, dass sie entweder eine besondere Kostenverantwortung des Kostenschuldners verlangen oder den Ausgleich eines besonderen Vorteils intendieren, den

60 Vgl. BVerwGE 120, 311 (316) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*.

61 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (668).

62 Vgl. exemplarisch § 4 Abs. 2 KAG NRW: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden“.

63 Vgl. exemplarisch § 8 Abs. 2 KAG NRW: „¹Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. ²Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. ³Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte“.

der Kostenschuldner erlangt hat. Eine besondere Kostenverantwortung der von der Berufsausbildungsplatzabgabe betroffenen Unternehmen, die trotz Ausbildungsfähigkeit nicht ausbilden, lässt sich dabei nicht schon dadurch begründen, dass sie keine oder zu wenig Ausbildungsplätze anbieten. Eine gesetzliche Ausbildungspflicht gibt es in Deutschland nicht; vielmehr kommt der Ausbildungsvertrag zwischen dem Ausbildenden und dem Auszubildenden durch privatautonomen Vertrag zustande (sogenannte *Ausbildungsvertragsfreiheit*⁶⁴, vgl. § 10 Abs. 1 BBiG⁶⁵). Ein Abschlusszwang tritt dabei erst

64 Vgl. *Ulrich van Lith*, Finanzierung der Berufsausbildung, S. 2, abrufbar unter: www.vanlith.de/?Oberkategorie=45&Kategorie=106 (zuletzt 8.8.2014), zugleich veröffentlicht in *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (77) 1997, 400 ff.

65 „Wer andere Personen zur Berufsausbildung einstellt (Ausbildende), hat mit den Auszubildenden einen Berufsausbildungsvertrag zu schließen“; siehe auch die bereichsspezifisch spezielleren Regelungen in § 9 Abs. 1 BKrPflG und § 13 Abs. 1 Satz 1 BAltPflG.

mit Einstellung des Auszubildenden ein; erst dann ist ein Ausbildungsvertrag abzuschließen.⁶⁶ Es lässt sich daher allenfalls von einer entsprechenden *sozialethischen Ausbildungsverpflichtung* der Wirtschaft sprechen.⁶⁷ Eine Berufsausbildungsplatzabgabe dient in erster Linie der Refinanzierung der Kosten für die Ausbildungsvergütungen sich an der beruflichen Erstausbildung beteiligender Betriebe und damit dem Ziel, die Attraktivität der Ausbildung zu erhöhen, um hiermit zugleich eine ausreichende Zahl qualifizierter

66 Vgl. *Walter Gedon/Horst-D. Hurlebaus*, Berufsbildungsrecht, 37. Erg.-Lfg. 2005, BBiG § 10 Rn. 3; an den Ausbildungsvertrag knüpfen dann die einzelnen „Ausbildungspflichten“ (vgl. *Gerhart Honig/Matthias Knörr*, HwO, 4. Aufl. 2008, BBiG § 14 Rn. 2) des Auszubildenden gem. § 14 Abs. 1 BBiG an: „Auszubildende haben

1. dafür zu sorgen, dass den Auszubildenden die berufliche Handlungsfähigkeit vermittelt wird, die zum Erreichen des Ausbildungsziels erforderlich ist, und die Berufsausbildung in einer durch ihren Zweck gebotenen Form planmäßig, zeitlich und sachlich gegliedert so durchzuführen, dass das Ausbildungsziel in der vorgesehenen Ausbildungszeit erreicht werden kann,
2. selbst auszubilden oder einen Ausbilder oder eine Ausbilderin ausdrücklich damit zu beauftragen,
3. Auszubildenden kostenlos die Ausbildungsmittel, insbesondere Werkzeuge und Werkstoffe zur Verfügung zu stellen, die zur Berufsausbildung und zum Ablegen von Zwischen- und Abschlussprüfungen, auch soweit solche nach Beendigung des Berufsausbildungsverhältnisses stattfinden, erforderlich sind,
4. Auszubildende zum Besuch der Berufsschule sowie zum Führen von schriftlichen Ausbildungsnachweisen anzuhalten, soweit solche im Rahmen der Berufsausbildung verlangt werden, und diese durchzusehen,
5. dafür zu sorgen, dass Auszubildende charakterlich gefördert sowie sittlich und körperlich nicht gefährdet werden“.

67 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.

Nachwuchskräfte für die Zukunft zu sichern. Hierdurch werden aktuell oder potenziell keine individuell zurechenbaren Leistungen gegenüber den Abgabepflichtigen erbracht, die als Gegenleistung im gebühren- oder beitragsrechtlichen Sinne die Abgabe rechtfertigen könnten.⁶⁸ Mangels öffentlich-rechtlicher Ausbildungspflicht⁶⁹ erfüllt eine Ausbildungsplatzabgabe auch nicht die besonderen Voraussetzungen einer *Ausgleichsabgabe eigener Art*.⁷⁰

Was die Abgrenzung zwischen Steuern einerseits und Sonderabgaben andererseits besonders schwierig macht ist der Umstand, dass beide – im Sinne der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO – von den Betroffenen ohne (unmittelbare) Gegenleistung erhoben werden und die Auferlegung jeweils von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen – wozu, wie bei Sonderabgaben nicht unüblich, auch die mittelbare Staatsverwaltung zu rechnen ist – erfolgt.⁷¹ Die Unterscheidung von Steuern und Sonderabgaben muss sich danach am Kriterium der „Erzielung von Einnahmen“ festmachen lassen: Eine solche liegt im Sinne des

68 Vgl. BVerfGE 50, 217 (226) – *Gebühr im Verwaltungsverfahren*; 97, 332 (345) – *Kindergartenbeiträge*; 108, 186 (220) – *Altenpflegeumlage*.

69 Siehe soeben.

70 Vgl. BVerfGE 92, 91 (117) – *Feuerwehrabgabe*; 108, 186 (220) – *Altenpflegeumlage*; zur Abgrenzung der Sonder- zu den Ausgleichsabgaben eigener Art auch *Thomas von Danwitz*, Die Universaldienstfinanzierungsabgaben im Telekommunikationsgesetz und im Postgesetz als verfassungswidrige Sonderabgabe, NVwZ 2000, 615 (617 ff.).

71 Zur Ähnlichkeit von Steuern und Sonderabgaben vgl. BVerfGE 113, 128 (149) – *Solidarfonds Abfallrückführung*; 122, 316 (334) – *CMA-Absatzfondsabgabe*; 123, 132 (141) – *Forstabsatzfonds/Holzabsatzfonds*; 124, 348 (365) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; OVG Hamburg, Urteil vom 27.8.2010 – 1 Bf 149/09, ZfBR 2011, 53 (58 f.) – *Innovationsabgabe Business Improvement District*; ferner *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 9; *Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe*, Steuerrecht, 16. Aufl. 2013, Rn. 121; *Peter Selmer*, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 192 f.; *ders.*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (42).

Steuertatbestandes nur dann vor, wenn der Zweck der Abgabe in der Erzielung von Einnahmen für den „allgemeinen Staats- bzw. Finanzbedarf“ besteht, während sich die Sonderabgabe gerade durch eine spezifische „Gruppennützigkeit“ der Mittelerzielung auszeichnet.⁷² Letztere ist nur dann gegeben, wenn

„die dem Verbund Zugeordneten materiell wesentliche Gemeinsamkeiten aufweisen, die sie von den Masse aller der Gebietskörperschaften angehörenden Personen eindeutig absetzen, und ihre Mitgliederzahl nicht so groß ist, daß von einem ‚besonderen‘ Finanzbedarf des Verbundes als Gegensatz zum ‚allgemeinen‘ Finanzbedarf des Staates wie auch von einem spezifischen Gruppennutzen nicht mehr sinnvoll gesprochen werden kann“.⁷³

Zwar werden auch Zwecksteuern entgegen dem grundsätzlich für Steuern geltenden *Non-Affektionsprinzip* anerkannt.⁷⁴ Damit die restriktiven Voraussetzungen für Sonderabgaben nicht unterlaufen werden können, ist jedoch spätestens dann von einer Sonderabgabe auszugehen, wenn die Zweckbindung des Aufkommens nicht nur in der Gesetzesbegründung, sondern *im Gesetz selbst* explizit bestimmt wird.⁷⁵

72 Vgl. Roman Seer, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 25 ff.

73 Peter Selmer, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 192 f.; ders., Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (44); zum Kriterium der Gruppennützigkeit noch eingehend unten **E. III. 2. a) dd**).

74 Vgl. beispielhaft Art. 1 Satz 1 StrFinG: „Das Aufkommen an Mineralölsteuer (...) ist im Rechnungsjahr 1964 in Höhe von 46 vom Hundert, im Rechnungsjahr 1965 in Höhe von 48 vom Hundert und in den folgenden Rechnungsjahren in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden“; § 4 Satz 1 AlkopopStG: „Das Netto-Mehraufkommen aus der Alkopopsteuer ist zur Finanzierung von Maßnahmen zur Suchtprävention der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu verwenden“.

75 Johanna Hey, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 20. Aufl. 2010 (Altauflage), § 3 Rn. 14.

Bei der Berufsausbildungsplatzabgabe handelt es sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts um eine *Sonderabgabe*,⁷⁶ die sich als eigenständiger, verfassungsrechtlicher Abgabentypus einordnen lässt,⁷⁷ sich rechtstatsächlich großer Beliebtheit erfreut und als „[d]ie schillerndste Abgabenform“ angesehen wird.⁷⁸ Sie dient nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts – soviel sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen⁷⁹ – der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs – namentlich der Unterstützung der ausbildenden Betriebe (Gruppennützigkeit) – und unterscheidet sich von einer

76 Vgl. BVerfGE 55, 274 (309 ff.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; a.A. *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (44 f.), der bei der abstrakten Normenkontrolle des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 (hierzu noch eingehend unten **C. II.**) die Antragstellerin (Bayerische Staatsregierung) als Prozessbevollmächtigter vertreten hat.

77 *Oliver Fehrenbacher*, Steuerrecht, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 17; *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 69 ff.; *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 155; *Arndt Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 100: „vierter Abgabentypus neben Steuern, Gebühren und Beiträgen“; a.A. *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 152, 156; *Fritz Ossenhühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (667), aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Zwecke einzelner Sonderabgaben und ihrer divergierenden normativen Ausgestaltung; mit grundsätzlicher Kritik ferner *Johanna Hey*, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 20. Aufl. 2010 (Altauflage), § 3 Rn. 27.

78 Vgl. *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Die Verwaltung 46 (2013), 313 (318), m.w.N.

79 Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe nach Maßgabe der (neueren) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben noch eingehend unten **E. III.**; die mangelnde Trennbarkeit der Definition der Sonderabgabe mit den Anforderungen an ihre Rechtfertigung betonten u.a. auch *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 152; *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Die

Steuer dadurch, dass ihr Belastungsgrund nicht im Leistungsfähigkeitsprinzip – das Abstellen auf die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage und die Belassung eines Freibetrages zugunsten kleinerer Betriebe vermögen hier wohl auch eine andere Entscheidung zu rechtfertigen⁸⁰ –, sondern in der Gruppenverantwortlichkeit für einen speziellen Finanzierungszweck zu sehen ist.⁸¹ 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“), kommt es hingegen nicht an.⁸² Der Gesetzgeber kann nicht durch eine anderweitige Bezeichnung die verfassungsrechtlichen Vorgaben umgehen.⁸³ Darüber hinaus war in sämtlichen, in der Vergangenheit präsentierten Entwürfen einer Berufsausbildungsplatzabgabe die Zweckbindung des Aufkommens nicht lediglich in der Gesetzesbegründung niedergelegt, sondern sollte bereits ausdrücklich aus dem Gesetz folgen: So sah beispielweise § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG 1976⁸⁴ vor, dass eine Berufsausbildungsabgabe „zur Finanzierung der (...) zu gewährenden finanziellen Hilfen“ für ausbildenden Betriebe erhoben werden sollte.

Verwaltung 46 (2013), 313 (319); *Christian Thiemann*, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch – Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 138 (2013), 60 (74 f.).

80 So etwa *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (44).

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

82 St. Rspr., 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 Anleugerentschädigungsgesetz*; 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.

83 So auch *Hans-W. Forkel*, Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist als Sonderabgabe der Arbeitgeber mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, BB 2011, 1209 (1211).

84 Siehe hierzu unten **C. II. 1. b)** sowie **Anlage 1**).

Schließlich ist charakteristisch – wenngleich nicht zwingend – für eine Sonderabgabe, dass die Mittelverwaltung außerhalb des Haushalts erfolgt (sogenannte *Fondsverwaltung*⁸⁵), über die ein Organ der Exekutive verfügt.⁸⁶ Auch dieses Kriterium war mit Blick auf die von § 4 Abs. 3 APIFG 1976 vorgesehene Verwaltung der Berufsausbildungsplatzabgabe als „zweckgebundene Vermögensmasse“ erfüllt.⁸⁷

Nach früherer Auffassung sollten Sonderabgaben einen Auffangtatbestand bilden und sämtliche Abgaben erfassen, die nicht Steuern, Gebühren oder Beiträge sind.⁸⁸ Nach heutigem Verständnis bilden sie dagegen einen eigenständigen, besonders rechtfertigungsbedürftigen Abgabentypus.⁸⁹ Innerhalb der Kategorie der Sonderabgaben differenziert das Bundesverfassungsgericht zwischen Ausgleichsfinanzierungsabgaben als *Sonderabgaben im engeren Sinne* und Ausgleichsabgaben ohne Finanzierungszweck, sogenannten

85 Vgl. BVerwGE 120, 311 (318) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; Friedrich Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (198 f.).

86 Vgl. Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 72. Die Bezeichnung als „schwarze Kasse“ rückt die Sonderabgabe dagegen zu Unrecht in den Bereich der Wirtschaftskriminalität.

87 Siehe hierzu unten **C. II. 1. b)** sowie **Anlage 1**).

88 So etwa noch Peter Selmer, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (41): „Sind die Voraussetzungen des Steuerbegriffs erfüllt, so ist die Abgabe Steuer im Sinne der Art. 105 ff. GG, mag der Gesetzgeber auch eine andere Bezeichnung gewählt haben: andernfalls stellt sie – sofern keine andere Abgabenart (Beitrag, Gebühr) in Betracht kommt – eine nach der allgemeinen Kompetenzordnung (Art. 73 ff. GG) zu bemessende Sonderabgabe dar“.

89 Vgl. Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 70; zur Entwicklung ferner Walter Schmidt, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 1991, 36 (36 f.), mit zahlreichen Nachweisen aus der überaus reichhaltigen „Sonderabgaben-Literatur“.

*Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion.*⁹⁰ Während eine – hier nicht weiter interessierende – *Sonderabgabe mit Lenkungszweck* dem Betroffenen ausschließlich einen wirtschaftlichen Anreiz geben soll,⁹¹ sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, liegt eine *Sonderabgabe im engeren Sinne* auch dann vor, wenn neben etwaigen Lenkungszwecken zweckgebundene Einnahmen – z.B. zur Speisung eines Fonds – erzielt werden sollen.⁹² Diese Voraussetzungen wären mit Blick auf eine Berufsausbildungsplatzabgabe – unabhängig von ihrer konkreten rechtlichen Ausgestaltung – erfüllt: Durch die Ausbildungsplatzabgabe 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. Die Rechtmäßigkeitsanforderungen divergieren je nach Typus

90 Aus jüngerer Zeit BVerfGE 122, 316 (334) – *CMA-Absatzfondsabgabe*, mit Anm. *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (882 f.); vgl. ferner *Roman Seer*, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 25; *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 156; *Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe*, Steuerrecht, 16. Aufl. 2013, Rn. 123.

91 Eine solche Lenkungsabgabe stellt z.B. eine Schwerbehindertenabgabe dar, welche die Arbeitgeber dazu anhalten soll, vermehrt Schwerbehinderte einzustellen, vgl. BVerfGE 57, 139 (167 f.) – *Schwerbehindertenabgabe*. Im Unterschied zur Ausbildungsplatzabgabe soll der Schwerpunkt der Schwerbehindertenabgabe nicht in der Finanzierung einer besonderen Aufgabe liegen, sondern vielmehr in der Antriebs- und Ausgleichsfunktion; vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 16.5.2013 – 5 C 20/12, NZA-RR 2013, 534 (536 f.); *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (876 f.).

92 *Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe*, Steuerrecht, 16. Aufl. 2013, Rn. 123; *Rainer Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 464 f.; *Walter Schmidt*, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 1991, 36 (39).

der Sonderabgabe: Lediglich für die Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgabe im engeren Sinne) hat das Bundesverfassungsgericht bislang restriktive Voraussetzungen formuliert;⁹³ auf sie soll an späterer Stelle eingegangen werden.⁹⁴

93 Insbesondere auf die Gruppenverantwortung und die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens soll bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion verzichtet werden können, vgl. *Roman Seer*, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 31; *Oliver Fehrenbacher*, *Steuerrecht*, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 17.

94 Siehe unten **E. III.**

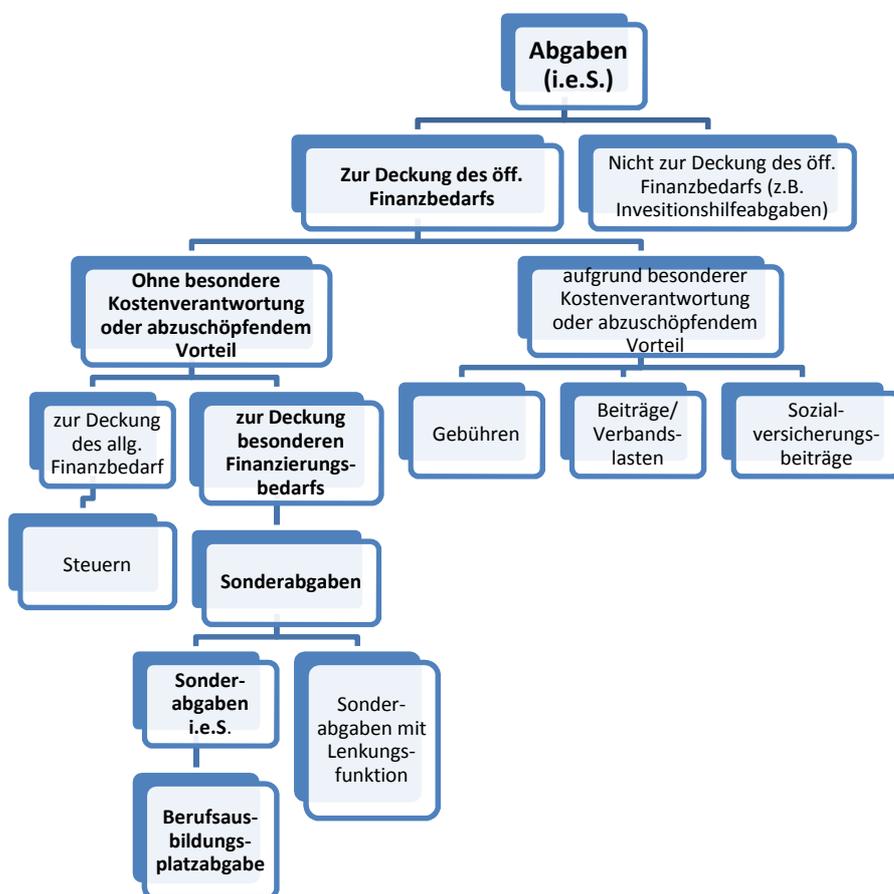


Abb. 1: Die Berufsausbildungsplatzabgabe im System der Abgabentypen.⁹⁵

95 Auf der Grundlage der graphischen Darstellung bei *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 31.

III. Gang der Darstellung

Im Folgenden sollen zunächst einige rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungsplatzsituation in Deutschland sowie speziell in Nordrhein-Westfalen dargestellt werden (B.). Im Anschluss daran werden die Ansätze skizziert, über die in der Vergangenheit versucht wurde, eine bundeseinheitliche Berufsausbildungsplatzabgabe zu implementieren. Dabei ist insbesondere auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz aus dem Jahr 1976 einzugehen (C.). Anschließend ist auf das aktuelle Recht der Finanzierung im dualen System der Berufsausbildung sowie neuere Formen gemeinschaftlicher Finanzierung einzugehen (D.). Hieran schließt sich die Begutachtung der Frage an, ob der „Sonderweg“ einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe mit den kompetenzrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf Sonderabgaben (E.) vereinbar wäre. Ferner ist die Frage zu beantworten, ob eine Übertragung der Durchführung der Abgabenerhebung an die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern durch ein Landesgesetz rechtlich möglich und praktisch sinnvoll wäre (F.). Des Weiteren ist auf sonstige subventionsrechtliche Möglichkeiten zur Förderung der Berufsausbildung (G.) sowie die Frage einzugehen, ob insbesondere aus der landesverfassungsrechtlichen Ausbildungsgarantie eine Modifizierung der aufzuzeigenden Maßstäbe und Grenzen hergeleitet werden kann (H.). Das Rechtsgutachten schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in 10 Thesen (I.).

B. Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Deutschland und Nordrhein-Westfalen

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 Ausbildungssituation in Deutschland sowie speziell in Nordrhein-Westfalen 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 Ermessensspielraum⁹⁶ –, 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.⁹⁷

96 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 **E. I.**

97 Hierzu eingehend unten **E. III.**

II. Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Europa

Mit einer Quote von 7,8 Prozent erreicht die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union den geringsten Wert. Der Durchschnittswert der EU liegt bei 22 Prozent, derjenige der Euro-Zone sogar bei 23,1 Prozent; dies entspricht rund 3,4 Mio. unter 25-Jährigen. Besonders betroffen von einer Jugendarbeitslosigkeit über 50 Prozent sind Griechenland und Spanien. Aber auch in Italien (43,7 Prozent), Kroatien (41,7 Prozent), Zypern (35,4 Prozent), Portugal (33,5 Prozent) und der Slowakei (32,3 Prozent), wo rund jeder dritte Jugendliche unter 25 Jahren erwerbslos ist, hat die Jugendarbeitslosigkeit infolge der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise erschreckende Ausmaße erreicht.⁹⁸

Wenngleich der Wert für Deutschland vergleichsweise niedrig ist, warf der EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, *László Andor*, der Bundesregierung im Juli 2014 vor, im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit viele nicht registrierte Erwerbslose zu vernachlässigen. In Deutschland gebe es rund 370.000 arbeitslose Jugendliche, die nicht in den offiziellen Statistiken auftauchten, weil sie nicht nach Arbeit suchten und nicht in Ausbildung oder Schulungen seien.⁹⁹ Im Juli 2014 waren in Deutschland nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit insgesamt 276.742 Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren erwerbslos gemeldet.¹⁰⁰

98 Siehe <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/> (zuletzt 1.8.2014).

99 Vgl. www.zeit.de/news/2014-07/11/eu-eu-kommissar-deutschland-muss-mehr-gegen-jugendarbeitslosigkeit-tun-11025802 (zuletzt 1.8.2014).

100 Vgl. die Presseinformation vom 31.7.2014, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Presse/Presseinformationen/ArbeitsundAusbildungsmarkt/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI676718 (zuletzt 1.8.2014); siehe ferner *Süddeutsche Zeitung* vom 1.8.2014, S. 6.

Im Bundesländervergleich ist dabei nach absoluten Zahlen die Jugendarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen besonders gravierend. In dem bevölkerungsstärksten Bundesland waren im Juli 2014 insgesamt 80.455 erwerbsfähige Jugendliche unter 25 Jahren als arbeitslos gemeldet. Auffällig ist auch die Jugendarbeitslosigkeit in Berlin (17.614), das ungefähr dreimal so viele jugendliche Arbeitslose aufweist wie Hamburg (6.364), obwohl es von der Bevölkerungszahl nur doppelt so groß ist.¹⁰¹

Mit Blick auf die Arbeitslosenquote lag Nordrhein-Westfalen mit 8,1 Prozent im Juli 2014 im unteren Mittelfeld und damit deutlich über dem Durchschnittswert für Westdeutschland von 5,6 Prozent. Die oben angeführten absoluten Zahlen für Berlin spiegeln sich in einer hohen Jugendarbeitslosenquote von 11,4 Prozent wider, die im europäischen Vergleich zwischen den Niederlanden (10,5 Prozent) und Dänemark (12,6 Prozent) liegen würde und insofern gleichwohl als verhältnismäßig moderat angesehen werden könnte.¹⁰²

101 Siehe <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/36739/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-nach-bundeslaendern/> (zuletzt 1.8.2014).

102 Siehe <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/189105/umfrage/jugendarbeitslosenquote-nach-bundeslaendern/> (zuletzt 1.8.2014).

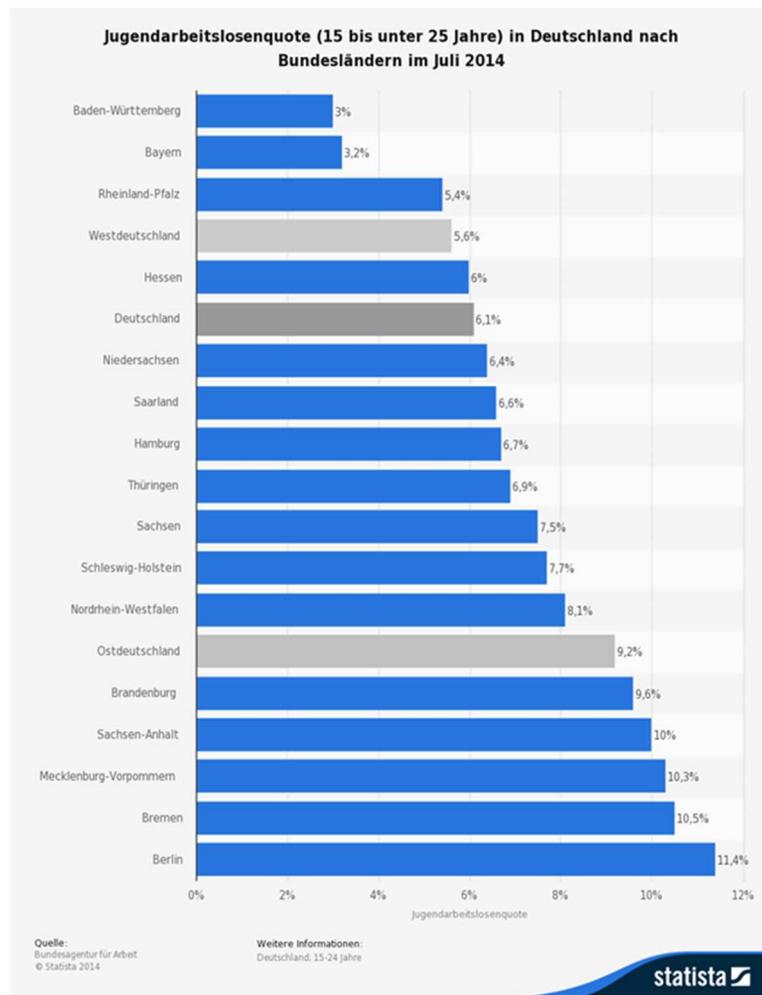


Abb. 2: Jugendarbeitslosenquote (15 bis unter 25 Jahre) in Deutschland nach Bundesländern im Juli 2014.¹⁰³

103 Quelle: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/189105/umfrage/jugendarbeitslosenquote-nach-bundeslaendern/> (zuletzt 1.8.2014).

III. Rückläufige Ausbildungsbereitschaft in Betrieben und Unternehmen und abnehmende Einmündungswahrscheinlichkeit von Altbewerber/innen

1. Indikatoren zur Bemessung der Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft

Bevor auf konkrete Daten und Fakten zur Ausbildungsbereitschaft von Betrieben und Unternehmen eingegangen werden kann, sind zunächst die zur Bemessung und Auswertung der Ausbildungsbeteiligung zur Verfügung stehenden Indikatoren zu bestimmen. In diesem Zusammenhang wird typischerweise zwischen der *Ausbildungsquote*, der *Ausbildungsbetriebsquote* sowie der *Ausbildungsaktivitätsquote* differenziert.

a) Ausbildungsquote

Die sogenannte *Ausbildungsquote* ist eine Kennzahl, mit deren Hilfe der prozentuale Anteil der Auszubildenden an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einschließlich Auszubildenden eines Betriebes (gesamter Personalbestand) abgebildet werden kann.¹⁰⁴ Sie lässt sich nach folgender Formel berechnen:

$$\text{Ausbildungsquote} = \frac{\text{Anzahl der Auszubildenden}}{\text{Gesamtzahl der Mitarbeiter}} \times 100$$

Sind in einem Unternehmen mittlerer Größe (U) mit insgesamt 225 Beschäftigten beispielsweise 12 Auszubildende angestellt, davon 9 in der Fertigung und 3 im kaufmännischen Bereich, beläuft sich die Ausbildungsquote auf 5,33 Prozent.

$$\text{Ausbildungsquote } U = \frac{12}{225} \times 100 = 5,33 \text{ Prozent}$$

104 Vgl. exemplarisch Jörg Wöltje, Betriebswirtschaftliche Formelsammlung, 5. Aufl. 2011, S. 377; Wolfgang Franz, Arbeitsökonomik, 8. Aufl. 2013, S. 83.

Dies ist für ein mittelständisches Unternehmen ein überdurchschnittlich gutes Ergebnis. Insgesamt wird angenommen, dass mit zunehmender Betriebsgröße auch die Ausbildungsquote steigt.¹⁰⁵ Damit gibt die Ausbildungsquote jedoch weniger ein Gesamtbild der Ausbildungssituation in einem bestimmten Gebiet als vielmehr eine Aussage über die Personal- und Beschäftigtenstruktur in einem bestimmten Unternehmen.¹⁰⁶ Trotz einer höheren Ausbildungsquote kann die Lehrstellenlücke größer werden, wenn z.B. demographiebedingt oder infolge doppelter Abiturjahrgänge die Schulabgängerzahlen ansteigen.¹⁰⁷ Die Ausbildungsquote wird zwar in der politischen Diskussion um eine Berufsausbildungsplatzabgabe immer wieder als Indikator genannt,¹⁰⁸ für die vorliegende Untersuchung ist sie jedoch aus den angeführten Gründen nur bedingt geeignet.

b) Ausbildungsbetriebsquote

Die *Ausbildungsbetriebsquote* des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB¹⁰⁹) stellt demgegenüber die Beteiligung von Betrieben an der Ausbildung Jugendlicher zu einem

105 *Heinz-Josef Bontrup/Peter Pulte*, Handbuch Ausbildung: Berufsausbildung im dualen System, 2001, S. 93.

106 *Dorothea Alewell/Julia Richter*, Die Ausbildungsplatzabgabe zur Internalisierung externer Effekte – Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.), Bildung und Beschäftigung, 2001, S. 139 (145).

107 *Wolfgang Franz*, Arbeitsökonomik, 8. Aufl. 2013, S. 83; zur Situation in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 sogleich **2**.

108 Siehe beispielhaft § 2 Abs. 5, 6 BerASichG-E 2004 (hierzu eingehend unten **C. III. 1.**).

109 Vgl. § 89 BBiG: „¹Das Bundesinstitut für Berufsbildung ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. ²Es hat seinen Sitz in Bonn“. Es hat gem. § 90 Abs. 2 BBiG primär die Aufgabe, durch wissenschaftliche Forschung zur Berufsbildungsforschung beizutragen. Die Forschung wird dabei auf der Grundlage eines jährlichen Forschungsprogramms durchgeführt, das der

bestimmten Stichtag auf der Grundlage der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit dar. Sie gibt damit den prozentualen Anteil der Betriebe mit Auszubildenden an allen Betrieben wider.¹¹⁰ Als Datenbasis dienen dabei die verpflichtenden Meldungen von Betrieben an die Sozialversicherungsträger zu Anzahl und Struktur ihrer jeweiligen Beschäftigten. Als Ausbildungsbetriebe gelten diese Betriebe zum Stichtag 31. Dezember. Die Auswertungen zur Ausbildungsbetriebsquote erfolgen danach auf der Basis der Grundgesamtheit aller registrierten 2,1 Mio. Betriebe mit Sozialversicherungspflicht.¹¹¹ Als Nachteil dieser Berechnungsweise wird jedoch die Stichtagsbezogenheit angesehen, welche den Einbezug weiterer Indikatoren zur Ausbildungsleistung der Betriebe aus dem jeweiligen Kalender- bzw. Ausbildungsjahr ausschließt. Darüber hinaus würden auch Auszubildenden in außerbetrieblichen Einrichtungen bei der Berechnung der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung mitberücksichtigt. Schließlich würde auch die Ausbildungsleistung kleinerer Betriebe, die nur alternierend ausbilden, bei dieser Berechnungsweise

Genehmigung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung bedarf. Weitere Forschungsaufgaben können dem Bundesinstitut für Berufsbildung von obersten Bundesbehörden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung übertragen werden.

110 *Elisabeth M. Krekel*, Der Einstieg in die Berufsausbildung in Deutschland als Spiegel von Angebots-Nachfrage-Disparitäten, in: Manfred M. Bergman/Sandra Hupka-Brunner/Thomas Meyer/Robin Samuel (Hrsg.), *Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden: Ein interdisziplinärer Blick auf die Transition im Jugend- und jungen Erwachsenenalter*, 2012, S. 287 (294); *Dirk Langer*, Die Entwicklung der Bildungsbeteiligung und des Ausbildungsmarktes im Ruhrgebiet, in: Gerhard Bosch/Sirikit Krone/Dirk Langer (Hrsg.), *Das Berufsbildungssystem in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte*, 2010, S. 221 (234).

111 *Klaus Troltsch/Günter Walden*, *Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung?*, BWP 3/2014, S. 4 (4).

unterschätzt und nicht berücksichtigt, dass nicht alle Betriebe nach §§ 27 ff. BBiG oder §§ 21 ff. HwO¹¹² ausbildungsberechtigt seien.¹¹³

c) Ausbildungsaktivitätsquote

Die sogenannte Ausbildungsaktivitätsquote wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet. Bei ihr wird anders als bei der Ausbildungsbetriebsquote berücksichtigt, dass nicht alle Betriebe tatsächlich in der Lage oder berechtigt sind, Jugendliche auszubilden.¹¹⁴ Die Ausbildungsaktivitätsquote macht damit eine Aussage über den Anteil der ausbildenden Betriebe an allen – rechtlich und tatsächlich – ausbildungsberechtigten Betrieben mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.¹¹⁵ Als Datenbasis dient dabei die repräsentative Arbeitgeberbefragung zu betrieblichen Bestimmungsgrößen der Beschäftigung, im Rahmen derer jährlich von Ende Juni bis Oktober bundesweit knapp 16.000 Betriebe aller Wirtschaftszweige und Größenklassen in persönlich-mündlichen Interviews durch das *TNS Infratest Sozialforschung* befragt werden (sogenanntes IAB-Betriebspanel).¹¹⁶ Ein Betrieb wird danach als „Ausbildungsbetrieb“ definiert, wenn er

112 Zur Berufsbildung im Handwerk siehe *Dirk Ehlers*, Handwerksrecht, in: ders./Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht I*, 3. Aufl. 2012, § 19 Rn. 86 ff.

113 *Elisabeth M. Krekel*, Der Einstieg in die Berufsausbildung in Deutschland als Spiegel von Angebots-Nachfrage-Disparitäten, in: Manfred M. Bergman/Sandra Hupka-Brunner/Thomas Meyer/Robin Samuel (Hrsg.), *Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden: Ein interdisziplinärer Blick auf die Transition im Jugend- und jungen Erwachsenenalter*, 2012, S. 287 (294); *Klaus Troltsch/Günter Walden*, Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung?, BWP 3/2014, S. 4 (4).

114 *Klaus Troltsch/Günter Walden*, Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung?, BWP 3/2014, S. 4 (4).

115 *Klaus Troltsch/Günter Walden*, aaO, S. 4.

116 Vgl. www.iab.de/de/erhebungen/iab-betriebspanel.aspx/ (zuletzt 5.8.2014).

- zum 30. Juni Auszubildende unter seinen Beschäftigten hatte,
- Zugänge an Auszubildenden schon im zu Ende gehenden Ausbildungsjahr hatte,
- Abgänge an auszubildenden im laufenden Kalenderjahr hatte,
- Zugänge im beginnenden Ausbildungsjahr haben wird oder
- für das beginnende Ausbildungsjahr entsprechende Planungen hat.¹¹⁷

Als Auszubildende werden dabei Einstellungen nach §§ 10 ff. BBiG, §§ 25 ff. HwO in Verbindung mit der entsprechenden Ausbildungsordnung oder sonstiger Ausbildungsregelungen (z.B. für Ausbildungsberufe im Gesundheitswesen oder für sozialpflegerische oder sozialpädagogische Berufe) angesehen.¹¹⁸ Als Vorteil dieser Betrachtungsweise gilt, dass die zusätzliche Berücksichtigung von Zu- und Abgängen ein breiter angelegtes Aktivitätsniveau von Ausbildungsbetrieben darzustellen vermag und nur diejenigen Betriebe als Referenzgruppe erfasst werden, die nach eigenen Angaben über die notwendigen – rechtlich und tatsächlichen – Voraussetzungen für die Berufsausbildung verfügen.¹¹⁹ Als Nachteil wird demgegenüber angesehen, dass auch bloße Ausbildungsplanungen der Betriebe berücksichtigt werden, obwohl deren Realisierbarkeit vollkommen offen sein kann.¹²⁰

117 Vgl. m.w.N. *Klaus Troeltsch/Günter Walden*, *Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung?*, BWP 3/2014, S. 4 (4).

118 *Klaus Troeltsch/Günter Walden*, aaO, S. 4.

119 *Klaus Troeltsch/Günter Walden*, aaO, S. 5.

120 *Klaus Troeltsch/Günter Walden*, aaO, S. 5.

d) Zusammenfassung und Vergleich

Die *Ausbildungsquote* macht in erster Linie Aussagen über die Personalstruktur eines Betriebes und ist für die hier interessierenden Fragestellungen daher nur begrenzt aussagekräftig. Die *Ausbildungsbetriebsquote* und die *Ausbildungsaktivitätsquote* eignen sich demgegenüber zur Beantwortung unterschiedlicher Fragestellungen: So liefert die *Ausbildungsbetriebsquote* des BiBB Informationen zur Höhe des realisierten Ausbildungspotentials der gesamten Wirtschaft, unabhängig von tatsächlicher Ausbildungsfähigkeit und der Ausbildungsberechtigung. Die *Ausbildungsaktivitätsquote* betrachtet dagegen über einen längeren Zeitraum allein die ausbildungsberechtigten Betriebe, mit der Folge, dass diese Quote „naturgemäß“ höher ausfällt.¹²¹ Die *Ausbildungsbetriebsquote* eignet sich demgegenüber in erster Linie für einen Zeitvergleich sowie zur Abbildung sensibler Veränderungen. Unabhängig von der konkreten Bemessungsgrundlage und unter Berücksichtigung weiterer Indikatoren zur betrieblichen Ausbildung

„muss derzeit von einer rückläufigen Beteiligung der Wirtschaft an der Ausbildung Jugendlicher ausgegangen werden“.¹²²

2. Daten und Fakten

Nach § 1 Abs. 3 BBiG ist es das Ziel der Berufsausbildung,

„die für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt notwendigen beruflichen Fertigkeiten,

121 Klaus Trotsch/Günter Walden, aaO, S. 5.

122 Klaus Trotsch/Günter Walden, aaO, S. 5.

Kenntnisse und Fähigkeiten (berufliche Handlungsfähigkeit) in einem geordneten Ausbildungsgang zu vermitteln. Sie hat ferner den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrungen zu ermöglichen“.¹²³

Das Erreichen dieses gesetzlich definierten Ziels hängt im System der dualen Berufsausbildung wesentlich von der Ausbildungsfähigkeit und Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft ab. Die Ausbildungsbereitschaft in den Unternehmen ist jedoch – nachdem der Anteil der Ausbildungsbetriebe an allen Betrieben mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwischen den Jahren 2002 und 2005 zunächst kontinuierlich zugenommen hatte¹²⁴ – seit dem Jahr 2008 stark rückläufig, obwohl die Anzahl der Auszubildenden seit den 1990er Jahren ungeachtet des demographischen Wandels relativ konstant geblieben ist.

123 Hierzu *David Hagen*, in: Christian Rolfs/Richard Giesen/Ralf Kreikebohm/Peter Udsching (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Arbeitsrecht, Stand 1.6.2014, BBiG § 1 Rn. 3 ff.; *Monika Schlachter*, in: Rudi Müller-Glöge/Ulrich Preis/Ingrid Schmidt (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 14. Aufl. 2014, BBiG § 1 Rn. 3 ff.

124 Vgl. *Tobias Hucker*, Betriebliche Ausbildungsbeteiligung stark rückläufig, BWP 4/2012, S. 4 (4).

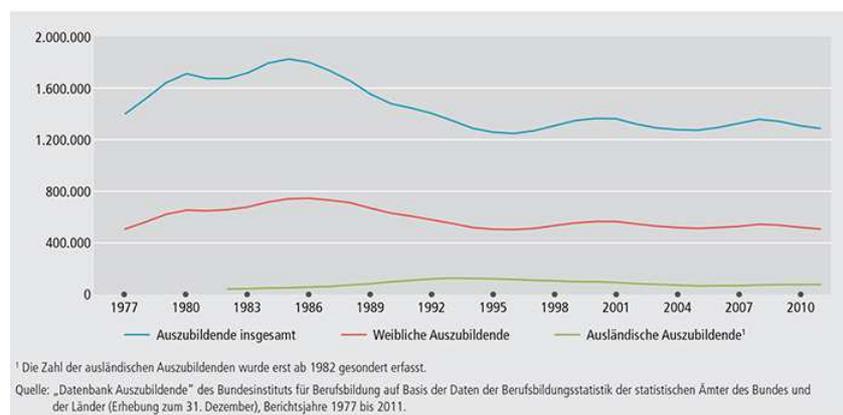
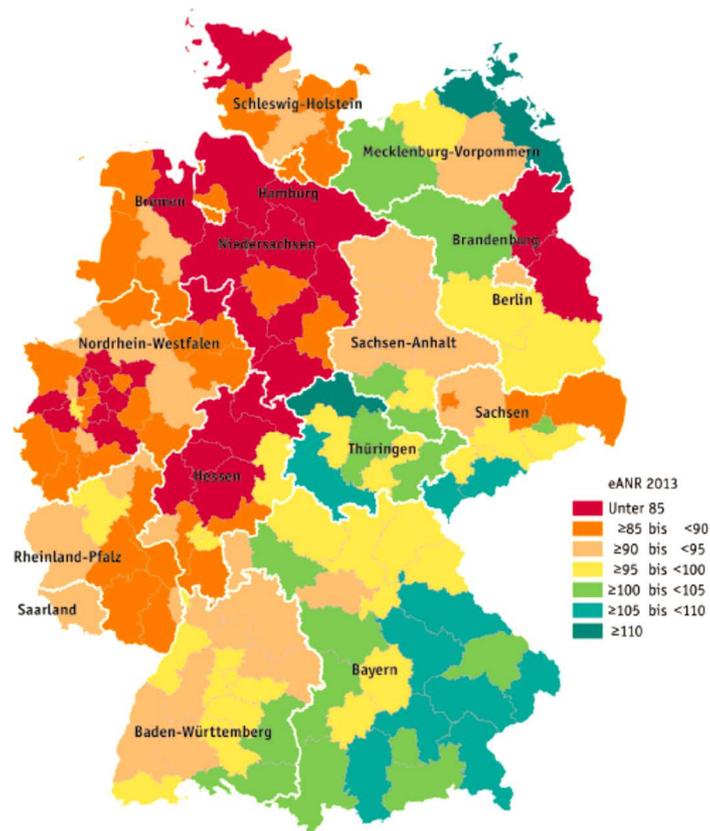


Abb. 3: Anzahl der Auszubildenden in Deutschland 1977 bis 2011 (alte Länder inklusive Berlin, vor 1991 nur Berlin-West).¹²⁵

Nach dem jüngst veröffentlichten, von der Kultusministerkonferenz (KMK) und dem Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten *Bildungsbericht 2014* lässt sich ein starkes Nord-Süd-Gefälle ausmachen: Besonders ungünstige Ausbildungsmärkte finden sich danach vor allem im Ruhrgebiet, weiten Teilen Niedersachsens, sowie in einigen nördlich gelegenen Agentur-Bezirken Hessens, Schleswig-Holsteins und Brandenburgs. Dagegen bewegt sich die Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) in weiten Teilen Süddeutschlands um die 100 Prozent oder liegt sogar darüber (Überangebot).

125 Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB), abrufbar unter: www.bibb.de/ (zuletzt 4.8.2014).

Abb. E2-3: Angebots-Nachfrage-Relation 2013 nach Regionen (Arbeitsagenturbezirken)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Ergebnisse der Ausbildungsmarktstatistik, Ergebnisse zum 30.09.; Bundesinstitut für Berufsbildung, Erhebung der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zum 30.09., Berechnung und Darstellung: BIBB

→ Tab. E2-3A

Abb. 4: Angebots-Nachfrage-Relation 2013 nach Regionen (Arbeitsagenturbezirke).¹²⁶

126 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2014 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, 2014, S. 104.

Aufgrund des doppelten Abitur-Jahrgangs in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 konnte das Bundesland in keiner Region – einschließlich des sonst durch seine günstige Angebots-Nachfrage-Relation auffallenden Münsterlandes – eine positive Ausbildungsmarktbilanz vorlegen. Das Verhältnis unbesetzter Ausbildungsstellen zu unversorgten Bewerbern hat sich danach noch ungünstiger entwickelt. Im Jahr 2013 standen in Nordrhein-Westfalen nur 0,85 Ausbildungsplätze pro unversorgten Bewerber zur Verfügung.¹²⁷ Als *unversorgter Bewerber* gelten in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit allerdings nur solche Auszubildenden, die nicht in eine betriebliche Berufsausbildung übergehen oder in einer alternativen berufsvorbereitenden, einsteigsqualifizierenden, betrieblichen oder außerbetrieblichen Maßnahme verbleiben.¹²⁸ Die Zahl der unversorgten Bewerber betrug in Nordrhein-Westfalen im Berichtsjahr 2012/2013 insgesamt 6.327. Dies ist ein Anstieg um 44,9 Prozent im Vergleich zum Berichtszeitraum 2011/2012; mit Blick auf das Berichtsjahr 2010/2011 ist der Anteil der unversorgten Bewerber in Nordrhein-Westfalen

127 Vgl. die Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 30.10.2013, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI604937 (zuletzt 15.9.2014).

128 Vgl. auch die Definition der *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 24, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dstbai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014): „Zu den unversorgten Bewerbern rechnen Kunden, für die weder die Einmündung in eine Berufsausbildung, noch ein weiterer Schulbesuch, eine Teilnahme an einer Fördermaßnahme oder eine andere Alternative zum 30.9. bekannt ist und für die Vermittlungsbemühungen laufen“.

sogar um 71 Prozent angewachsen.¹²⁹ In den Städten Herne (220,6 Prozent), Recklinghausen (155,6 Prozent), Essen (150 Prozent) und Bottrop (136,8 Prozent) sowie dem Ennepe-Ruhr-Kreis (172 Prozent), dem Kreis Heinsberg (120,8 Prozent) und der Städteregion Aachen (119,3 Prozent) fällt der Anstieg – teilweise bedingt durch den Strukturwandel im Ruhrgebiet – besonders hoch aus. Doch auch in den als besonders wirtschaftsstark geltenden Landkreisen Rhein-Erft (208,9 Prozent), Höxter (163,2 Prozent) und Steinfurt (143,1 Prozent) ist die Zahl der unversorgten Bewerber im jüngsten Berichtsjahr sprunghaft angestiegen. Demgegenüber verzeichnet die Stadt Münster einen Rückgang bei den unversorgten Bewerbern um fast 50 Prozent, womit sie in Nordrhein-Westfalen jedoch eine Sonderrolle einnimmt.¹³⁰ Die Mehrheit (55,4 Prozent) der unversorgten Bewerber hat dabei einen Schulabschluss aus den Vorjahren des Berichtszeitraums, was bedeutet, dass diese Personen bereits seit längerer Zeit auf ein betriebliches oder alternatives Ausbildungsangebot warten.¹³¹

Als Grund für dieses Unterangebot an Ausbildungsstellen ist in erster Linie die rückläufige Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu nennen: Im Jahr 2013 wurden – bezogen auf

129 *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 4, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dstbai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014).

130 *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 21 f., abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dstbai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014).

131 *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 8, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dstbai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014).

Deutschland insgesamt – im Vergleich zum Vorjahr 4,3 Prozent weniger Ausbildungsverträge abgeschlossen. Während die Ausbildungsbereitschaft im öffentlichen Dienst im gleichen Zeitraum sogar um 2,0 Prozent anstieg, sank sie insbesondere im Handwerk (minus 5,0 Prozent) sowie in der Industrie und im Handel (minus 4,7 Prozent). Auch in den neuen Bundesländern ist der Rückgang der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen mit 6,7 Prozent als besonders gravierend anzusehen.

Ausbildungsbereich	2012	2013	Veränderung zum Vorjahr in %
Insgesamt	549.003	525.307	-4,3
davon			
Industrie und Handel	333.183	317.373	-4,7
Handwerk	146.592	139.290	-5,0
Landwirtschaft	13.275	13.188	-0,7
Öffentlicher Dienst	11.787	12.021	+2,0
Freie Berufe	41.319	40.698	-1,5
Hauswirtschaft	2.847	2.737	-3,9
Nachrichtlich			
Früheres Bundesgebiet	470.541	452.105	-3,9
Neue Länder einschl. Berlin	78.465	73.202	-6,7

Abb. 5: Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge nach Ausbildungsbereichen.¹³²

In Nordrhein-Westfalen wurden im Berufsausbildungsjahr 2012/2013 (jeweils von Oktober bis September) insgesamt 120.084 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen; das sind

132 Quelle: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bildung-ForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/AzubiAusbildungsvertrag.html#Link (zuletzt 4.8.2014).

4.026 weniger gegenüber 2011/2012 (minus 3,2 Prozent).¹³³ Vergleicht man die nordrhein-westfälischen Bezirke der Bundesagentur für Arbeit, ist insbesondere in den Bezirken Siegen (minus 7,1 Prozent), Hagen (minus 6,3 Prozent) und Iserlohn (minus 5,6 Prozent) ein Rückgang der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zu verzeichnen, der deutlich über dem westdeutschen Mittelwert (minus 3,9 Prozent) und zum Teil sogar über dem Durchschnitt in den ostdeutschen Bundesländern (minus 6,7 Prozent) liegt. Positiv ist die Entwicklung lediglich in drei von 34 der nordrhein-westfälischen Bezirke der Bundesagentur für Arbeit; allein in Bonn (plus 3,5 Prozent), Bergisch-Gladbach (plus 1,5 Prozent) und Oberhausen (plus 0,8 Prozent) wurden im Ausbildungsjahr 2012/2013 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mehr Ausbildungsverträge neu abgeschlossen.¹³⁴

Mit Blick auf die Unternehmen und Betriebe in Nordrhein-Westfalen ist die *Ausbildungsquote*¹³⁵ von 2009 bis 2010 bei den Kleinstbetrieben bis 9 Beschäftigten um 0,5 Prozent, bei den Kleinbetrieben bis 49 Beschäftigten um 0,2 Prozent, bei den mittleren Unternehmen bis 249 Beschäftigten um 0,3 Prozent und bei den Großunternehmen ab 250 Beschäftigten um 0,2 Prozent zurückgegangen. Die sogenannte *Ausbildungsbetriebsquote*¹³⁶ sank im gleichen Zeitraum bei den Kleinstbetrieben um 0,8 Prozent, bei den Kleinbetrie-

133 Vgl. *Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)*, Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: www.it.nrw.de/presse/presse-mitteilungen/2013/pdf/313_13.pdf (zuletzt 5.8.2014).

134 Dabei ist jedoch zu beachten, dass für 14 Bezirke aufgrund von Änderungen der Bezirksgrenzen oder einer Auflösung des Bezirks keine genauen Zahlen abbildbar sind, vgl. *Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)*, Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2013/pdf/313_13.pdf (zuletzt 5.8.2014).

135 Zu dieser oben **1. a)**.

136 Zu dieser oben **1. b)**.

ben um 0,6 Prozent, bei den mittleren Unternehmen um 1,0 Prozent und bei den Großunternehmen um 0,6 Prozent.¹³⁷ Insgesamt sank die *Ausbildungsbetriebsquote* in Deutschland zwischen 2003 (23,4 Prozent) und 2012 (22,3 Prozent) um 1,1 Prozent.

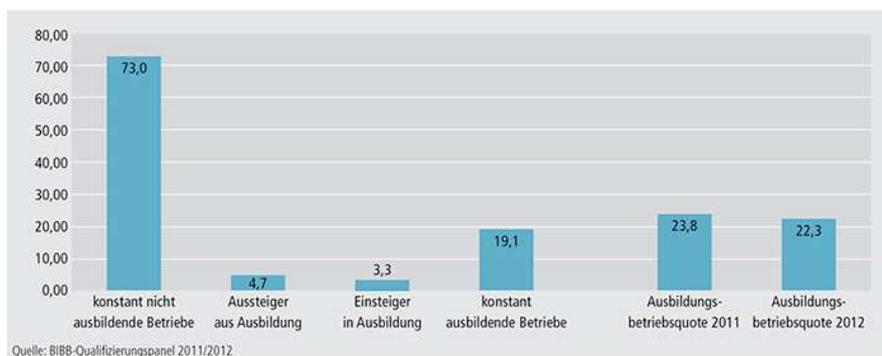


Abb. 6: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 (in %).¹³⁸

Danach beteiligt sich derzeit nur knapp *ein Fünftel* aller Betriebe an der Berufsausbildung, wobei die Beteiligung kleiner und mittelständischer Betriebe besonders gering ausfällt. Als Grund hierfür werden u.a. die demographische Entwicklung, die zu einem massiven Einbruch der Schulabgängerzahlen gerade in den neuen Bundesländern geführt

137 Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit und Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB), Stand der Information: Mai 2012, abrufbar unter: www.bibb.de/dokumente/pdf/a21_NW_Betriebsgroesse_2009-2010.pdf (zuletzt 4.8.2014).

138 Quelle: *Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB)*, Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5781.htm> (zuletzt 5.8.2014).

hat,¹³⁹ sowie eine gesunkene Ausbildungsbereitschaft der Betriebe genannt: Es wird vermutet, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise viele Betriebe dazu veranlasst hat, ihr Ausbildungsplatzangebot zu senken oder sich gar vollständig aus der dualen Berufsausbildung zurückzuziehen. Der Umstand, dass die öffentliche Finanzierung der Berufsausbildung, die in der Vergangenheit eine wichtige Rolle in der Ausbildungsförderung gespielt habe, zuletzt stark abgebaut worden sei, habe diesen Prozess noch verstärkt.¹⁴⁰

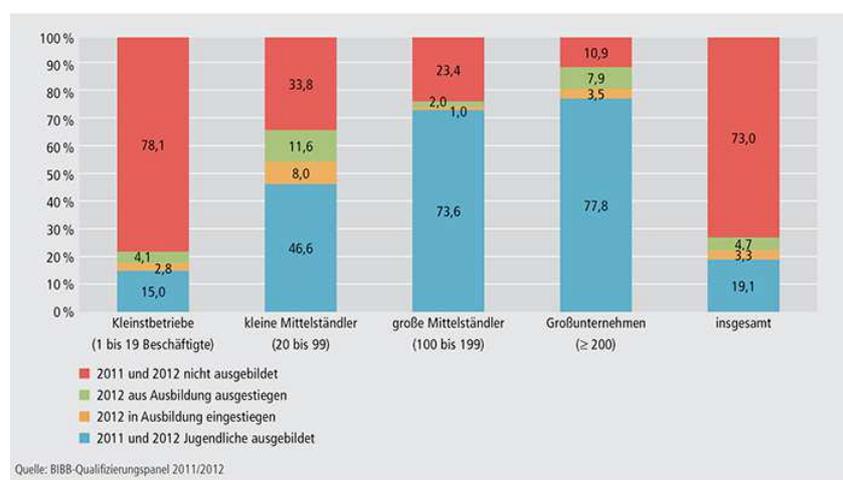


Abb. 7: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 nach Betriebsgrößenklassen (in %).¹⁴¹

139 Eingehend hierzu Bodo Pieroth/Tristan Barczak, in: Hermann Avenarius/Bodo Pieroth/Tristan Barczak (Hrsg.), Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen, 2012, S. 71 (75 ff.).

140 Vgl. zusammenfassend Tobias Hucker, Betriebliche Ausbildungsbeteiligung stark rückläufig, BWP 4/2012, S. 4 (4 f.).

141 Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5781.htm> (zuletzt 5.8.2014).

Differenziert nach Berufsbranchen beteiligt sich insbesondere das produzierende und verarbeitende Gewerbe an der Berufsausbildung, während sich vornehmlich unternehmensnahe und sonstige Dienstleistungen aus der Berufsausbildung zurückziehen oder bereits zurückgezogen haben.

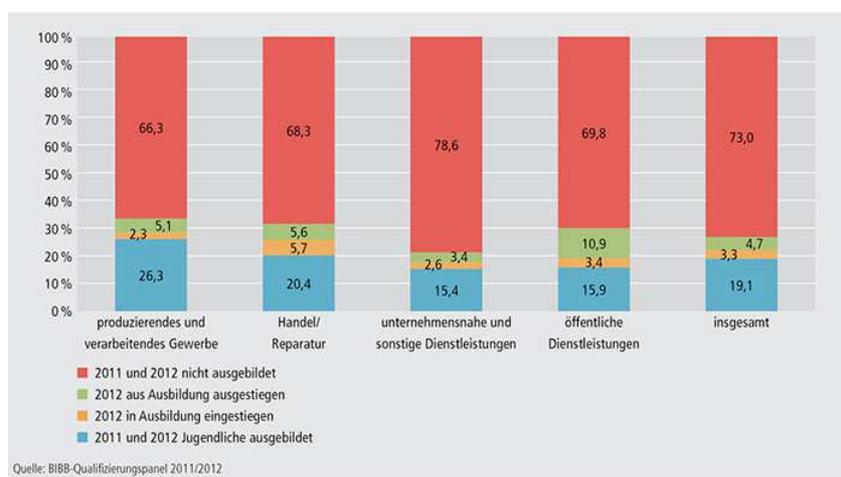


Abb. 8: Veränderungen in der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung zwischen den Ausbildungsjahren 2010/2011 und 2011/2012 nach Wirtschaftssektoren (in %).¹⁴²

Die *Ausbildungsaktivitätsquote*¹⁴³ blieb hingegen im Vergleichszeitraum relativ konstant: Danach bilden ca. 52 Prozent aller ausbildungsberechtigten und ausbildungsfähigen Betriebe Jugendliche aus. Gleichzeitig ergab die *DIHK-Ausbildungsumfrage 2013*, an der sich 15.002 Unternehmen aus sämtlichen Industrie- und Handelskammerbezirken beteiligten, dass viele Unternehmen (22 Prozent) mit Besetzungsschwierigkeiten zu kämpfen

142 Quelle: *Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB)*, Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5781.htm> (zuletzt 5.8.2014).

143 Zu dieser oben **1. c**).

hätten. Danach seien im IHK-Bereich im Jahr 2012 rund 70.000 Ausbildungsplätze unbesetzt geblieben.¹⁴⁴ Der *Bildungsbericht 2014* kommt gleichwohl zu dem Ergebnis, dass zwischen dem Angebot an Ausbildungsstellen (ca. 570.000) und der Ausbildungsstellen- nachfrage (ca. 620.000) eine erhebliche Differenz zuungunsten der Nachfrage besteht, mithin

„aktuell der Ausbildungsstellenmangel insgesamt noch ein größeres Problem darstellt als Besetzungsengpässe. Schwer erklärbar erscheint angesichts der öffentlichen Debatte über Fachkräftemangel auch, dass das Ausbildungsstellenangebot 2013 gegenüber den Vorjahren deutlich – gegenüber 2011 um 35.000, gegenüber 2012 um 20.000 – zurückgegangen ist“.¹⁴⁵

144 Vgl. *Ulrike Friedrich*, Ausbildungssituation in Deutschland – Ergebnisse der DIHK-Ausbildungs- umfrage, BWP 4/2013, S. 30 (31).

145 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, *Bildung in Deutschland 2014 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*, 2014, S. 101 f.

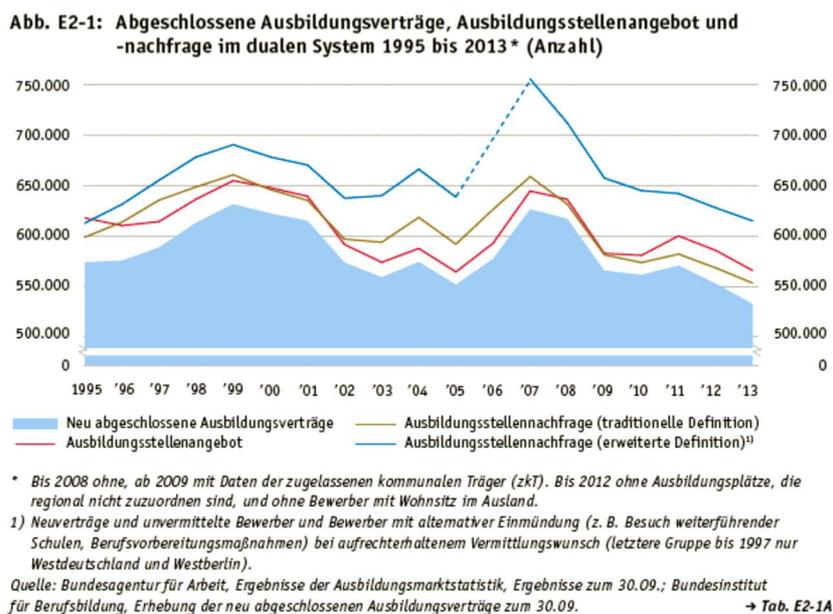


Abb. 9: Abgeschlossene Ausbildungsverträge, Ausbildungsstellenangebot und -nachfrage im dualen System 1995 bis 2013 (Anzahl).¹⁴⁶

Die Zahl der sogenannten *Altbewerber/innen*, d.h. derjenigen Ausbildungsplatzinteressierten, die sich bereits im Vorjahr, Vorvorjahr oder noch früher um eine Ausbildungsstelle bemüht haben,¹⁴⁷ ist danach mit insgesamt 162.254 verhältnismäßig hoch. Ihr Anteil ist in den letzten 25 Jahren stark angestiegen: In Westdeutschland stieg der Anteil der

146 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2014 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, 2014, S. 101.*

147 Die Definition des Begriffes „Altbewerber/in“ divergiert jedoch: Im Rahmen der – diesem Gutachten zugrunde liegenden – BA/BIBB-Bewerberbefragung zählen all diejenigen Personen als „Altbewerber/in“, die angegeben haben, sich bereits einmal für einen früheren Ausbildungsbeginn als den des jeweils aktuellen Ausbildungsjahres beworben zu haben. In der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit werden dagegen Bewerber und Bewerberinnen um Berufsausbildungs-

Altbewerber/innen von 37 Prozent im Jahr 1990 auf einen Wert von rund 50 Prozent, der sich seit dem Jahr 2006 relativ konstant hält.¹⁴⁸

stellen danach unterschieden, aus welchen Schulentlassungsjahrgängen sie stammen, und zwar unabhängig davon, ob sie sich früher tatsächlich bereits auf eine Ausbildungsstelle beworben haben oder nicht. Als Paradebeispiel gelten Jugendliche, die nach Abschluss der Schule direkt den Wehrdienst geleistet haben, ohne sich um einen Ausbildungsplatz bemüht zu haben, vgl. www.bibb.de/de/wlk32636.htm (zuletzt 15.9.2014).

148 Zur Entwicklung siehe *Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?*, BWP 2/2007, S. 11 (11).

Merkmale	Altbewerber/-innen					sonstige Bewerber/-innen	
	Insgesamt		darunter:			Insgesamt	
			Vorjahr	Vorvorjahr	noch früher		
Anzahl ¹	in %	in %	in %	in %	Anzahl ¹	in %	
Geschlecht							
männlich	82.201	51	53	46	49	210.528	57
weiblich	80.053	49	47	54	51	157.404	43
Alter							
16 Jahre und jünger	2.955	2	4			87.971	24
17 Jahre	16.156	10	19	6	1	105.682	29
18 Jahre	21.764	14	19	17	2	63.030	17
19 bis 20 Jahre	60.377	37	37	49	27	71.017	19
21 Jahre und älter	60.176	37	21	28	69	38.239	10
Migrationshintergrund							
ohne Migrationshintergrund	118.334	73	70	78	75	281.807	77
mit Migrationshintergrund	43.728	27	30	22	25	86.125	23
Höchster Schulabschluss							
(noch) kein Abschluss	1.589	1	1	2	1	7.864	2
Sonderschulabschluss	528				1	3.258	1
Hauptschulabschluss	31.634	20	18	21	19	76.870	21
qualifizierter Hauptschulabschluss	14.430	9	8	9	9	36.804	10
mittlerer Schulabschluss	63.481	39	42	37	39	148.664	40
Berechtigung für gymnasiale Oberstufe	17.041	11	9	13	10	32.999	9
Fachhochschulreife	18.990	12	9	13	15	18.501	5
Hochschulreife, Abitur	12.595	8	12	4	6	36.127	10
Insgesamt	162.254	100	100	100	100	367.932	100

¹ In die BA/BIBB-Bewerberbefragung wurden ausschließlich Personen mit Wohnsitz im Inland einbezogen. Gleiches gilt für die Hochrechnung. Hierdurch erklärt sich die etwas niedrigere Gesamtzahl an Bewerbern und Bewerberinnen im Vergleich zur Ausbildungsmarktstatistik. Leichte Abweichungen in den Tabellensummen gegenüber den Einzelwerten sind auf fehlende Angaben zurückzuführen.

Quelle: BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012

Abb. 10: Merkmale der Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012.¹⁴⁹

Sofern sie nicht in die betriebliche Ausbildung übergehen (ca. 35 Prozent), verbleibt ein Großteil der Altbewerber/innen in außerbetrieblichen bzw. schulischen Ausbildungsmaßnahmen oder berufsvorbereitenden bzw. einsteigsqualifizierenden Maßnahmen, nimmt

149 Quelle: *Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB)*, Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5753.htm> (zuletzt 15.9.2014).

ein Praktikum auf, geht Jobben, einer anderweitigen Erwerbstätigkeit nach oder leistet freiwilligen Wehrdienst oder ein freiwilliges soziales Jahr. Diese Personen werden als *Alternativverbleiber* bezeichnet.¹⁵⁰ Unter ihnen befinden sich gehäuft Jugendliche mit niedrigen Schulabschlüssen (Haupt- und Realschulabschluss). Die Einmündungswahrscheinlichkeit dieser Altbewerber/innen ist dagegen selbst bei vergleichbar guter Vorqualifikation im Verhältnis zu den übrigen Ausbildungsplatzbewerbern deutlich niedriger: Für einen Altbewerber mit einem Hauptschulabschluss und einer Mathematiknote von 2,1 lag sie im Jahr 2004 bei 43 Prozent, während ein Erstbewerber mit derselben Qualifikation auf eine 59prozentige Wahrscheinlichkeit der Einmündung in eine vollqualifizierende betriebliche oder außerbetriebliche Berufsausbildung kam.¹⁵¹ Nach dem *Datenreport zum Bildungsbericht 2014* waren bis Ende 2012 bzw. Anfang 2013 insgesamt 32 Prozent der Altbewerber/innen erfolgreich in eine betriebliche Ausbildung in Berufen nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HwO) eingemündet. Bei den Bewerbern und Bewerberinnen, die sich 2012 erstmals um eine Ausbildungsstelle beworben hatten, lag die Einmündungsquote in betriebliche Ausbildung dagegen mit 45 Prozent deutlich höher.¹⁵²

150 Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?, BWP 2/2007, S. 11 (11).

151 Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?, BWP 2/2007, S. 11 (13).

152 Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), Datenreport zum Bildungsbericht 2014, S. 92, abrufbar unter: http://datenreport.bibb.de/media2014/BIBB_Datenreport_2014.pdf (zuletzt 15.9.2014).

Altbewerber erscheinen gleichwohl in der offiziellen Ausbildungsmarktbilanz der Bundesagentur für Arbeit nicht, selbst wenn sie – was oftmals tatsächlich der Fall ist – weiterhin auf Lehrstellensuche sind.¹⁵³

aktueller Verbleib	Altbewerber/-innen					sonstige Bewerber/-innen	
	Insgesamt		darunter:			Insgesamt	
			Vorjahr	Vorvorjahr	noch früher		
	Anzahl ¹	in %	in %	in %	in %	Anzahl ¹	in %
betriebliche Ausbildung in BBiG/HwO-Beruf	56.166	35	41	34	28	164.989	45
außerbetriebliche/schulische Ausbildung in BBiG/HwO-Beruf	16.673	10	7	14	12	22.102	6
Ausbildung in einem Schulberuf, sonstige Berufsausbildung	7.790	5	6	5	3	22.252	6
Studium	3.492	2	3	1	3	7.455	2
allgemeinbildende Schule	3.710	2	4	1	1	28.416	8
Fachoberschule, Berufsfachschule (teilqualifizierend)	7.183	4	7	4	1	34.032	9
schulisches BVJ, BEJ, BOJ sowie BGJ ³	1.067	1		2		14.505	4
berufsvorbereitende Maßnahme	7.689	5	6	4	3	14.356	4
betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ)	2.443	2	2		1	4.926	1
Praktikum	3.248	2	1	2	3	6.211	2
freiwilliger Wehrdienst, Bundesfreiwilligendienst, freiwilliges soziales bzw. ökologisches Jahr	3.757	2	3	3	2	9.890	3
Erwerbstätigkeit	8.829	5	2	5	12	3.330	1
Jobben	11.868	7	6	9	8	9.161	3
arbeitslos	21.905	14	10	13	17	20.756	6
Sonstiges (z. B. aus privaten Gründen zu Hause, Auslandsaufenthalt)	5.108	3	2	2	5	4.513	1
Insgesamt	162.254	100	100	100	100	367.932	100

¹ Die leichte Abweichung der Tabellensumme gegenüber den Einzelwerten ist auf fehlende Angaben zurückzuführen.
² Einschließlich der Fälle, in denen die Ausbildungsform nicht klar erkennbar war.
³ BVJ: Berufsvorbereitungsjahr; BEJ: Berufseinstiegsjahr; BOJ: Berufsorientierungsjahr; BGJ: Berufsgrundbildungsjahr.
 Quelle: BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012

Abb. 11: Verbleib der Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012 zum Jahresende 2012.¹⁵⁴

153 Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?, BWP 2/2007, S. 11 (11).

154 Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5753.htm> (zuletzt 15.9.2014).

Eine vom Bundesinstitut für Berufsbildung angestellte Befragung unter den Altbewerber/innen ergab, dass nur rund 30 Prozent ihren Verbleib als „wunschgemäß“ charakterisieren, während mehr als die Hälfte (52 Prozent) den Verbleib als zumindest „nicht gewollt“ einstuft. Knapp ein Viertel der Bewerber/innen bezeichnet den Verbleib sogar als „Notlösung“ (9 Prozent) oder gar als „Sackgasse“ (15 Prozent).

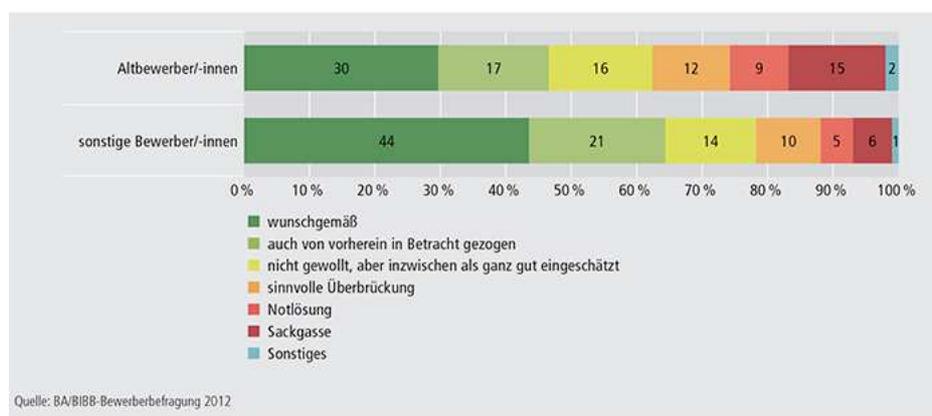


Abb. 12: Bewertung des aktuellen Verbleibs durch die Altbewerber/-innen und sonstigen Bewerber/-innen des Berichtsjahrs 2011/2012.¹⁵⁵

3. Zwischenergebnis

Rund 31 Prozent der im Berichtsjahr 2011/2012 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Bewerber und Bewerberinnen um eine Berufsausbildungsstelle waren nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung sogenannte *Altbewerber/innen*. Die in den letzten Jahren stark angestiegene Altbewerberquote war dabei unter den weiblichen Bewerberinnen höher als unter den männlichen Bewerbern.¹⁵⁶ Sie liegt seit mehreren Jahren im

155 Quelle: *Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB)*, Datenreport zum Bildungsbericht 2013, abrufbar unter: <http://datenreport.bibb.de/html/5753.htm> (zuletzt 15.9.2014).

156 Siehe <http://datenreport.bibb.de/html/5750.htm> (zuletzt 15.9.2014).

Durchschnitt bei rund 50 Prozent. Die Chance, in eine vollqualifizierende Berufsausbildung einzumünden, ist für Altbewerber besonders schlecht, mit der Folge, dass sie oftmals für einen längeren Zeitraum in alternativen Maßnahmen verbleiben. Der wesentliche Grund hierfür wird in der Schere gesehen, die sich zwischen dem sinkenden Ausbildungsplatzangebot einerseits und der zumindest konstant bleibenden Bewerberzahl andererseits auftut.¹⁵⁷ In Nordrhein-Westfalen trafen im Jahr 2013 aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs sogar deutlich mehr Bewerberinnen und Bewerber auf ein rückläufiges Angebot an Ausbildungsstellen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit blieben insgesamt 6.327 Jugendliche ohne Ausbildungsplatz; dies sind anteilig 44,9 Prozent mehr als im Vorjahr.¹⁵⁸ Der wesentliche Grund für diese Unterdeckung liegt in der gleichzeitig abnehmenden Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, die sich immer weniger in der dualen Berufsausbildung engagieren.

Verschärft worden ist diese Entwicklung zusätzlich dadurch, dass in der jüngeren Vergangenheit insbesondere im Fertigungssektor viele Lehrstellen verloren gegangen sind, in dem gerade die einmündungsgefährdeten Hauptschulabsolventen um Lehrstellen konkurrieren.¹⁵⁹ Entsprechend stark war in Nordrhein-Westfalen bezogen auf das Berichtsjahr 2012/2013 der Anstieg der unversorgten Bewerber im Bereich „Rohstoffgewinnung, Produktion, Fertigung“. Er lag mit 63,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr deutlich über

157 Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?, BWP 2/2007, S. 11 (13).

158 Vgl. die Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 30.10.2013, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI604937 (zuletzt 15.9.2014).

159 Joachim G. Ulrich/Elisabeth M. Krekel, Welche Ausbildungschancen haben „Altbewerber“?, BWP 2/2007, S. 11 (13).

dem Durchschnittswert von 44,9 Prozent.¹⁶⁰ Noch schlechtere Werte weist allein der Sektor „Naturwissenschaft, Geografie, Informatik“ auf, in welchem der Anteil der unversorgten Bewerber um 69,2 Prozent gegenüber dem Berichtsjahr 2011/2012 gestiegen ist.¹⁶¹ Dies führt dazu, dass auch die sozioökonomische Schere immer weiter auseinanderklafft. Für Nordrhein-Westfalen fasste der Leiter der Regionaldirektion-NRW der Bundesagentur für Arbeit, *Peter Jäger*, die Erkenntnisse am 30. Oktober 2013 wie folgt zusammen:

„Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage ist größer geworden. Wie erwartet, hatten wir mehr Bewerber aufgrund des doppelten Abitur-Jahrgangs, aber – unerwartet – weniger Ausbildungsangebote. Mit Blick auf die gemeinsamen Anstrengungen zur Fachkräfte-Sicherung ist das ein Rückschritt. Offensichtlich gibt es mit Blick auf die unausweichliche demografische Veränderung in der Wirtschaft noch keine Deckung zwischen theoretischer Erkenntnis und praktischer Umsetzung“.¹⁶²

160 *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 16, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dst-bai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014).

161 *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen, September 2013, S. 17, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk4/~edisp/16019022dst-bai604913.pdf (zuletzt 16.9.2014).

162 Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 30.10.2013, abrufbar unter: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI604937 (zuletzt 16.9.2014).

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass die Ansätze, die bereits in der Vergangenheit zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe diskutiert wurden, derzeit wieder verstärkte Beachtung erfahren.

C. Bisherige Ansätze zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe in Deutschland

I. „Wirtschaftswunder“ und erste Beschäftigungskrise

In den Zeiten des dynamischen Wirtschaftswachstums nach dem Zweiten Weltkrieg („Wirtschaftswunder“) herrschte annähernd Vollbeschäftigung – die Arbeitslosenquoten lagen zwischen 0,7 und 2,1 Prozent¹⁶³ – und war es selbstverständlich, dass jeder ausbildungswillige Jugendliche einen Ausbildungsplatz erhielt. Die Anzahl der offenen Stellen überstieg die Zahl der Arbeitssuchenden um ein Vielfaches.¹⁶⁴ Diese Phase hielt bis in die 1970er Jahre an und endete endgültig erst mit der ersten Ölkrise im Herbst 1973.¹⁶⁵ Diese war zugleich ein wichtiger Auslöser und Verstärker der Beschäftigungskrise in der jungen Bundesrepublik,¹⁶⁶ die einen starken Anstieg der Arbeitslosenquote – einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit¹⁶⁷ – auf fast 5 Prozent im Jahr 1975 nach sich zog.¹⁶⁸

Für die Jahre 1977 bis 1983 wurden zudem geburtenstarke Jahrgänge prognostiziert, welche die Schulen verlassen und eine

163 *Melanie Booth*, Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland, abrufbar unter: www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all (zuletzt 5.8.2014).

164 *Harm G. Schröter*, Von der Teilung zur Wiedervereinigung (1945-2004), in: Michael North (Hrsg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte – Ein Jahrtausend im Überblick*, 2. Aufl. 2005, S. 356 (388).

165 Vgl. statt vieler *Gérard Bökenkamp*, *Das Ende des Wirtschaftswunders – Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998*, 2010, S. 77 f.

166 *Gérard Bökenkamp*, aaO, S. 78.

167 Vgl. *Anton Knopp/Wolfgang Kraegeloh*, *Berufsbildungsgesetz*, 4. Aufl. 1998, S. 2.

168 *Harm G. Schröter*, Von der Teilung zur Wiedervereinigung (1945-2004), in: Michael North (Hrsg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte – Ein Jahrtausend im Überblick*, 2. Aufl. 2005, S. 356 (388).

„um ein Vielfaches erhöhte Nachfrage nach beruflichen Ausbildungsplätzen auslösen, ohne daß der Ausbildungsplatzmarkt in seiner jetzigen Form diesem Druck inhaltlich, organisatorisch und finanziell gewachsen ist“.¹⁶⁹

Der ansteigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen stand ein stagnierendes betriebliches Angebot gegenüber. Die Ausbildung eines nicht unerheblichen Teils der jungen Generation schien damit in den Jahren ab 1977 nicht mehr gewährleistet zu sein.¹⁷⁰ Es wurde die Gefahr gesehen,

„daß Hunderttausende von ausbildungswilligen Jugendlichen kein angemessenes Bildungsangebot erhalten könnten, wenn nicht durch eine große gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten die Kapazitäten sehr rasch erweitert werden“.¹⁷¹

Aus diesem Grund wollte die sozialliberale Regierungskoalition eine Berufsausbildungsplatzabgabe zunächst zusammen mit anderen Reformen im Bereich der Berufsausbildung als Teil eines Berufsbildungsgesetzes einführen, das eine umfassende und grundsätzliche Reform der beruflichen Bildung herbeiführen wollte:¹⁷²

„Der Entwurf des Berufsbildungsgesetzes sieht daher *insbesondere Finanzierungsregelungen für den Fall vor, daß das Angebot an betrieblichen*

169 Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BT-Drs. 7/3714, 7/3732) -, BT-Drs. 7/4976, S. 5, linke Spalte.

170 Vgl. die Ausführungen in BVerfGE 55, 274 (276) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

171 Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BT-Drs. 7/3714, 7/3732) -, BT-Drs. 7/4976, S. 5, linke Spalte.

172 Vgl. BT-Drs. 7/3714 und BT-Drs. 7/3732; hierzu Anton Knopp/Wolfgang Kraegeloh, Berufsbildungsgesetz, 4. Aufl. 1998, S. 2.

Ausbildungsplätzen verstärkt werden muß, um der Nachfrage Auszubildender gerecht zu werden, und die Wirtschaft ohne finanziellen Anreiz dies nicht vermag. Um bei Bedarf rasch handeln zu können, ist eine realistische Vorausschau auf der Grundlage ausreichender statistischer Daten erforderlich. Dem nach dem Entwurf des Berufsbildungsgesetzes vorgesehenen jährlichen Berufsbildungsbericht kommt dabei entscheidende Bedeutung zu“.¹⁷³

Der Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes stieß jedoch bei der CDU/CSU-Opposition auf großen Widerstand; neben zahlreichen weiteren Kritikpunkten (Ablösung des dualen Ausbildungssystems, Bürokratisierung der Berufsausbildung, etc.) wurde insbesondere die geplante Finanzierungsregelung stark kritisiert:

„Die im Regierungsentwurf vorgesehene und vom Ausschuß verabschiedete Finanzierungsregelung *wird keine zusätzlichen Ausbildungsplätze schaffen*; das vorgeschlagene Finanzierungssystem würde in erheblichem Umfang bereits ausbildende Betriebe belasten, den Nutzen hätten vor allem jene Betriebe, die nicht kontinuierlich oder nicht stetig im gleichen Umfang ausgebildet haben. Die Begünstigung diskontinuierlich auszubildender Betriebe verschärft die Gefahr der Ausbildung in Berufen, die in den kommenden Jahren nicht gebraucht werden. Diese Gefahr stellt sich zwar bei jeder Form staatlicher finanzieller Förderung, *sie wird aber durch*

173 Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BT-Drs. 7/3714, 7/3732) -, BT-Drs. 7/4976, S. 5, rechte Spalte – Hervorhebungen nur hier.

*den mit der Finanzierungsregelung beabsichtigten Einstieg in eine Fondslösung verstärkt und gesetzlich festgeschrieben“.*¹⁷⁴

Am 14. Mai 1976 versagte der Bundesrat dem Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes die Zustimmung. Um trotz des Scheiterns des umfassenderen Reformpaketes ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu gewährleisten, legten die Fraktionen von SPD und FDP am 20. Mai 1976 dem Bundestag den „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)“ vor.¹⁷⁵ In diesem verzichtete die Regierungskoalition auf alle weiteren Maßnahmen und erklärte die Finanzierungsregelung, die vormals als

„subsidiäre Maßnahme zur Sicherung eines ausreichenden Angebots an qualifizierten Ausbildungsplätzen“¹⁷⁶

angesehen wurde, nunmehr zum „Kerngesetz“¹⁷⁷ der Reformanstrengungen.¹⁷⁸

174 Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BT-Drs. 7/3714, 7/3732) -, BT-Drs. 7/4976, S. 7, rechte Spalte – Hervorhebungen nur hier.

175 BT-Drs. 7/5236 vom 20.5.1976.

176 Vgl. BT-Drs. 7/5236, S. 1.

177 Vgl. den Abg. *Engholm* (SPD), Stenographischer Bericht der 247. Sitzung des Bundestages vom 3.6.1976, S. 17516: „Deshalb wir uns in kurzer Zeit bereit gefunden, Ihnen in Form eines Kerngesetzes, eines *Ausbildungsplatzförderungsgesetzes*, unsere noch in dieser Legislaturperiode realisierbare Antwort auf die Herausforderungen der Ausbildungslandschaft vorzulegen“ – Hervorhebung im Original.

178 Zum Ablauf auch *Antonius Lipsmeier*, Berufsbildung, in: Christoph Führ/Carl-L. Furck (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte VI/1, 1945 bis zur Gegenwart, Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 447 (451 f.); ferner *Ute Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben – Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, 2000, S. 56.

II. Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976¹⁷⁹

1. Gesetzentwurf und Gesetzesbegründung

a) Zielsetzung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und FDP vom 20. Mai 1976 verfolgte das Ziel,

„unter Verzicht auf alle anderen Regelungen das subsidiäre Finanzierungsinstrumentarium des vom Bundestag am 9. April 1976 verabschiedeten Berufsbildungsgesetzes mit Wirkung vom 1. September 1976 einzuführen“.¹⁸⁰

Hierzu sollte der Entwurf grundsätzlich die Vorschriften über die Finanzierung der Berufsausbildung, Planung und Statistik und das Bundesinstitut für Berufsbildung aus dem Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes übernehmen – konkret waren dies die §§ 85-89 BBiG-E –, wobei Änderungen nur vorgenommen wurden,

„soweit dies notwendig war, *um die Zustimmungsbedürftigkeit*¹⁸¹ zu vermeiden“.¹⁸²

179 Siehe hierzu **Anlage 1**).

180 BT-Drs. 7/5236, S. 1.

181 Gemeint ist eine möglicherweise erforderliche Zustimmung des Bundesrates nach Art. 77 Abs. 2a GG: „Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, hat der Bundesrat, wenn ein Verlangen nach Absatz 2 Satz 1 nicht gestellt oder das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag zur Änderung des Gesetzesbeschlusses beendet ist, in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluß zu fassen“.

182 BT-Drs. 7/5236, S. 2, 12 – Hervorhebungen nur hier.

Insofern wollte der Gesetzentwurf auch ausdrücklich auf Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen für die Landesverwaltung verzichten.¹⁸³ Die im Rahmen der Finanzierungsregelung vorgesehenen gezielten Hilfen sollten dazu beitragen,

- einem weiteren Rückgang an Ausbildungsplätzen zu begegnen,
- regionale und sektorale Ungleichgewichte des Angebots an Ausbildungsplätzen abzubauen und
- für alle Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz suchen, ein Angebot zu sichern.¹⁸⁴

Darüber hinaus enthält der Entwurf eines Ausbildungsplatzförderungsgesetzes auch keinen eigenständigen bzw. nur einen äußerst knapp gehaltenen Begründungsteil, in welchem auf die Gesetzesbegründung im Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes¹⁸⁵ Bezug genommen wird.¹⁸⁶ Sie wird im Folgenden – soweit für ein besseres Verständnis erforderlich – ebenfalls wiedergegeben.

b) Inhalt

Der Gesetzentwurf eines Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (APIFG-E) setzte sich im Wesentlichen aus drei Teilen zusammen:

- einem Finanzierungsteil (§§ 1-4),
- einem Planungs- und Statistikteil (§§ 5-13) sowie
- einem Teil über das Bundesinstitut für Berufsbildung (§§ 14-26).

183 BT-Drs. 7/5236, S. 2.

184 BT-Drs. 7/3714, S. 84 – rechte Spalte.

185 Vgl. BT-Drs. 7/3714, S. 83-89.

186 Vgl. BT-Drs. 7/5236, S. 12.

Im Folgenden soll in erster Linie auf den Finanzierungsteil der §§ 1-4 APIFG-E eingegangen werden, in dessen Zentrum die Regelung einer Berufsausbildungsplatzabgabe stand (vgl. § 3 APIFG-E). § 1 APIFG-E normierte zunächst allgemein die Zielsetzung der Berufsausbildungsfinanzierung; danach sollten

„zur Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen (...) finanzielle Hilfen nach den §§ 2 bis 4 gewährt werden [können]“.¹⁸⁷

Dieses „Postulat“ sollte der öffentlichen Verantwortung dafür entsprechen,

„daß alle Jugendlichen einen geeigneten Ausbildungsplatz beanspruchen können“.¹⁸⁸

In § 2 APIFG-E sah der Gesetzentwurf sodann gestaffelte Fördermaßnahmen auf verordnungsrechtlicher Grundlage vor, durch welche „die vielfältigen bestehenden Förderungsarten des Bundes“ weder abgelöst noch verringert werden sollten.¹⁸⁹ In einer Rechtsverordnung der Bundesregierung sollten danach folgende Hilfen bestimmt werden können:

1. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre begründeten Berufsausbildungsverhältnissen begründen,
2. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese im Kalenderjahr des Inkrafttretens der Rechtsverordnung neu begründen, soweit nicht ein Zuschuss nach Nummer 1 gewährt wird,

187 BT-Drs. 7/5236, S. 3 – linke Spalte.

188 BT-Drs. 7/3714, S. 85 – linke Spalte.

189 BT-Drs. 7/3714, S. 84 – rechte Spalte.

3. besondere Hilfen zur Erhaltung gefährdeter betrieblicher Ausbildungsplätze, soweit Maßnahmen nach den Nummern 1 und 2 nicht ausreichen, ein regional ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern.

Welche dieser Maßnahmen durchgeführt werden, ob alle oder nur einzelne von ihnen zu wählen sind, sollte sich „nach der jeweiligen Mangellage“ richten, der durch entsprechende Maßnahmen der Berufsausbildungsfinanzierung entgegengewirkt werden sollte.¹⁹⁰

Voraussetzung für die Gewährung der finanziellen Hilfen war nach § 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG-E, dass die Bundesregierung aufgrund des jährlich neu abzufassenden Berufsbildungsberichts gem. § 5 Abs. 3 APIFG-E¹⁹¹ feststellt, dass

1. die bis zum 30. September des vergangenen Kalenderjahres insgesamt angebotenen Ausbildungsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze *um weniger als 12,5 Prozent*¹⁹² übersteigen und
2. eine *wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage nicht zu erwarten* ist.¹⁹³

190 BT-Drs. 7/3714, S. 85 – rechte Spalte.

191 „Der zuständige Bundesminister hat die regionale und sektorale Entwicklung des Angebots an Ausbildungsplätzen und der Nachfrage ständig zu beobachten und darüber bis zum 1. März jeden Jahres der Bundesregierung einen Bericht (Berufsbildungsbericht) vorzulegen. In dem Bericht ist die voraussichtliche Weiterentwicklung des Ausbildungsplatzangebotes der kommenden Jahre darzustellen. Erscheint die Sicherung eines ausgewogenen Angebots als gefährdet, sind in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufzunehmen“.

192 Mit Blick auf die derzeitige Angebots-Nachfrage-Relation (vgl. oben **Abb. 9**) erscheint diese Quote fast utopisch.

193 BT-Drs. 7/5236, S. 3 – linke Spalte.

Waren beide Voraussetzungen erfüllt, hatte die Bundesregierung die entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen; ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum sollte ihr dabei nach der Gesetzesbegründung nicht zustehen.¹⁹⁴

Unter „Angebot“ sollte nach der Gesetzesbegründung die Summe aller Ausbildungsplätze zu verstehen sein, die für Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen in Ausbildungsberufen im Sinne dieses Gesetzes angeboten werden. Die „Nachfrage“ sollte sich aus der Gesamtheit aller Einzelnachfragen nach Ausbildungsplätzen in Ausbildungsberufen im Sinne dieses Gesetzes zusammensetzen, die von Jugendlichen zu Beginn eines neuen Ausbildungsjahres gesucht werden.¹⁹⁵ Die Entwicklung des Verhältnisses von angebotenen und nachgefragten Ausbildungsplätzen sollte insbesondere aufgrund der Angaben der Arbeitsämter, der zuständigen Stellen sowie der Schulstatistik zu ermitteln sein.¹⁹⁶ Bei der Bestimmung des Prozentsatzes für den erforderlichen Überhang an angebotenen Ausbildungsplätzen waren nach der Gesetzesbegründung zwei Erwägungen maßgebend:

- Zum einen sollte gewährleistet werden, dass eine Berufsausbildungsfinanzierung nicht durchgeführt wird, wenn die Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen auch ohne die Finanzierung möglich wäre;
- zum anderen sollte sichergestellt werden, dass notwendige finanzielle Hilfen auf Grund der Berufsausbildungsfinanzierung nicht deshalb unterbleiben müssen, weil bedeutsame Defizite an Ausbildungsplätzen in einzelnen Regionen durch ein Überangebot in anderen Gebieten kompensiert werden.¹⁹⁷

194 BT-Drs. 7/3714, S. 85 – rechte Spalte.

195 BT-Drs. 7/3714, S. 84 – linke Spalte.

196 BT-Drs. 7/3714, S. 85 – rechte Spalte.

197 BT-Drs. 7/3714, S. 84 – rechte Spalte.

In der Rechtsverordnung waren die Höhe sowie die Dauer der finanziellen Hilfe festzusetzen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 APIFG-E). Vorrangig sollten danach solche Maßnahmen gefördert werden, die besonders geeignet erschienen, ein qualitativ ausgewogenes und quantitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen wiederherzustellen (§ 2 Abs. 2 Satz 5 APIFG-E). Von der Gewährung finanzieller Hilfen für Ausbildungsberufe sollte auch nicht deshalb abgesehen werden können, weil durch eine tarifvertraglich vereinbarte Finanzierung der Berufsausbildung ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen gesichert wird (§ 2 Abs. 2 Satz 3 APIFG-E). Bei der Bemessung der Höhe der finanziellen Hilfen sollten in erster Linie die unterschiedlichen Kosten der Berufsausbildung berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 1 APIFG-E). Die Rechtsverordnung sollte gem. § 2 Abs. 3 APIFG-E nach Ablauf eines Jahres automatisch außer Kraft treten, wenn nicht die Bundesregierung ausdrücklich ihre Verlängerung beschließt.

Zur Finanzierung der zu gewährenden finanziellen Hilfen sah § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG-E die Erhebung einer *Berufsausbildungsabgabe* vor. Die Bundesregierung entschied sich laut der Gesetzesbegründung aufgrund des Finanzvolumens, möglicher volkswirtschaftlicher Auswirkungen und vermeidbarem Verwaltungsaufwand bewusst gegen eine Erstattung der gesamten Ausbildungskosten aus dem öffentlichen Haushalt und für ein solches „Umlageverfahren“. ¹⁹⁸ Die Höhe der Berufsausbildungsplatzabgabe sollte ebenfalls durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung festgesetzt werden, die mit derjenigen nach § 2 Abs. 1 APIFG-E „technisch zusammengefaßt“ werden können sollte, ¹⁹⁹ und zwar so,

198 BT-Drs. 7/3714, S. 84 – linke Spalte.

199 BT-Drs. 7/3714, S. 87 – linke Spalte.

„daß durch die Abgabe die für die Gewährung der finanziellen Hilfen erforderlichen Mittel bereitgestellt werden“.²⁰⁰

Die Höhe sollte jedoch 0,25 Prozent der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten,

„um das mögliche Ausmaß der Belastung durch diese Abgabe nach oben zu begrenzen“.²⁰¹

Die Bemessungsgrundlage sollte in der Summe der von einem Arbeitgeber in einem Kalenderjahr zu zahlenden Entgelte im Sinne des § 160 Reichsversicherungsordnung (RVO) a.F. abzüglich besonderer Entgelte und eines Freibetrages in Höhe von 400.000 DM bestehen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3, 4 APlFG-E). Durch den Freibetrag sollten insbesondere Kleinbetriebe von der Abgabepflicht ausgenommen werden,²⁰² er bewirkte indes, dass rund 90 Prozent aller Arbeitgeber tatsächlich von der Abgabepflicht ausgenommen wurden.²⁰³

Die Abgabe sollte durch die nach Landesrecht jeweils zuständige Stelle eingezogen (§ 3 Abs. 3 APlFG-E) und an das für die Durchführung der Berufsbildungsfinanzierung zuständige Bundesinstitut für Berufsbildung abgeführt werden (vgl. § 3 Abs. 7 i.V.m. §§ 4

200 BT-Drs. 7/5236, S. 3 – rechte Spalte.

201 BT-Drs. 7/3714, S. 87 – rechte Spalte.

202 BT-Drs. 7/3714, S. 87 – rechte Spalte.

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

Abs. 1 Satz 1, 14 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) APIFG-E). Die Kompetenz für diese Zuständigkeitszuweisung sah die Gesetzesbegründung²⁰⁴ in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG²⁰⁵. Die Durchführung der Finanzierungsaufgaben durch ein Bundesinstitut sei „zwingend geboten“, da nur unter dieser Voraussetzung die finanziellen Hilfen in sinnvoller Weise gewährt werden könnten und ein Überblick über die Entwicklung in der Bundesrepublik insgesamt erforderlich sei; Institutionen mit regionaler oder auf ein Bundesland beschränkter Zuständigkeit könnten solche komplexen Aufgaben ebenso wenig in zufriedenstellender Weise erfüllen wie Institutionen ohne ausreichenden Sachverstand für Fragen der Berufsausbildung.²⁰⁶

Das Bundesinstitut für Berufsbildung hatte nach dem Gesetzentwurf des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (vgl. § 4 Abs. 3 APIFG-E) die Berufsausbildungsplatzabgabe

„als zweckgebundene Vermögensmasse“

zu verwalten (sogenannte *Fondslösung*²⁰⁷). Hierdurch sollte eine getrennte Verwaltung der sonstigen Mittel der Bundesinstitution und der Mittel aus der Berufsausbildungsabgabe sichergestellt werden.²⁰⁸

Durch Rechtsverordnung war des Weiteren das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie das Verfahren bei fehlerhaften Auszahlungen zu bestimmen (vgl. § 4 Abs. 4 APIFG-E). Die Abgabepflichtigen hatten den Einzugsstellen Nachweise für die Berechnung der

204 BT-Drs. 7/3714, S. 89 – linke Spalte.

205 „Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden“.

206 BT-Drs. 7/3714, S. 89 – linke Spalte.

207 Vgl. BT-Drs. 7/3714, S. 84 – linke Spalte.

208 BT-Drs. 7/3714, S. 89 – rechte Spalte.

Abgabe (Lohnnachweise) einzureichen (§ 3 Abs. 5 APIFG-E); hierzu sollten die Einzugsstellen der Länder auch die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen einsehen können, um die eingereichten Lohnnachweise prüfen zu können (§ 3 Abs. 6 Satz 1 APIFG-E). Der zuständige Bundesminister sollte diesbezüglich Form und Inhalt des Lohnnachweises und den Zeitpunkt seiner Einreichung durch Rechtsverordnung bestimmen können (§ 3 Abs. 8 Nr. 3 APIFG-E). Verstöße hiergegen sollten nach § 27 Abs. 1, 2 APIFG-E als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu zweitausend Deutsche Mark geahndet werden können.

2. Weiteres Gesetzgebungsverfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die das Ausbildungsplatzförderungsgesetz ergänzenden steuerrechtlichen Regelungen wurden in dem „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung“²⁰⁹ zusammengefasst. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz wurde am 30. Juni 1976 vom Bundestag verabschiedet.²¹⁰ Der Bundesrat rief zu beiden Gesetzentwürfen am 16. Juli 1976 den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel an, beide Gesetze miteinander zu verbinden und dem neuen einheitlichen Gesetz die Fassung einer Novelle zum geltenden Berufsbildungsgesetz von 1969 zu geben.²¹¹ Nachdem das Vermittlungsverfahren ohne Ergebnis geblieben war, versagte der Bundesrat beiden Gesetzen die Zustimmung. Er war der Meinung, dass nicht nur der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung son-

209 BT-Drs. 5/5237 vom 20.5.1976.

210 Siehe hierzu die **Anlage 1**).

211 BT-Drs. 7/5608 und BT-Drs. 7/5609; vgl. *Anton Knopp/Wolfgang Kraegeloh*, Berufsbildungsgesetz, 4. Aufl. 1998, S. 3 f.

dem auch der Entwurf des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes seiner Zustimmung bedürfe. Nach Auffassung von Bundesregierung und Bundestag sollte insbesondere das Ausbildungsplatzförderungsgesetz indes nicht der Zustimmung der Länderkammer bedürfen.²¹² Hierzu führte der SPD-Abgeordnete *Björn Engholm* bereits in der Ersten Beratung des Bundestages vom 3. Juni 1976 aus:

„Das *Ausbildungsplatzförderungsgesetz* ist so angelegt und konstruiert, daß es sich hierbei um ein *Einspruchsgesetz* handelt, das der Bundesrat sowohl zustimmend wie ablehnend beraten kann, das im Falle einer Ablehnung automatisch in den Vermittlungsausschuß kommt (...). Wenn die Ministerpräsidenten zweier namhafter Bundesländer [gemeint sind *Gerhard Stoltenberg*, Schleswig-Holstein, und *Hans K. Filbinger*, Baden-Württemberg] behaupten, hier werde der Bundesrat umgangen, dann ist das eine schlichte Infamie. Gesetze, die hier gemacht werden, können nicht ohne den Bundesrat, können nicht unter Umgehung des Bundesrates laufen (...). Die *Teilung eines Gesetzesvorhabens in ein Zustimmungs- und ein Einspruchsgesetz* ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig (...)“.²¹³

Der Bundespräsident schloss sich dieser Auffassung aufgrund der von ihm beim Bundesminister für Justiz und beim Bundesminister für Inneres eingeholten Gutachten an und

212 Siehe *Antonius Lipsmeier*, Berufsbildung, in: Christoph Führ/Carl-L. Furck (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte VI/1, 1945 bis zur Gegenwart, Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 447 (452); *Ute Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben – Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, 2000, S. 56.

213 Vgl. den Abg. *Engholm* (SPD), Stenographischer Bericht der 247. Sitzung des Bundestages vom 3.6.1976, S. 17518 – Hervorhebung im Original.

fertigte das Gesetz am 7. September 1976 aus.²¹⁴ Es wurde am selben Tag im Bundesgesetzblatt verkündet²¹⁵ und trat rückwirkend zum 1. September 1976 in Kraft.²¹⁶

3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 ff.

Mit Urteil vom 10. Dezember 1980 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts auf eine abstrakte Normenkontrolle der Bayerischen Staatsregierung gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG²¹⁷, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG das Ausbildungsplatzförderungsgesetz für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt. Die Entscheidung zum Zustimmungserfordernis des Bundesrates (a) ist mit 6:2 Stimmen ergangen, die Entscheidung zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe (b) mit 5:3 Stimmen. Mit ihr hat nach übereinstimmender Auffassung eine „neue Zeitrechnung in der Abgabenjudikatur des Bundesverfassungsgerichts“ begonnen.²¹⁸

214 Hierzu auch BVerfGE 55, 274 (277) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

215 BGBl. I S. 2658-2666.

216 Mit Ausnahme von § 14 Abs. 2 Nr. 6 APlfG, der am 1.1.1977 in Kraft trat, vgl. § 35 APlfG.

217 „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet (...) bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetze oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages“.

218 Vgl. *Hans-J. Koch*, Umweltabgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Lerke Osterloh/Karsten Schmidt/Hermann Weber* (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung – Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag*, 2004, S. 769 (774); ebenso *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (667).

a) Zustimmungserfordernis des Bundesrates

Zwar handele es sich bei dem angefochtenen Ausbildungsplatzförderungsgesetz nicht um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz über Steuern im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG.²¹⁹ Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG vorgesehene Berufsausbildungsabgabe sei keine Steuer, sondern eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe.²²⁰ Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz enthielt jedoch Vorschriften, die das Verwaltungsverfahren regeln sollten. Es hätte daher nach Ansicht der sechs diese Entscheidung tragenden Richter nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil es jedenfalls in § 3 Abs. 6 und § 3 Abs. 8 Nr. 3 APIFG Vorschriften²²¹ über das Verwaltungsverfahren enthalten habe.²²²

Das Grundgesetz gehe von einer umfassenden Verwaltungszuständigkeit der Länder aus, soweit die Verfassung nichts anderes bestimme oder zulasse (vgl. Art. 30, 83 GG²²³). Um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen, mache Art. 84 Abs. 1 GG das Zustandekommen von Bundesgesetzen, die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthalten, von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Dieses Zustimmungserfordernis soll nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Grundentscheidung der Verfassung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus mit absichern und verhindern, dass „Systemverschiebungen“ im bundesstaatlichen Gefüge im Wege der einfachen Gesetzgebung herbeigeführt werden

219 „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates“.

220 BVerfGE 55, 274 (297) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

221 Zum Inhalt dieser Vorschriften siehe oben **1. b)**.

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

223 „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt“.

können.²²⁴ Zustimmungsbefähigt ist danach nicht nur die einzelne Vorschrift über das
Verwaltungsverfahren, sondern das Gesetz als Ganzes.²²⁵ Art. 84 Abs. 1 GG lautete in
seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung²²⁶:

„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so
regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren,
soweit nicht Bundesgesetze *mit Zustimmung des Bundesrates* etwas ande-
res bestimmen“.²²⁷

Ausgelöst wird das Zustimmungsbefähigung durch ein Bundesgesetz, das selbst das
Verfahren der Landesbehörden regelt, also verbindlich die Art und Weise und die Formen
ihrer Tätigkeit zur Ausführung des Gesetzes vorschreibt.²²⁸ Dies sei vorliegend mit Blick
auf die Vorschriften der § 3 Abs. 6 und § 3 Abs. 8 Nr. 3 APlFG der Fall, die nach den
dargelegten Grundsätzen als Teilregelung des gem. Art. 84 Abs. 1 GG den Ländern zur
Ausgestaltung überlassenen Verwaltungsverfahrens anzusehen seien.²²⁹ Insbesondere § 3
Abs. 6 APlFG begründete nach mehrheitlicher Ansicht der Verfassungsrichter nicht nur
eine Verpflichtung der Arbeitgeber, den Einzugsstellen Einblick in ihre Geschäftsbücher
und sonstigen Unterlagen zu gewähren, und eine Befugnis der Verwaltungsbehörden, von

224 BVerfGE 55, 274 (319) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, unter Verweis auf BVerfGE 37, 363 (379
ff.) – *Bundesrat*.

225 BVerfGE 55, 274 (319) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, unter Verweis auf BVerfGE 8, 274
(294 ff.); 24, 184 (195); 37, 363 (380 f., 383 f.); 48, 127 (177 f.).

226 Neu gefasst mit Wirkung vom 1.9.2006 durch Gesetz vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034 – *Föderalis-
musreform I*.

227 Hervorhebungen nur hier.

228 BVerfGE 55, 274 (319) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, unter Verweis auf BVerfGE 37, 363
(385) – *Bundesrat*.

229 BVerfGE 55, 274 (321) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

der eingeräumten Möglichkeit Gebrauch zu machen. Vielmehr bedeute die Regelung aus der Sicht der ausführenden Verwaltung,

„daß sie den Lohnnachweis entgegenzunehmen *hat* und prüfen *muss*, ob und wie weit sie ihn zur Grundlage ihrer weiteren Tätigkeit machen will, und daß sie gegebenenfalls zusätzliche Überprüfungen und Ermittlungen – nicht zuletzt auf dem vorgezeichneten Weg – anzustellen *hat*“.²³⁰

Alle diese Vorgaben des Verwaltungshandelns gehören zu typischen Norminhalten verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen und führten nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dazu, dass das APlFG „als gesetzgebungstechnische Einheit“²³¹ mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig sei. Diese Rechtsfolge sei auch nicht nachträglich durch die Zustimmung des Bundesrates zu den späteren Gesetzen zur Steuerentlastung und Investitionsförderung vom 4. November 1977²³² oder zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbildungsplatzförderung vom 23. Dezember 1977²³³, die eine teilweise Änderung und Ergänzung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes beinhalteten, geheilt worden.²³⁴

b) Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts bei der Berufsausbildungsplatzabgabe um eine Sonderabgabe, welche die

230 BVerfGE 55, 274 (322) – *Berufsausbildungsplatzabgabe* (Hervorhebungen im Original).

231 BVerfGE 55, 274 (327) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

232 BGBl. I S. 1965.

233 BGBl. I S. 3108.

234 BVerfGE 55, 274 (327 f.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

einschränkenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an diesen Abgabentypus jedoch erfüllt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen Geldleistungspflichten, die einem begrenzten Personenkreis im Hinblick auf vorgegebene besondere wirtschaftliche oder soziale Zusammenhänge gesetzlich auferlegt worden sind, nicht als steuerliche Abgaben oder Vorzugslasten, sondern als *Sonderabgaben* qualifiziert und im Falle des Vorliegens näher auszuführender Voraussetzungen²³⁵ als verfassungsrechtlich zulässig angesehen. Dabei hat das Gericht verneint, dass es in diesen Fällen einer ausdrücklichen „Spezialermächtigung“ kraft Verfassungsrechts bedürfte; während die Steuer den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen der Art. 105 ff. GG folgt, richtet sich die parafiskalische Sonderabgabe nach den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 73 und 74 GG.²³⁶ Zwar bestünde eine verfassungsrechtliche, sowohl kompetenz- als auch grundrechtliche

„Konkurrenzsituation zwischen Sonderabgabe und Steuer“,²³⁷

235 Zu diesen im Einzelnen unten **E. III.**

236 BVerfGE 55, 274 (297) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, unter Verweis auf BVerfGE 4, 7 (13); 8, 274 (317); 18, 315 (328 f.); 29, 402 (409); 37, 1 (16 f.); ferner *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts V*, 32007, § 119 Rn. 13; *Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe*, *Steuerrecht*, 16. Aufl. 2013, Rn. 122; *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, *GewArch* 1981, 41 (41).

237 BVerfGE 55, 274 (300) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; ähnlich BVerfGE 113, 128 (149) – *Solidarfonds Abfallrückführung*; vgl. auch *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, *DVBf* 2005, 667 (667); *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, *DVBf* 2012, 747 (747).

und verträge es sich mit der objektiven Ordnungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung in Art. 104a bis Art. 108 GG nicht, wenn es der Willensentschließung des „einfachen“ Gesetzgebers überlassen bliebe, eine bestimmte öffentliche Aufgabe im Wege der Besteuerung oder – unter Berufung auf eine weitgefaste Sachgebietszuständigkeit (z.B. das „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) – durch Erhebung einer parafiskalischen Sonderabgabe zu finanzieren.²³⁸ Ein „Wahlrecht“ des Gesetzgebers zwischen der Einführung und Erhebung von Steuern oder Sonderabgaben ist danach nicht anzuerkennen.²³⁹

Gleichwohl gestand das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Erhebung der im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vorgesehenen Sonderabgabe unter dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) zu. Dieser Kompetenztitel sei weit auszulegen 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 regelnde Normen.²⁴⁰ Zu diesen zählten auch solche Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen; ebenso soll dem Bund danach die Befugnis zustehen,

„im Rahmen derartiger Regelungen Abgabenerhebungen vorzusehen“.²⁴¹

238 BVerfGE 55, 274 (301 f.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

239 BVerfGE 55, 274 (302) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

240 BVerfGE 55, 274 (308) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

241 BVerfGE 55, 274 (309) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, unter Bezugnahme auf BVerfGE 11, 105 (110 ff.); 18, 315 (328 f.); 37, 1 (16 f.).

4. Nachgang der Entscheidung

Im Nachgang des Urteils des Bundesverfassungsgerichts legte die Bundesregierung am 25. März 1981 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz – BerBiFG²⁴²) vor, der den Planungs- und Statistikteil sowie den Teil über das Bundesinstitut für Berufsbildung des AP-IFG aufgriff. Die Vorschriften über die Finanzierung der Berufsausbildung, namentlich das Instrument der Berufsausbildungsplatzabgabe, wurden in den Entwurf nicht übernommen. Die Bundesregierung war vielmehr der Ansicht, dass die Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung in der Zukunft zunächst mit sämtlichen Beteiligten erörtert und geprüft werden sollen, bevor über mögliche Maßnahmen entschieden werden kann.²⁴³ Auch bei dem Entwurf eines Berufsbildungsförderungsgesetzes waren die Meinungen über das Zustimmungserfordernis des Bundesrates geteilt. Nach einem Vermittlungsverfahren wurde das Gesetz jedoch beschlossen und am 23. Dezember 1981 im Bundesgesetzblatt verkündet.²⁴⁴

III. Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004

1. Inhalt und Begründung

Im Jahr 2004 unternahm die rot-grüne Bundesregierung einen erneuten Verstoß zur Einführung einer Berufsausbildungsabgabe auf Bundesebene, nachdem im Jahr 1997 die Einführung einer „Ausbildungsplatzumlage“ durch den SPD-Entwurf eines Gesetzes

242 BT-Drs. 9/279 vom 25.3.1981.

243 BT-Drs. 9/279, S. 1 f.

244 BGBl. I S. 1692 ff.

zur Sicherung und Förderung der betrieblichen Berufsausbildung (Berufsausbildungsfinanzierungsgesetz – BAFinG²⁴⁵) im Bundestag keine Mehrheit gefunden hatte.²⁴⁶

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz – BerASichG²⁴⁷) vom 30. März 2004 sollten

„die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze und die besondere Ausbildungsleistung von Arbeitgebern gefördert werden. Die hierfür benötigten Mittel werden grundsätzlich von allen Arbeitgebern mit mehr als zehn sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erbracht, die unterhalb der gesetzlich festgelegten Ausbildungsquote ausgebildet haben“.²⁴⁸

Das Gesetz wollte dabei vorrangig auf die Eigenverantwortung und das Eigeninteresse der Arbeitgeber an qualifizierten Fachkräften setzen (§ 1 Satz 2 BerASichG-E). Die Förderung sollte „als Hilfe zur Selbsthilfe“ nur eingreifen, wenn die Arbeitgeber ihrer be-

245 BT-Drs. 13/8680 vom 2.10.1997.

246 Vgl. den Stenographischen Bericht der 238. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 28.5.1998, 13/238, S. 21936; das Gleiche gilt für die in dem PDS-Entwurf eines Gesetzes zur solidarischen Ausbildungsfinanzierung (Ausbildungsfinanzierungsgesetz) vom 4.11.1998, BT-Drs. 14/14, enthaltene Ausbildungsumlage: „Betriebe und Verwaltungen werden zu einer Berufsausbildungsumlage in Höhe eines an den tatsächlichen betrieblichen Nettoausbildungskosten eines Jahres orientierten Hebesatzes, der von der jeweils aktuellen Bewerberzahl ausgeht, verpflichtet. Die Erhebung der Umlage ist auszusetzen, wenn der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit feststellt, daß das Angebot an Ausbildungsplätzen in anerkannten und nachgefragten Ausbildungsberufen gemäß dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) die Nachfrage in allen Landesarbeitsamtsbezirken um 12,5 vom Hundert übersteigt“ (vgl. § 5 Abs. 1 des Entwurfs).

247 BT-Drs. 15/2820 vom 30.3.2004.

248 BT-Drs. 15/2820, S. 2.

sonderen Verantwortung, im eigenen Interesse junge Menschen auszubilden, nicht ausreichend nachkommen (§ 1 Satz 3 BerASichG-E). Parallel zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 setzte auch der Entwurf eines Berufsausbildungssicherungsgesetzes auf einen Förderungsteil (§§ 4-8 BerASichG-E) und einen Finanzierungsteil (§§ 9-15 BerASichG-E). Anders als das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sah der Entwurf aus dem Jahr 2004 jedoch detaillierte Regelungen über einen „Berufsausbildungssicherungsfonds“ (§§ 16-21 BerASichG-E) vor, die im Folgenden kurz näher dargestellt werden sollen.

Nach § 16 Abs. 1, 2 BerASichG-E sollte ein nicht-rechtsfähiger Fonds „Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation“ (Berufsausbildungssicherungsfonds) beim Bundesverwaltungsamt als Sondervermögendes Bundes errichtet werden. Durch diesen sollten vorrangig zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze gefördert werden. Zuwendungen sollten danach in erster Linie Arbeitgeber erhalten, deren individuelle Ausbildungsquote²⁴⁹ im Bezugsjahr die notwendige Ausbildungsquote überschritten hat (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1, 2 BerASichG-E). Die notwendige Ausbildungsquote sollte gem. § 2 Abs. 5 Satz 1 BerASichG-E 7 Prozent betragen.²⁵⁰

249 Vgl. § 2 Abs. 6 BerASichG-E: „Die individuelle Ausbildungsquote eines Arbeitgebers ist der Anteil der im Bezugsjahr bei ihm durchschnittlich beschäftigten Auszubildenden an der Gesamtzahl der bei ihm im Bezugsjahr durchschnittlich sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen“.

250 Zum Begriff der „Ausbildungsquote“ siehe oben **B. III. 1. a)** sowie die Legaldefinition in § 2 Abs. 5 Satz 2 BerASichG-E: „Sie beschreibt das bundesweite Verhältnis der Anzahl von Auszubildenden zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, bei dem zu erwarten ist, dass der Fachkräftenachwuchs und die Berufsausbildungschancen der jungen Generation gesichert sind“; vereinzelt wurde diese Ausbildungsquote für verfassungswidrig, weil gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßend gehalten, vgl. *Volker Rieble*, Erste Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen

Bei den Fondsmitteln sollte es sich um eine *zweckgebundene Vermögensmasse* handeln, die von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten, getrennt zu halten und ausschließlich zu den vom BerASichG-E vorgegebenen Zwecken zu verwenden gewesen wäre (vgl. §§ 17 Abs. 1, 18 Abs. 3 BerASichG-E). Die Finanzierung des Fonds sollte aus der sogenannten *Berufsausbildungssicherungsabgabe* erfolgen (§ 18 Abs. 1 BerASichG-E). Diese war nach § 9 i.V.m. §§ 4, 3 Abs. 1 Satz 1 BerASichG-E dann zu erheben, wenn die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss feststellt, dass

1. am Stichtag die Anzahl der bei der Bundesagentur für Arbeit bundesweit gemeldeten unbesetzten Berufsausbildungsstellen diejenige der noch nicht vermittelten Bewerber für Berufsausbildungsstellen um weniger als 15 Prozent übersteigt,
2. kurzfristig eine wesentliche Verbesserung auf dem Ausbildungsstellenmarkt durch Bereitstellung der erforderlichen Anzahl zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze nicht zu erwarten ist und
3. der mit der Förderung und Finanzierung nach diesem Gesetz verbundene Verwaltungsaufwand im Hinblick auf die erforderliche Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze angemessen ist.

Die Höhe der von einem Arbeitgeber zu entrichtenden Berufsausbildungssicherungsabgabe sollte insbesondere von der Anzahl der bei ihm im Bezugsjahr durchschnittlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der erforderlichen Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze und dem Gesamtausgleichsfaktor²⁵¹ abhängig sein (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1

der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz – BerASichG) der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 2.4.2004, S. 6 f., abrufbar unter: www.zaar.uni-muenchen.de/download/doku/gesetzgebung/abgabe/stellungnahme_zaar_pdf (zuletzt 8.8.2014).

251 Zu diesem vgl. § 2 Abs. 10 BerASichG-E: „Der Gesamtausgleichsfaktor beschreibt die im Rahmen des Leistungsausgleichs nach § 6 bundesweit förderfähige Ausbildungsleistung. Er ergibt sich aus der Addition sämtlicher individueller Ausgleichsfaktoren derjenigen Arbeitgeber, deren individuelle

BerASichG-E). Durch Tarifvertrag sollte eine abweichende, vorrangige Regelung möglich bleiben (§ 13 BerASichG-E).

Die Erhebung der Berufsausbildungssicherungsabgabe sowie die Verwaltung des Berufsausbildungssicherungsfonds sollten nach dem Gesetzentwurf ausschließlich beim Bundesverwaltungsamt liegen, um kompetenzrechtliche Fallstricke diesmal auszuschließen.

2. Weiteres Gesetzgebungsverfahren und „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“

Am 7. Mai 2004 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation im Bundestag beschlossen. Am 11. Juni 2004 rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG an, da er die Berufsausbildungssicherungsabgabe für „ein völlig ungeeignetes Instrument zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsstellen für junge Menschen“ hielt.²⁵² Durch die Abgabe würden insbesondere die Lohnnebenkosten erhöht mit der Folge, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft weiter sinken wird und damit noch mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen werden.²⁵³ Darüber hinaus befürchtete der Bundesrat, dass die bisherige hohe Qualität der Ausbildung im dualen System erheblich leiden werde, wenn Betriebe nur wegen der Abgabe ausbildeten.

Ausbildungsquote im Bezugsjahr die notwendige Ausbildungsquote überschritten hat, und wird von der Bundesregierung spätestens bis zum auf den Stichtag folgenden 30. April im Bundesgesetzblatt bekannt gegeben“.

252 BR-Drs. 389/04 vom 11.6.2004, S. 2; siehe auch die Entschließung des Bundesrates zum Verzicht auf die Einführung einer gesetzlichen Ausbildungsplatzabgabe vom 2.4.2004, BR-Drs. 227/04, S. 3: „Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, von weiteren Aktivitäten zur Einführung einer gesetzlich geregelten Ausbildungsplatzabgabe abzusehen“.

253 BR-Drs. 389/04, S. 2.

Ferner sei eine „Verstaatlichung der Ausbildung“ zu befürchten, weil sich viele Betriebe aus der Ausbildung zurückzögen.²⁵⁴ Schließlich war der Bundesrat der Ansicht, dass das Gesetz nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG²⁵⁵ seiner Zustimmung bedurfe, da zu erwarten sei, dass sich das Bundesverwaltungsamt zur ordnungsgemäßen Ausführung des BerASichG anderer Behörden bedienen oder jedenfalls einen faktischen eigenen Verwaltungsaufbau schaffen müsse. Insbesondere zur Feststellung der tatsächlichen Ausbildungsquote der Arbeitgeber seien bundesweit Strukturen aufzubauen, die dem klassischen zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbau entsprächen.²⁵⁶

Das Vermittlungsverfahren blieb auch diesmal ohne Ergebnis, allerdings rückte die Bundesregierung von ihrem Gesetzesvorhaben ab. Stattdessen wurde am 16. Juni 2004 ein „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ zwischen den zuständigen Bundesministerien, Kammern und Wirtschaftsverbänden geschlossen und nach dessen Auslaufen im März 2007 und im Oktober 2010 verlängert.²⁵⁷ Im Rahmen dieses „partnerschaftlichen Paktes für Ausbildung“ wurde eine Trendumkehr auf dem Ausbildungsmarkt angestrebt:

254 BR-Drs. 389/04, S. 2.

255 „Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden“.

256 BR-Drs. 389/04, S. 4.

257 Vgl. hierzu m.w.N. Karin Rebmann/Walter Tenfelde/Tobias Schlömer, *Berufs- und Wirtschaftspädagogik – Eine Einführung in Strukturkonzepte*, 4. Aufl. 2011, S. 17; Frieder Wolf/Christian Henkes, *Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des Rot-Grünen Projekts – Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005*, 2007, S. 355 (369 f.).

„Dieses ehrgeizige Ziel wollen wir in gemeinsamer gesellschaftlicher Verantwortung, insbesondere von Staat, Wirtschaft und Gewerkschaft erreichen“.²⁵⁸

Im Rahmen des Paktes, der als eine Form informellen Staatshandelns in Gestalt normensetzender, „mesokorporatistischer“²⁵⁹ Absprachen angesehen werden kann,²⁶⁰ werden von der Wirtschaft regelmäßig steigende Ausbildungsplatzzahlen angeboten,²⁶¹ jedoch

258 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland vom 16.6.2004, S. 2, abrufbar unter: www.zaar.uni-muechen.de/download/doku/gesetzgebung/abgabe/ausbildungspakt.pdf (zuletzt 7.8.2014).

259 Zum Begriff *Hans-Georg Dederer*, Korporative Staatsgewalt – Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen, zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik, 2004, S. 94 f.

260 *Peter Nahamowitz*, Themenkonjunkturen der Politikwissenschaft als Indikatoren für nachhaltige Veränderungen der Staatlichkeit in Deutschland? Zugleich ein Nachruf auf die ökonomische Globalisierung, in: Ralf Walkenhaus/Stefan Machura/Peter Nahamowitz/Erhard Treutner (Hrsg.), Staat im Wandel: Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag, 2006, S. 63 (74 f.).

261 Siehe die Ziele der Verlängerung des Nationalen Ausbildungspaktes 2010-2014, abrufbar unter www.bmbf.de/de/2295.php (zuletzt 8.8.2014): „Das Kernziel der Paktpartner bleibt, allen ausbildungsreifen und ausbildungswilligen Jugendlichen ein Angebot auf Ausbildung zu unterbreiten, das zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss hinführt. Dabei können auch Einstiegsqualifizierungen helfen, wobei die Vermittlung in betriebliche Ausbildung an erster Stelle steht. Die Wirtschaft hat daher im aktuellen Pakt – unter demografischem Vorbehalt – zugesagt:

- im Durchschnitt pro Jahr 60.000 neue Ausbildungsplätze einzuwerben,
- jährlich 30.000 neue Ausbildungsbetriebe zu gewinnen und
- jährlich 30.000 Plätze für betrieblich durchgeführte Einstiegqualifizierungen (EQ) bereit zu stellen und für eine hohe Übernahmequote zu werben sowie
- jährlich 10.000 Plätze für Einstiegsqualifizierungen speziell für förderungsbedürftige Jugendliche (EQ Plus) bereitzustellen und dafür gezielte Unterstützungsangebote, wie z.B. ausbildungsbegleitende Hilfen zu nutzen“.

bleibt das Angebot regelmäßig hinter der Umsetzung zurück.²⁶² Von einer Berufsausbildungssicherungsabgabe oder einem Berufsausbildungssicherungsfonds war in dem Nationalen Pakt keine Rede mehr. Vielmehr

„appellier[t]en die Beteiligten an den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, das Gesetzgebungsverfahren zu einem Berufsausbildungssicherungsgesetz ruhen zu lassen“.²⁶³

Das Gesetz ist in der Folgezeit nicht in Kraft getreten.

IV. Entwurf zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes 2006

Danach gab es – soweit ersichtlich – auf Bundesebene nur noch einen weiteren Ansatz zur Einführung einer berufsausbildungsbezogenen Sonderabgabe.²⁶⁴ Am 7. September 2006 legte die Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag den Entwurf eines Achtundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG-E) vor, der sich ebenfalls stark an den Regelungen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 orientierte.²⁶⁵

262 Siehe *Silvia Hoffmann-Cadura*, *Ausbildung in Deutschland – Eine kritische Betrachtung des dualen Systems*, 2011, S. 119.

263 Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland vom 16.6.2004, S. 7, abrufbar unter: www.zaar.uni-muechen.de/download/doku/gesetzgebung/abgabe/ausbildungspakt.pdf (zuletzt 7.8.2014); siehe auch *Silvia Hoffmann-Cadura*, *Ausbildung in Deutschland – Eine kritische Betrachtung des dualen Systems*, 2011, S. 119: „(...) zögert mehr noch die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe heraus“.

264 Zu dem Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung (Landesfinanzierungsgesetz – LBBiFinanzG) in Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren siehe unten **D. II. 3.**

265 BT-Drs. 16/2540 vom 7.9.2006.

Nach diesem sollte ein neuer Abschnitt unter dem Titel „Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung“ in §§ 52a-52e BBiG-E eingefügt werden. Kern dieser Regelung war auch hier eine „Berufsausbildungsabgabe“ (§ 52c BBiG-E): Diese sollte durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden und 0,5 Prozent der Bemessungsgrundlage der von einem Arbeitgeber im Kalenderjahr zu zahlenden Entgelte im Sinne von § 160 der Reichsversicherungsordnung (Bruttolohn- und Entgeltsumme) nicht übersteigen. Die Berufsausbildungsabgabe sollte durch das Bundesinstitut für Berufsbildung in einen Ausbildungsfonds zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Ausbildungschancen der jungen Generation eingezogen werden, der dort als Sondervermögen des Bundes errichtet werden sollte (§ 52c Abs. 3 BBiG-E). Die Fondsmittel sollten als „zweckgebundene Vermögensmasse“ ausschließlich nach Maßgabe der Vorschriften dieses Gesetzes verwendet werden dürfen (§ 52d Abs. 1 BBiG-E). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung des BBiG wurde erneut bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 in Verbindung mit Art. 72 GG verortet.²⁶⁶

Der Gesetzentwurf wurde am 21. Juni 2007 in zweiter Beratung im Bundestag abgelehnt.²⁶⁷

266 BT-Drs. 16/2540, S. 5.

267 Vgl. den Stenographischen Bericht der 105. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 21.6.2007, Plenarprotokoll 16/105, S. 10725.

D. Aktuelles Recht der Finanzierung

I. Im dualen System der Berufsausbildung

Bei der dualen Berufsausbildung *de lege lata* fallen unter anderem Kosten für die Berufsschule (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 BBiG i.V.m. den Schulgesetzen der Länder²⁶⁸), das Ausbildungsgehalt für den Auszubildenden (§§ 17 ff. BBiG) und für die Betreuung im Betrieb (vgl. § 14 BBiG) an. Das duale Ausbildungssystem beruht auf dem System der sogenannten *einzelbetrieblichen Finanzierung*. Dieses System ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- das Angebot und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen sind im Rahmen des Berufsausbildungsgesetzes und der arbeitsrechtlichen Vorschriften frei,
- die Kosten der betrieblichen (außerschulischen) Ausbildung trägt das ausbildende Unternehmen; diesem fallen zumindest während der Ausbildungszeit auch die Erträge der Ausbildung zu,
- übersteigen die Kosten der betrieblichen Berufsausbildung deren Erträge, ist eine Kompensation über den Preis nicht möglich,

268 Vgl. z.B. § 22 SchulG NRW.

- die Ausbildungsvergütung (§ 17 Abs. 1 BBiG²⁶⁹) wird i.d.R. tarifvertraglich vereinbart.²⁷⁰
- Die Kosten für die berufliche Erstausbildung werden danach in Deutschland zu rund 78 Prozent von den Betrieben getragen (Stand: 2010).

269 „¹Ausbildende haben Auszubildenden eine angemessene Vergütung zu gewähren. ²Sie ist nach dem Lebensalter der Auszubildenden so zu bemessen, dass sie mit fortschreitender Berufsausbildung, mindestens jährlich, ansteigt“; die Vergütungspflicht steht im Ausbildungsverhältnis nicht im Austauschverhältnis zum Produktionsinteresse des Ausbildenden, denn auf dieses kommt es im Ausbildungsverhältnis gerade nicht an, sondern bildet lediglich eine Nebenpflicht des Ausbildenden, vgl. m.w.N. BAG, Urteil vom 19.2.2008 – 9 AZR 1091/06, NZA 2008, 828 (829) – *Angemessenheit der Ausbildungsvergütung in der Krankenpflege*: „Danach hat eine Ausbildungsvergütung regelmäßig drei Funktionen. Sie soll den Auszubildenden und seine unterhaltsverpflichteten Eltern bei der Lebenshaltung finanziell unterstützen, die Heranbildung eines ausreichenden Nachwuchses an qualifizierten Fachkräften gewährleisten und die Leistungen des Auszubildenden in gewissem Umfang ‚entlohnen‘“; ferner *Monika Schlachter*, in: Rudi Müller-Glöge/Ulrich Preis/Ingrid Schmidt (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, 14. Aufl. 2014, BBiG § 17 Rn. 1.

270 *Ulrich van Lith*, Finanzierung der Berufsausbildung, S. 3, abrufbar unter: www.vanlith.de/?Oberkategorie=45&Kategorie=106 (zuletzt 8.8.2014), zugleich veröffentlicht in *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (77) 1997, 400 ff.

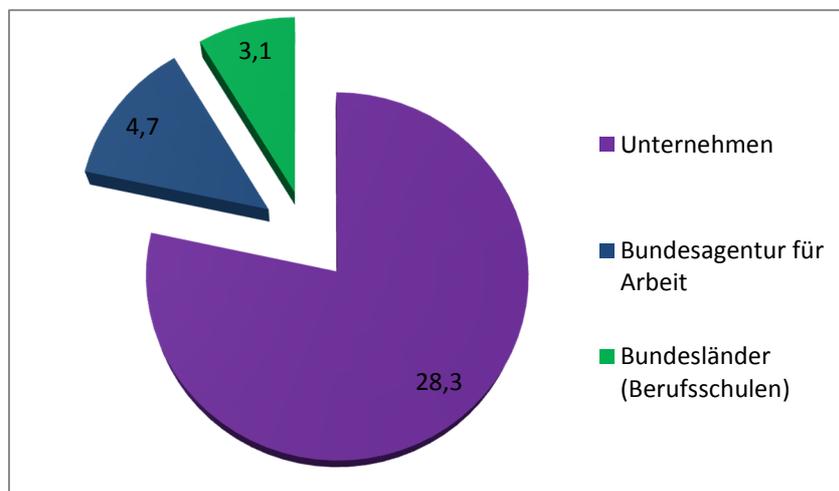


Abb. 13: Verteilung der Kosten für die berufliche Erstausbildung in Deutschland in Mrd. Euro (Gesamtkosten: 36,1 Mrd. Euro, Stand 2010).²⁷¹

Die – zumeist kollektivvertraglich vereinbarte – Ausbildungsvergütung macht dabei aus betrieblicher Sicht nur ca. 50 Prozent der gesamten Bruttoausbildungskosten aus.²⁷² In den alten Bundesländern betragen die tariflich-vereinbarten Ausbildungsvergütungen 2012 im Durchschnitt 737,- Euro pro Monat; dies ist ein Anstieg um 4,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. In den ostdeutschen Bundesländern betrug der monatliche Durchschnittsbruttoverdienst im Jahr 2012 dagegen 674,- Euro (plus 5 Prozent gegenüber 2011).

271 Ohne Zuwendungen der zuständigen Ministerien (vgl. unten **Abb. 15**); Quelle: www.euroinstitut.org/pdf/Download-Unterlagen/2014-Berufliche_Erstausbildung/GEIBEN_Marthe.pdf#page=25&zoom=au-to,0,138 (zuletzt 8.8.2014).

272 Jürgen Jerger/Jörg Lingens, Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (81) 2001, 26 (27).

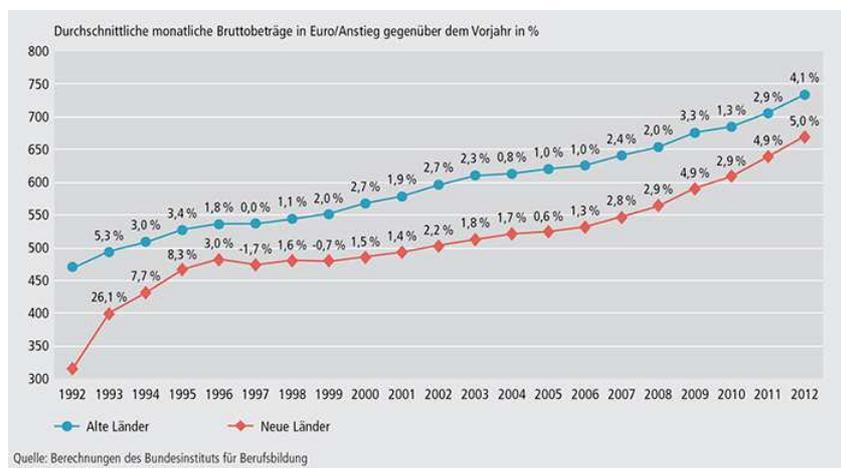


Abb. 14: Entwicklung der tariflichen Ausbildungsvergütungen von 1992 bis 2012.²⁷³

Die durchschnittlichen Nettokosten²⁷⁴ pro Jahr und Auszubildenden belaufen sich für die Betriebe auf 3.596,- Euro; dabei werden die Personalkosten für den Auszubildenden (9.490,- Euro) und den Ausbilder (3.292,- Euro), Sach- und Anlagekosten (691,- Euro) sowie sonstige Kosten (1.814,- Euro) durch die Erträge produktiver Leistung des Auszubildenden (11.692,- Euro) zu ca. 76 Prozent wieder ausgeglichen.²⁷⁵ Im Übrigen sollen die Kosten, die für die Auszubildenden während der Ausbildung durchschnittlich anfallen, durch die Übernahme der Auszubildenden und die damit eingesparten Personalgewinnungs- und Einarbeitungskosten für neue Fachkräfte sowie durch weniger gut mess-

273 Quelle: <http://datenreport.bibb.de/html/5801.htm> (zuletzt 8.8.2014).

274 Mit „Nettokosten“ sind die gesamten Personal- und Sachkosten der Ausbildungsstelle abzüglich der Erträge produktiver Leistung des Auszubildenden gemeint, vgl. Jürgen Jerger/Jörg Lingens, Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (81) 2001, 26 (28) sowie im Folgenden.

275 Vgl. <http://datenreport.bibb.de/html/5799.htm> (zuletzt 8.8.2014).

bare Faktoren, wie etwa Imagegewinn oder die Verringerung des Risikos von Fehleinstellungen, kompensiert werden können. Unter Berücksichtigung dieser – materiellen und immateriellen – Nutzenaspekte wird daher vermutet, dass der Gesamtnutzen die Kosten, die während der Ausbildung angefallen sind, für einen Großteil der Betriebe mehr als aufwiegt.²⁷⁶ Das Bundesarbeitsgericht ist entsprechend der Ansicht:

„Die Beschäftigung eines Auszubildenden ist – ebenso wie sie nicht zwangsläufig ein Verlustgeschäft darstellt – nicht zwangsläufig mit Gewinn verbunden.“²⁷⁷

Die öffentliche Hand beteiligt sich finanziell an der Berufsausbildung über ministerielle Zuwendungen (insbesondere des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, BMBF) und den Unterhalt der Berufsschulen, der nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) von den Ländern zu tragen ist.

276 Vgl. <http://datenreport.bibb.de/html/5799.htm> (zuletzt 8.8.2014).

277 BAG, Urteil vom 17.8.2000 – 8 AZR 578/99, NZA 2001, 150 (151) – *Schadensersatz bei Abbruch der Berufsausbildung*.

Pieroth / Barczak – Landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe

	2001	2006	2009 ¹⁷	2010	2011	2012	DS	SBS	ÜS	Enthält WB ¹⁸
	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €				
BMBF¹										
Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten ²	0,043	0,029	0,046	0,043	0,040	0,040	X		X	
Sonderprogramme des Bundes, der neuen Länder und Berlins zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern ³	0,095	0,077	0,049	0,032	0,016	0,009	X	X		
Schüler-BAföG für berufliche Vollzeitschüler (BFS, BAS sowie FOS) ⁴	0,148	0,221	0,252	0,253	0,271	k.A.		X	X	
Internationaler Austausch und Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung	0,007	0,005	0,007	0,010	0,012	0,012	X	X		X
Innovationen und Strukturentwicklung der beruflichen Bildung	k.A.	0,044	0,044	0,050	0,101	0,068	X	X	X	X
BIBB (Betrieb und Investitionen)	0,028	0,027	0,029	0,030	0,028	0,035	X	X	X	X
Begabtenförderung in der beruflichen Bildung ⁵	0,014	0,015	0,024	0,035	0,039	0,045				X
Sonderprogramm Lehrstellenentwickler und Regionalverbände Berufsbildung in den neuen Ländern (einschl. Berlin-Ost)	0,021	–	–	–	–	–	X			
Zukunftsinitiative für Berufliche Schulen (ZIBS)	0,175	–	–	–	–	–	X	X		X
Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsorientierung	–	–	0,010	0,019	0,035	0,065			X	
BMWi¹										
Berufliche Bildung für den Mittelstand – Lehrlingsunterweisung ⁶	0,042	0,040	0,046	0,047	0,046	0,045	X			
Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen ⁷	–	–	0,003	0,003	–	0,003	X		X	
BMAS⁸										
Leistungen für Menschen mit Behinderung im Rechtskreis SGB II ⁸										X
• Teilnahmekosten für Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben	k.A.	0,076	0,082	0,084	0,076	0,065				
Spezielle Maßnahmen für Jüngere im Rechtskreis SGB II ⁸										
• Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender	k.A.	0,166	0,381	0,378	0,331	0,222	X		X	
• Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung	k.A.	0,001	0,002	0,001	0,001	0,000			X	
• Einstiegsqualifizierung ⁹	k.A.	–	0,016	0,017	0,016	0,012			X	
Länder¹⁰										
Berufliche Schulen ¹¹										
• Teilzeitberufsschule	3,453	2,870	3,120	3,147	3,158	3,145	X			
• Berufsfachschulen	1,965	2,365	2,246	2,270	2,260	2,225		X	X	
• Berufsgrundbildungsjahr, Berufsvorbereitungsjahr	0,502	0,501	0,412	0,390	0,386	0,379			X	
• Andere berufsbildende Schulen (außer Fachschulen)	0,954	1,095	1,347	1,453	1,539	1,582		X		
Schüler-BAföG für berufliche Vollzeitschüler (BFS, BAS sowie FOS) ⁴	0,079	0,119	0,136	0,136	0,146	k.A.		X	X	
Ausbildungsprogramme der Länder ¹²										
• Westdeutschland ¹²	0,053	0,126	ca. 0,5	ca. 0,5	ca. 0,5	k.A.	X	X	X	
• Ostdeutschland	0,120	0,066					X	X	X	

Abb. 15: Öffentliche Aufwendungen für die berufliche Ausbildung (Teil 1: Ministerien und Bundesländer).²⁷⁸

Darüber hinaus beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit etwa über Berufsausbildungsbeihilfen (BAB), Lehrgangskosten, berufsfördernde Bildungsmaßnahmen für Behinderte,

278 Quelle: <http://datenreport.bibb.de/html/5800.htm> (zuletzt 8.8.2014).

Einstiegsqualifizierungen und Berufseinstiegsbegleitungen an der Berufsausbildung Jugendlicher.

	2001	2006	2009 ¹⁷	2010	2011	2012	DS	SBS	ÜS	Enthält WB ¹⁸
	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €				
Bundesagentur für Arbeit¹⁹										
Berufsausbildungsbeihilfen (BAB, betriebliche Berufsausbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) einschließlich BAB-Zweitausbildung	0,405	0,506	0,584	0,579	0,540	0,454	X		X	
Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	0,388	0,365	0,333	0,326	0,293	0,241			X	
Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher	0,811	0,808	0,728	0,672	0,587	0,493	X		X	
Berufsfördernde Bildungsmaßnahmen für Behinderte										
• für die Erstausbildung	k.A.	0,323	0,297	0,295	0,284	0,222				
• nicht auf berufliche Erstausbildung oder WB aufteilbare Bildungsausgaben	k.A.	1,690	1,892	1,871	1,806	1,747				X
Ausbildungsbonus ²⁰	–	–	0,034	0,036	0,032	0,021	X			
Einstiegsqualifizierung ²¹	–	0,070	0,055	0,055	0,049	0,039			X	
Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung ²²	k.A.	0,004	0,066	0,066	0,061	0,059			X	
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ²³	0,862	–	–	–	–	–			X	
Berufseinstiegsbegleitung für Jugendliche	–	–	0,035	0,055	0,060	0,053			X	
Förderung von Jugendwohnheimen ²⁴	0,044	0,004	–	–	–	–	X	X	X	X

¹ Ist-Werte für 2001, 2006 und 2009 bis 2011 gemäß Haushaltsrechnungen des Bundes, Haushaltsansätze für 2012.
² Die Angaben enthalten die Ausgaben für Investitionen und laufende Zwecke.
³ Der Bund trägt 50 % der Gesamtförderung von Bund und Ländern.
⁴ Förderung für Schüler an Berufsfachschulen (BFS), Berufsaufbauschulen (BAS) und in Fachoberschulklassen (FOS), die keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen. Ist-Werte für alle angegebenen Kalenderjahre gemäß BAfG-Statistik des Statistischen Bundesamtes. Die Angaben wurden zu 65 % dem Bund und zu 35 % den Ländern zugerechnet. Bis zum Datenreport 2012 wurde der Länderanteil nicht separat ausgewiesen.
⁵ Dem Zweck nach enthält diese Position eher Ausgaben für die berufliche Weiterbildung (Weiterbildungsstipendium) und die Förderung akademischer Bildung (Aufstiegsstipendium).
⁶ Bis zum Jahr 2011 weist diese Tabellenzeile die im entfallenen Titel „Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk“ zusammengefassten Ausgaben des BMWi aus.
⁷ Die Programmausgaben werden seit 2012 nicht mehr in einem eigenen Titel ausgewiesen, sondern sind in den Titel „Fachkräftesicherung für kleine und mittlere Unternehmen“ integriert.
⁸ Ist-Ausgaben für das jeweilige Haushaltsjahr.
⁹ Seit 1. Oktober 2008 als Regelleistung im Rahmen des SGB III. Vorher als Sonderprogramm aus dem BMAS-Haushalt finanziert.
¹⁰ Ist-Werte für 2001, 2006 und 2009 bis 2010. Vorläufige Ist-Werte für 2011, Soll-Werte für 2012.
¹¹ Grundlage für die Schätzung der Ausgaben in den Kalenderjahren 2001, 2006, und 2009 bis 2011: Schülerzahlen der im jeweiligen Kalenderjahr endenden und beginnenden Schuljahre sowie Ausgaben für die beruflichen Schulen. Grundlage der Schätzung für das Jahr 2012: Schülerzahlen des Schuljahres 2011/2012 sowie Ausgaben für die beruflichen Schulen. Ab dem Datenreport 2011 wurde das Ausgabenkonzept von Nettoausgaben auf Grundmittel umgestellt. Da dies auch rückwirkend für die Jahre ab 2007 geschah, unterscheiden sich die Angaben für die Jahre 2007 bis 2010 leicht von den Angaben in früheren Ausgaben des Datenreports.
¹² Bis 2006: Veranschlagtes Mittelvolumen nach Angaben der Länder (einschließlich ESF-Mittel) für das im jeweiligen Kalenderjahr beginnende Ausbildungsjahr. Die Angabe für das Jahr 2006 enthält nicht die Programme des Landes Rheinland-Pfalz, da vom zuständigen Ministerium keine Informationen vorlagen. Die für die Jahre 2009 bis 2011 ausgewiesenen Werte basieren auf einer BIBB-Erhebung, die Hinweise im Text sind zu beachten.
¹³ Entfallen seit dem 1. April 2012.
¹⁴ Voraussetzung für die Förderung ist gemäß § 33 SGB III die Beteiligung Dritter in Höhe von mindestens 50 %. Zum Anteil öffentlicher und privater Mittel im Rahmen dieser Kofinanzierung liegen jedoch keine Zahlen vor. Im Datenreport 2011 und 2012 wurden für diese Position aufgrund eines Übertragungsfehlers falsche Werte in den Jahren 2007 bis 2009 ausgewiesen.
¹⁵ Nur Ausgaben für Leistungen nach Artikel 2, 3, 4, 6, 7 und Qualifizierungsanteil nach Artikel 9 (bei Quali-ABM nur Zuschüsse zur Qualifizierung) des Sofortprogramms, teilweise mitfinanziert aus ESF-Mitteln. Die Jahre 2006 ff. enthalten möglicherweise Restbeträge, die hier nicht ausgewiesen werden.
¹⁶ Die institutionelle Förderung im Bereich der Aus- und Weiterbildung wurde 2009 abgeschafft. Seit April 2012 können jedoch wieder Leistungen für den Aufbau, die Erweiterung, den Umbau und die Ausstattung von Jugendwohnheimen erbracht werden.
¹⁷ Für Angaben zu den Jahren 2007 und 2008 siehe BIBB-Datenreport 2012, Kapitel A8.2.
¹⁸ Positionen, die in signifikantem Umfang auch Weiterbildungsausgaben enthalten, sind mit einem Kreuz gekennzeichnet.
 Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushaltspläne
 Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes
 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2 – Berufliche Schulen
 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 7 – BAfG
 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 – Rechnungserg GesamtHH
 Bundesagentur für Arbeit, Quartalsberichte
 Bundesagentur für Arbeit, Statistiken zu Einnahmen und Ausgaben im Rechtskreis SGB II
 Bundesagentur für Arbeit, Statistiken zu Einnahmen und Ausgaben in den Rechtskreisen SGB II und SGB III
 Auskünfte des Statistischen Bundesamtes (Dezember 2012) und der Bundesagentur für Arbeit (Februar 2013)

Abb. 16: Öffentliche Aufwendungen für die berufliche Ausbildung (Teil 2: Bundesagentur für Arbeit).²⁷⁹

279 Quelle: <http://datenreport.bibb.de/html/5800.htm> (zuletzt 8.8.2014).

Als Alternativen der maßgeblichen einzelbetrieblichen Finanzierung werden gesetzliche Umlagen auf Bundes- und Landesebene nach dem Vorbild Dänemarks und Frankreichs²⁸⁰, freiwillige, tarifvertragliche Regelungen, Kammer-, Innungs- und Verbandsumlagen und steuerliche Erleichterungen genannt sowie langfristige Finanzierungslösungen, die die Wahl zwischen verschiedenen Bildungsalternativen (Ausbildung, Schule, Hochschule) erleichtern und Verzerrungen zwischen Bildungssektoren vermindern sollen.²⁸¹

II. Bestehende Formen gemeinschaftlicher Finanzierung

Formen gemeinschaftlicher Finanzierung, die an die Stelle des Prinzips der einzelbetrieblichen Finanzierung in der dualen Berufsausbildung treten könnten, sind bereits seit längerem bekannt und auch in der Praxis erprobt. Als Beispiele sollen im Folgenden das im Jahr 2012 reformierte System der Altenpflegeausbildung in Nordrhein-Westfalen (1.), das umlagefinanzierte, tarifvertragsbasierte System im Bauhauptgewerbe (2.) sowie der Entwurf des DGB für ein Landesfinanzierungsgesetz (3.) analysiert werden. Abschließend soll nach ein vergleichender Blick auf die französische „Lehrlingssteuer“ und das dänische System der Umlagefinanzierung geworfen werden (4.).

280 Siehe *Ingrid Drexel*, Eine Alternative zur Individualisierung des Weiterbildungsaufwands: Pflichtausgaben der Betriebe und Umlagefonds – das Beispiel Frankreich, in: Bernd Käßlinger u.a. (Hrsg.): *Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung*. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn, 2006, S. 113 ff.

281 *Ulrich van Lith*, Finanzierung der Berufsausbildung, S. 4, abrufbar unter: www.vanlith.de/?Oberkategorie=45&Kategorie=106 (zuletzt 8.8.2014), zugleich veröffentlicht in *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (77) 1997, 400 ff.

1. Pflegeausbildung in Nordrhein-Westfalen

Ende 2010 fehlten in Nordrhein-Westfalen knapp 3.000 Absolventinnen und Absolventen in der Altenpflege, der Gesundheits- und Krankenpflege sowie der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege.²⁸²

In § 25 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – BAltPflG²⁸³) werden die Landesregierungen im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege und der nach § 17 Abs. 1a

282 Siehe www.nrw.de/landesregierung/durch-umlagefinanzierung-staerkt-nrw-die-ausbildung-in-der-altenpflege-12372/ (zuletzt 9.8.2014).

283 In der Fassung der Bekanntmachung vom 25.8.2003, BGBl. I S. 1690; zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege vom 13.3.2013, BGBl. I S. 446.

BAltPflG²⁸⁴ zu erstattenden Weiterbildungskosten von den in § 4 Abs. 3 Satz 1 BAltPflG²⁸⁵ genannten Einrichtungen Ausgleichsbeträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden.²⁸⁶ Dies gilt jedoch nach § 25 Abs. 1 Satz 2 BAltPflG nur, wenn ein Ausgleichsverfahren erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. Das Ausgleichsverfahren besitzt danach „Ausnahmecharakter“: Es soll nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann zur Anwendung kommen – das Ausgleichsverfahren im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 2 BAltPflG folglich nur dann „erforderlich“ sein –, wenn sich im Rahmen der nach § 25 Abs. 1 Satz 2 BAltPflG notwendigen Mangelprognose besondere Umstände feststellen lassen, die den Schluss zulassen, dass sich die erwähnte Regelerwartung des Bundesgesetzgebers, welche darin besteht, dass

284 „Im dritten Ausbildungsjahr einer Weiterbildung zur Altenpflegerin oder zum Altenpfleger, die nach dem 31. Dezember 2005 beginnt, hat der Träger der praktischen Ausbildung der Schülerin oder dem Schüler über die Ausbildungsvergütung hinaus die Weiterbildungskosten entsprechend § 83 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zu erstatten, sofern diese im dritten Ausbildungsjahr anfallen“.

285 „Die praktische Ausbildung wird in folgenden Einrichtungen vermittelt:

1. in einem Heim im Sinne des § 1 des Heimgesetzes oder in einer stationären Pflegeeinrichtung im Sinne des § 71 Abs. 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch, wenn es sich dabei um eine Einrichtung für alte Menschen handelt, und
2. in einer ambulanten Pflegeeinrichtung im Sinne des § 71 Abs. 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt“.

286 Zur hinreichenden Bestimmtheit dieser Verordnungsermächtigung jüngst OVG Münster, Urteil vom 27.6.2014 – 12 A 1932/13, BeckRS 2014, 54113; Beschluss vom 27.6.2014 – 12 A 502/14, BeckRS 2014, 54114.

das Abrechnungsverfahren gem. § 24 BAltPflG grundsätzlich ausreicht,²⁸⁷ in dem jeweiligen Lande voraussichtlich nicht erfüllen werde.²⁸⁸ Die Mangelprognose erfordert einen Vergleich des im Lande vorhandenen und erwartbaren Bedarfs an Ausbildungsplätzen mit dem vorhandenen und erwartbaren Angebot. Für die Annahme eines Mangels genügt es nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht, dass das Angebot nur vorübergehend hinter dem Bedarf zurückbleibt. Ein Mangel ist vielmehr nur bei einem Fehlbestand von einiger Dauer anzunehmen.²⁸⁹ Auch die Feststellung eines gegenwärtig vorliegenden Mangels setze deshalb die Prognose voraus, dass ein gegenwärtiger Fehlbestand nicht nur vorübergehend ist, sondern in absehbarer Zukunft fortbestehen wird.²⁹⁰ Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 BAltPflG darf die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen jedoch nicht überschreiten, wenn eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren einführt.

Nordrhein-Westfalen hat von der Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 1 Satz 1 BAltPflG durch das Gesetz zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in

287 Vgl. BT-Drs. 14/3736 vom 3.7.2000, S. 29: „Dies bedeutet, dass zunächst grundsätzlich von einem Abrechnungsverfahren nach § 24 ausgegangen wird. Stellt sich jedoch heraus, dass die Altenheime bzw. stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Dienste keine angemessene Zahl von Ausbildungsplätzen für die Schülerinnen und Schüler bereitstellen, können die Länder von der Ermächtigung der Umlagefinanzierung Gebrauch machen“.

288 BVerwGE 135, 188 (191) – *Rechtswidrigkeit der Sächsischen Altenpflege-Ausgleichsverordnung*.

289 BVerwGE 135, 188 (191 f.) – *Rechtswidrigkeit der Sächsischen Altenpflege-Ausgleichsverordnung*.

290 BVerwGE 135, 188 (192) – *Rechtswidrigkeit der Sächsischen Altenpflege-Ausgleichsverordnung*.

der Altenpflegehilfe (Landesaltenpflegegesetz – AltPflG NRW²⁹¹) vom 27. Juni 2006 und die Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung – AltPflAusglVO NRW²⁹²) vom 10. Januar 2012 Gebrauch gemacht. Nach § 4 Abs. 1 AltPflG NRW sind die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe die zuständige Behörden für die Durchführung des landesrechtlichen Ausgleichsverfahrens nach § 25 BAltPflG. Das nähere Verfahren wird dagegen in der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung geregelt: Nach dieser wird zur Beseitigung des Mangels an praktischen Ausbildungsplätzen in der Altenpflege ein Ausgleichsverfahren zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung durchgeführt (§ 1 AltPflAusglVO NRW). An dem Ausgleichsverfahren nehmen die in Nordrhein-Westfalen tätigen Einrichtungen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BAltPflG teil, mit denen ein Versorgungsvertrag gem. § 72 SGB XI besteht. Die Teilnahme ist dabei unabhängig davon, ob die einzelne Einrichtung tatsächlich praktische Ausbildung vermittelt. Hospize (stationär und ambulant) sind von der Teilnahme am Ausgleichsverfahren ausgenommen (§ 2 Abs. 1 AltPflAusglVO NRW). Vom Ausgleichsverfahren erfasst werden diejenigen Einrichtungen, die bereits vor dem 1. April des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres den Betrieb aufgenommen haben. Einrichtungen, die zu einem späteren Zeitpunkt den Betrieb aufnehmen, können auf Antrag an dem Ausgleichsverfahren teilnehmen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1, 2 AltPflAusglVO NRW). Die Umlagefinanzierung erfolgt über einen *Ausbildungsfonds*, der nach §§ 4 ff.

291 GV. NRW. 2006 S. 290, SGV. NRW. S. 2120; zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften vom 14.2.2012, GV. NRW. 2012 S. 97.

292 GV. NRW. 2012 S. 1.

AltPflAusglIVO NRW „Ausgleichsmasse“ heißt. Die Ausgleichsmasse wird durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen aufgebracht, die von den Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 AltPflAusglIVO NRW erhoben (vgl. § 7 Abs. 1 AltPflAusglIVO NRW).²⁹³

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts stellt eine Altenpflegeumlage gemessen an ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt ebenfalls keine Steuer, sondern vielmehr eine – verfassungsrechtlich zulässige – *Sonderabgabe mit Finanzierungszweck im*

293 Zur Berechnung des Ausgleichsbetrages vgl. § 7 Abs. 2 AltPflAusglIVO NRW: „Der von der einzelnen Einrichtung zu zahlende Ausgleichsbetrag wird wie folgt berechnet:

1. Der auf die einzelne voll-/teilstationäre Einrichtung entfallende Anteil an dem sektoralen Gesamtbetrag bemisst sich nach dem Verhältnis der in den zwölf Monaten vor dem 1. Januar des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres durchschnittlich besetzten Plätze dieser Einrichtung zu allen durchschnittlich besetzten Plätzen im sektoralen Leistungsbereich. Dabei wird bei Tagespflegeeinrichtungen die Zahl der durchschnittlich besetzten Plätze mit dem Faktor 0,50 multipliziert. Bei Betriebsbeginn im Laufe des zwei Jahre vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres oder vor dem 1. April des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres sind die durchschnittlich besetzten Plätze durch die zuständigen Behörden zu schätzen. Bei Einrichtungen, die im Erhebungsjahr aufgrund struktureller Veränderungen ihre Platzzahl um mindestens 10 Prozent reduzieren, kann auf Antrag die reduzierte Platzzahl der Berechnung zugrunde gelegt werden. Diese Einrichtungen sind verpflichtet, den zuständigen Behörden auf Anforderung Nachweise vorzulegen.
2. Bei den ambulanten Diensten errechnet sich der Anteil am sektoralen Betrag nach dem Verhältnis der nach dem SGB XI mit den Pflegekassen und den Trägern der Sozialhilfe abgerechneten Punkte des einzelnen ambulanten Dienstes zur Gesamtzahl der abgerechneten Punkte im sektoralen Leistungsbereich des zwei Jahre vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres. Bei Betriebsbeginn im Laufe des zwei Jahre vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres oder vor dem 1. April des vor dem Erhebungsjahr liegenden Jahres sind die in diesem Jahr abgerechneten Punkte durch die zuständige Behörde zu schätzen“.

engeren Sinn dar.²⁹⁴ Anders als Abgaben, die unter den herkömmlichen Steuerbegriff fallen, diene die Altenpflegeumlage nicht der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines Gemeinwesens; vielmehr hätten die Landesgesetzgeber einen speziellen Finanzbedarf, namentlich die Kosten der Erstattung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegeausbildung, gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet.²⁹⁵ Auch die gesetzliche Bezeichnung als „Umlage“ berühre nicht die durch tatbestandliche Ausgestaltung bestimmte Qualität als nichtsteuerliche *Sonderabgabe*. Insbesondere gehe es nicht um „Umlagen“ im finanzverfassungsrechtlichen Sinn, wie sie in Art. 106 Abs. 6 GG vorausgesetzt werden.²⁹⁶ Derartige Umlagen dienten als Instrumente des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern, vor allem zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden.²⁹⁷

Erstattungsberechtigt sind Einrichtungen, die tatsächlich eine praktische Ausbildung vermitteln. Erstattet werden dabei alle erstattungsfähigen Vergütungszahlungen für die Auszubildenden, mit denen ein Ausbildungsvertrag besteht (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 AltPflAusglVO NRW). Die zuständige Behörde setzt gegenüber jeder Einrichtung den jeweils zu erstattenden Betrag auf der Grundlage der Meldung vom 15. November des Vorjahres bis spätestens 1. Februar des Erhebungsjahres durch Bescheid fest (vgl. § 11 Abs. 3 AltPflAusglVO NRW). Sofern die Ausgleichsmasse (§ 5 AltPflAusglVO NRW) durch die Ausschüttung der nach § 11 Abs. 3 AltPflAusglVO NRW festgesetzten Erstattungen

294 BVerfGE 108, 186 (220 ff.) – *Altenpflegeumlage*.

295 BVerfGE 108, 186 (212) – *Altenpflegeumlage*.

296 BVerfGE 108, 186 (213) – *Altenpflegeumlage*.

297 Hierzu bereits oben **A. II. 1.**

nicht ausgeschöpft wird, können die Behörden für nachträglich gemeldete Auszubildende ebenfalls Erstattungsbeträge festsetzen (vgl. § 11 Abs. 5 AltPflAusglVO NRW).

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat im Juni 2014 in zwei Parallelverfahren Anfechtungsklagen (vgl. §§ 42 Abs. 1 Alt. 1, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) gegen die Umlagefinanzierung nach der Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung zurückgewiesen. Eine Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht wurde nicht zugelassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorlägen.²⁹⁸ Seit Einführung des Umlageverfahrens in der nordrhein-westfälischen Altenpflegeausbildung im Jahr 2012 wird ein Anstieg der Zahl der Auszubildenden von 10.000 auf rund 14.500 Personen verzeichnet (plus 45 Prozent), sodass das Umlageverfahren insgesamt als Erfolg gewertet werden kann.²⁹⁹

2. Umlagefinanzierung im Bauhauptgewerbe

Die Zahl der Auszubildenden war in den 1960er Jahren speziell im Baugewerbe stark zurückgegangen: So lag der Anteil der gewerblich Auszubildenden im Jahr 1970 nur noch bei 1,8 Prozent gegenüber 10,2 Prozent im Jahr 1950.³⁰⁰ Zu den strukturellen Besonderheiten der Branche zählt dabei seit jeher die große Anzahl von Kleinbetrieben: Rund

298 OVG Münster, Urteil vom 27.6.2014 – 12 A 1932/13, BeckRS 2014, 54113; Beschluss vom 27.6.2014 – 12 A 502/14, BeckRS 2014, 54114.

299 Vgl. *Carolina Heske*, Umlagefinanzierung der Altenpflegeausbildung beschert NRW 45 Prozent mehr Auszubildende, CARETrialog vom 15.7.2014, abrufbar unter: [www.caretrialog.de/index.php?id=124&tx_ttnews\[category_id\]=39-30-57-22-8&tx_ttnews\[tt_news\]=2078&cHash=a19e4a6fabad193bc9eb722e08a5a084](http://www.caretrialog.de/index.php?id=124&tx_ttnews[category_id]=39-30-57-22-8&tx_ttnews[tt_news]=2078&cHash=a19e4a6fabad193bc9eb722e08a5a084) (zuletzt 9.8.2014).

300 *Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf/Georg Worthmann*, Die Fragilität des Tarifsystems – Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, 2011, S. 40 f., m.w.N.

90 Prozent aller Baubetriebe beschäftigen danach im Durchschnitt nicht mehr als 20 Arbeitnehmer.³⁰¹ Aus diesem Grund wurde im Jahr 1975 erstmals ein Tarifvertrag über die Berufsbildung im Baugewerbe (BBTV) abgeschlossen,³⁰² der einen überbetrieblichen Ausbildungsfonds zum Gegenstand hatte und von Seiten der Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände als „Präzedenzfall für weitere Branchen“ kritisiert wurde.³⁰³ Das umlagefinanzierte „Solidarverfahren“³⁰⁴, an dem alle Baubetriebe teilnehmen, erfolgt dabei über die sogenannte Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK). Bei dieser handelt sich um eine unter dem Dachverband der Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) im Rahmen der Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG) geschaffene gemeinsame Einrichtung des Baugewerbes im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG³⁰⁵.³⁰⁶ Die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen und die Durchführung einer qualifizierten Berufsbildung im Baugewerbe ist der ULAK tarifvertraglich und damit unabhängig von

301 *Karl-H. Sahl*, Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, NZA-Beil. 2010, 8 (12).

302 Die jüngste Fassung des BBTV vom 3.5.2013, gültig ab 1.7.2013, ist abrufbar unter: www.soka-bau.de/soka-bau_2011/desktop/de/Tarifvertraege/bbtv/ (zuletzt 11.8.2014).

303 Siehe *Gerhard Bosch/Klaus Zühlke-Robinet*, Der Bauarbeitsmarkt – Soziologie und Ökonomie einer Branche, 2000, S. 198.

304 *Karl-H. Sahl*, Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, NZA-Beil. 2010, 8 (12).

305 „Sind im Tarifvertrag gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien vorgesehen und geregelt (Lohnausgleichskassen, Urlaubskassen usw.), so gelten diese Regelungen auch unmittelbar und zwingend für die Satzung dieser Einrichtung und das Verhältnis der Einrichtung zu den tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern“.

306 Vgl. VGH München, Urteil vom 14.8.2009 – 22 BV 07.1725, BeckRS 2009, 37996, Rn. 26; zur Organisation der SOKA-BAU siehe www.soka-bau.de/soka-bau_2011/desktop/de/SOKA-BAU/Firmeninformationen/ (zuletzt 11.8.2014).

gesetzlichen Regelungen übertragen worden (vgl. § 18 Abs. 1 BBTV 2013³⁰⁷). Bei der Ausbildungsförderung durch die ULAK handelt es sich insofern insbesondere nicht um Sozialleistungen im Sinne von § 18 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 Nr. 3 lit d) SGB I.³⁰⁸

Nach § 32 Abs. 1 BBTV 2013 haben die Arbeitgeber die zur Finanzierung der Erstattungsleistungen nach diesem Tarifvertrag erforderlichen Mittel durch Beiträge aufzubringen. Diese Beiträge sind an die ULAK, in Berlin jedoch an die Sozialkasse des Berliner Baugewerbes abzuführen. Diese Beiträge verwendet die ULAK einerseits dazu, einem ausbildenden Arbeitgeber die an den Auszubildenden gezahlten Ausbildungsvergütungen im ersten, zweiten und dritten betrieblichen Ausbildungsjahr zu erstatten, wenn

- a) eine Ausbildung in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf im Sinne der Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes oder der Handwerksordnung nach der jeweiligen Ausbildungsordnung erfolgt,
- b) eine Eintragung in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der Industrie- und Handelskammer oder der Handwerkskammer erfolgt ist,
- c) eine angemessene Ausbildungsvergütung im Sinne des § 17 BBiG gezahlt wird und
- d) der Ausbildungsvertrag eine Urlaubsregelung nach den tariflichen Bestimmungen enthält.

307 „Die als gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien bestehende ‚Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft‘ (ULAK), Wiesbaden, hat die Aufgabe, die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen und die Durchführung einer qualifizierten, den besonderen Anforderungen des Wirtschaftszweiges gerecht werdenden Berufsbildung für die Auszubildenden im Baugewerbe dadurch zu sichern, dass sie Ausbildungskosten nach Maßgabe dieses Tarifvertrages erstattet. An die Stelle der ULAK tritt im Gebiet des Landes Berlin die ‚Sozialkasse des Berliner Baugewerbes‘“.

308 So VGH München, Urteil vom 14.8.2009 – 22 BV 07.1725, BeckRS 2009, 37996, Rn. 29.

Für gewerbliche Auszubildende werden dabei im ersten Ausbildungsjahr zehn monatliche Ausbildungsvergütungen, im zweiten Lehrjahr sechs monatliche Ausbildungsvergütungen und im dritten Lehrjahr eine monatliche Ausbildungsvergütung zuzüglich einer Pauschale von 20 Prozent für Sozialaufwendungen erstattet. Im Jahr 2012 erstattete die SOKA-BAU insgesamt rund 290 Mio. Euro Ausbildungsvergütungen und überbetriebliche Ausbildungskosten einschließlich der Fahrtkosten (2010: 270 Mio. Euro).³⁰⁹

Andererseits erstattet die ULAK die Kosten der überbetrieblichen Ausbildung: Dies sind namentlich Personal- und Sachkosten des überbetrieblichen Ausbildungszentrums sowie die Fahrtkosten des Auszubildenden (vgl. §§ 24 ff. BBTV 2013). Es zählt zu den Besonderheiten der Berufsbildung im Baugewerbe, dass gewerbliche Auszubildende – zusätzlich zum Blockunterricht in der Berufsschule – im ersten Ausbildungsjahr zwischen 17 und 20 Wochen in einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte qualifiziert werden.³¹⁰ Daher steht der Auszubildende der Ausbildungsstätte gerade im ersten Lehrjahr nur begrenzt zur Verfügung; dies ist auch der Grund dafür, warum die ULAK im ersten Ausbildungsjahr dem ausbildenden Arbeitgeber zehn monatliche Ausbildungsvergütungen erstattet.³¹¹ Die Erstattungsleistungen belaufen sich pro gewerblich Auszubildendem auf bis zu 28.000,- Euro während der gesamten dreijährigen Ausbildungszeit.³¹²

Das solidarische, überbetriebliche Umlageverfahren im Bauhauptgewerbe wird als Erfolg betrachtet: Es fördere die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe „ganz erheblich“, was

309 In den Erstattungsbeträgen sind die Urlaubskosten nach § 23 BBTV 2013 enthalten, vgl. www.soka-bau.de/soka-bau_2011/desktop/de/Arbeitgeber/Berufsausbildung/ (zuletzt 11.8.2014).

310 *Karl-H. Sahl*, Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, NZA-Beil. 2010, 8 (12).

311 Siehe oben.

312 *Karl-H. Sahl*, Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, NZA-Beil. 2010, 8 (12).

durch die konstant hohen Zahlen der Auszubildenden und der Ausbildungsbetriebe belegt werde.³¹³

3. Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung³¹⁴

In den 1980er Jahren gab es in Nordrhein-Westfalen einen ersten, vom DGB mitinitiierten Versuch, einen Fonds zur Sicherung und Förderung der Berufsausbildung auf landesrechtlicher Grundlage einzuführen. Der Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung (Landesfinanzierungsgesetz – LBBiFinanzG-E), der sich nach dem Vorbild des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 ebenfalls aus einem Finanzierungsteil (§§ 1-6), einem Planungs- und Statistikteil (§§ 7-8) und einem Teil über die Errichtung eines Landesinstituts für Berufsbildung (§§ 9-11) zusammensetzen sollte, ist jedoch niemals Gesetz geworden, sondern schon im Entwurfsstadium steckengeblieben.

Die Finanzierung sollte nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung der Landesregierung erfolgen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 LBBiFinanzG-E NRW). Im Zentrum des Vorschlags stand ebenfalls eine Berufsausbildungsabgabe, die von allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern in Nordrhein-Westfalen erhoben werden sollte (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 LBBiFinanzG-E NRW). Die Erhebung sollte ausgesetzt werden, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen die Nachfrage in allen Arbeitsamtsbezirken um mindestens 12,5 Prozent übersteigt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LBBiFinanzG-E NRW). Mit dieser Quote orientierte sich das Landesgesetz an der entsprechenden Vorgabe im Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976.³¹⁵ Die Höhe der Abgabe sollte so gestaltet sein, dass die zur Erreichung der Ziele

313 So etwa *Karl-H. Sahl*, Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, NZA-Beil. 2010, 8 (12).

314 Siehe zu diesem die **Anlage 2**.

315 Hierzu oben **C. II. 1**.

des Gesetzes – namentlich die Voraussetzungen für die Erfüllung des Ausbildungsanspruchs zu schaffen und alle Nachfrager nach Berufsausbildung zu versorgen (vgl. § 1 Abs. 1 LBBiFinanzG-E NRW) – notwendigen Maßnahmen finanziert werden können (§ 3 Abs. 2 LBBiFinanzG-E NRW). Als Bemessungsgrundlage sollten die vom Arbeitgeber in einem Kalenderjahr zu zahlenden Brutto-Arbeitslöhne dienen (vgl. § 3 Abs. 3 LBBiFinanzG-E NRW). Gemäß § 6 Satz 1 LBBiFinanzG-E NRW sollten Arbeitgeber von der Zahlung der Berufsausbildungsabgabe befreit sein, wenn tarifvertraglich – wie etwa im Bauhauptgewerbe³¹⁶ – eine überbetriebliche Finanzierungsregelung der Berufsausbildung geschaffen worden ist und die Tarifvertragsparteien einverstanden sind.

Wie nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 sollte die Berufsausbildungsabgabe als zweckgebundene Vermögensmasse von einem Landesinstitut für Berufsbildung zentral verwaltet werden („Zentralfonds“).³¹⁷

4. Internationaler Vergleich

In Frankreich und Dänemark existiert jeweils ein umlage- bzw. abgabegestütztes Fondsmodell, über welches die Berufsausbildung gefördert wird. Beide Systeme haben sich seit längerer Zeit in ihrer praktischen Anwendung bewährt, weshalb an dieser Stelle ein kurzer Blick auf die Regelungen in beiden Ländern geworfen werden soll.

316 Siehe oben 2.

317 Vgl. §§ 5 Abs. 3 i.V.m. 9 Abs. 4 LBBiFinanzG-E NRW.

a) Frankreich

In Frankreich wurde mit dem *Loi de finances* vom 13. Juli 1925 eine sogenannte Lehrlingsausbildungsabgabe oder Lehrlingssteuer eingeführt (*taxe d'apprentissage*). Die Abgabe wird zugunsten der Finanzierung der Berufsausbildung in der Industrie, dem Handel, Handwerk und in landwirtschaftlichen Genossenschaften (mit Ausnahme von ausbildenden Kleinbetrieben) erhoben. Die *taxe d'apprentissage* stellt die wichtigste Steuer auf die Lohnsumme in Frankreich dar.³¹⁸ Sie wurde ursprünglich auf 0,4 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme festgesetzt. Dieser Steuersatz galt bis 1966, im Zeitraum von 1966 bis 1971 wurde er dann auf zunächst 0,6 Prozent erhöht.³¹⁹ Durch das Gesetz No. 71.578 vom 16. Juli 1971 wurde der Steuersatz schließlich auf 0,5 Prozent der Lohnsumme des vorherigen Jahres festgelegt, welcher bis heute gilt. Die Steuer wird durch fünf Bildungsinstitute (*Instituts Médico-Educatifs [I.M.E.]*) eingezogen und für eine Verbesserung der Berufsausbildung verwandt.³²⁰ Im Jahr 2011 lag das Abgabebaufkommen der *taxe d'apprentissage* bei rund 2 Mrd. Euro. Ein Teil des Abgabebaufkommens („*le quota*“) geht zu ca. 30 Prozent an Berufsausbildungszentren (*Centres de Formation d'Apprentis*) und zu 22 Prozent an den *Fonds National pour le Développement et la Modernisation de l'Apprentissage (FNDMA)*.³²¹ Der Rest („*le hors-quota*“) fließt in die technologische und berufliche Ausbildung.³²²

318 Willi Leibfritz/Cornelia Meurer, Steuerliche Investitionsförderung im internationalen Vergleich, 1985, S. 89.

319 Vgl. Brigitte Gravalas, Finanzierung der beruflichen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland – Dokumentation, 1986, S. 47.

320 Siehe www.adei17.com/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=96 (zuletzt 16.9.2014); zum Ganzen siehe François Hellio/Pierre-Sébastien Thill, Steuern in Frankreich, 2. Aufl. 2002, Rn. 574 ff.

321 Vgl. http://fr.wikipedia.org/wiki/Taxe_d%27apprentissage (zuletzt 17.9.2014).

322 Siehe www.cci.fr/web/formation-rh/la-taxe-d-apprentissage (zuletzt 17.9.2014).

b) Dänemark

Das System der dänischen Umlagefinanzierung der Berufsausbildung *AER* (*Arbejdsgivernes Elevrefusion*), welche sich mit „Ausbildungsvergütungsfonds der Arbeitgeber“ übersetzen lässt,³²³ wurde im Jahr 1977 auf gesetzlicher Grundlage errichtet. Dabei werden festgelegte Ausbildungsabschnitte aus Beiträgen der Unternehmen und staatlichen Zuschüssen finanziert,³²⁴ die von einer Stiftung (*Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP*) verwaltet werden.³²⁵ Sowohl private als auch öffentliche Unternehmen zahlen unabhängig davon in den Fonds ein, ob sie tatsächlich ausbilden oder nicht. Die Höhe der Abgabe bemisst sich anhand der Beschäftigtenzahl des Unternehmens.³²⁶ Die Unternehmen entrichten pro Beschäftigten derzeit im Durchschnitt rund 400 DKK jährlich, was zu einem Fondsvolumen von knapp 3 Mrd. DKK führt.³²⁷ Die Mittel aus dem *Arbejdsgivernes Elevrefusion* dienen der Förderung ausbildender Unternehmen, der Übernahme des Gehalts von Jugendlichen, welche sich in einer alternativen einstieg- oder berufsqualifizierenden Maßnahme befinden, sowie der Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung.³²⁸ Die

323 Vgl. *Erna Müller*, „Übergangssysteme“ für benachteiligte Jugendliche im Vergleich: Strukturen und Probleme in Deutschland und Dänemark, 2008, S. V; siehe auch *Pia Cort*, Das Berufsbildungssystem in Dänemark – Kurzbeschreibung, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, 2002, S. 23: „Auszubildendenvergütungsfonds der Arbeitgeber“.

324 *Dietmar Waterkamp*, Organisatorische Verfahren als Mittel der Gestaltung im Bildungswesen – Ein Ansatz zur Strukturierung aus Sicht der vergleichenden Erziehungswissenschaft, 2000, S. 156 f.

325 Siehe www.atp.dk (zuletzt 17.9.2014).

326 *Philipp Grollmann/Susanne Gottlieb/Sabine Kurz*, Berufsbildung in Dänemark: dual und kooperativ?, 2003, S. 8 f.

327 Stand 2004, vgl. www.dgb-nord.de/nd_articleprint.php?article=289 (zuletzt 16.9.2014).

328 *Christian Ebner*, Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? – Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich, 2013, S. 72, m.w.N.

ausbildenden Betriebe erhalten insbesondere Ausgleichszahlungen aus dem *AER* in den Phasen, in denen sich die Auszubildenden an den Berufsschulen befinden.³²⁹ Insgesamt besteht Konsens, dass die hohe Bereitschaft der Unternehmen in Dänemark, sich an der Ausgestaltung der beruflichen Ausbildung zu beteiligen, auf dieses Umlagesystem zurückzuführen ist.³³⁰

329 *Pia Cort*, Das Berufsbildungssystem in Dänemark – Kurzbeschreibung, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, 2002, S. 23.

330 *Philipp Grollmann/Susanne Gottlieb/Sabine Kurz*, Berufsbildung in Dänemark: dual und kooperativ?, 2003, S. 8; *Rainer Weinert*, Berufliche Weiterbildung in Europa – Was Deutschland von nord-europäischen Ländern lernen kann, 2010, S. 57.

E. 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. 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“.³³¹

Die Verankerung einer Berufsausbildungsplatzabgabe in einem Landesgesetz muss jedoch die Grenzen des höherrangigen Bundesrechts (vgl. Art. 31 GG³³²) 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.).

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“

331 *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.

332 „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

oder „Umlage“ ankommt.³³³ Die Berufsausbildungsplatzabgabe ist – wie bereits dargelegt wurde³³⁴ – abgabenrechtlich als *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.³³⁵ Es stellt sich mithin die Frage, ob nach dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes des Bundes im Jahr 1976 – ungeachtet seiner Nichtigerklärung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1980 – Raum für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe kraft Landesrechts (verblieben) ist. 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

a) Grundsatz

„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Das so von der „Fundamentalnorm“³³⁶ des Art. 70 Abs. 1 GG statuierte rechtstechnische *Regel-Ausnahme-Verhältnis* legt fest, dass der Bund nur die ihm explizit zugewiesenen Kompetenzen besitzt, und dort, wo ein sol-

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

334 Siehe oben **A. II. 2. c)**.

335 BVerfGE 55, 274 (297) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*, sowie schon oben **C. II. 3. b)**.

336 *Arnd Uhle*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG, 53. Erg.-Lfg. 2008, Art. 70 Rn. 2.

cher Kompetenztitel zu seinen Gunsten nicht zur Verfügung steht, die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt (so genannte *Subtraktionsmethode*).³³⁷ Dieser unbekannte Rest, der in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, wird als *Residualkompetenz* bezeichnet.³³⁸ Die Vorschrift konkretisiert die Vorgabe des Art. 30 GG, wonach – vorbehaltlich einer abweichenden Regelung – die Ausübung aller staatlichen Befugnisse Sache der Länder ist.

Die bundesstaatliche Realität sieht freilich anders aus: Das Schwergewicht der Gesetzgebungsbefugnisse liegt wegen der Vielzahl und dem Gewicht der dem Bund zugewiesenen Kompetenztitel bei letzterem;³³⁹ hieran vermochten auch die bisherigen Föderalismusreformen nichts zu ändern.³⁴⁰

b) Abgrenzung der Zuständigkeiten

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 Abs. 2 GG). Während in dem – mit Blick auf die im Gutachtenauftrag aufgeworfene Frage nicht weiter interessierenden – Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, wenn und soweit sie

337 BVerfGE 111, 226 (247) – *Juniorprofessur*.

338 Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 1.

339 Arnd Uhle, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG, 53. Erg.-Lfg. 2008, Art. 70 Rn. 2 f., 24; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1999, Rn. 244.

340 Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Paul Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 32008, § 126 Rn. 199 f.

hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt wurden (Art. 71, 73 GG),³⁴¹ ist die Abgrenzung im Hinblick auf die konkurrierende Gesetzgebung diffiziler.

Im 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.³⁴²

Das Grundgesetz differenziert seit der Föderalismusreform 2006 zwischen drei verschiedenen Arten konkurrierender Gesetzgebungskompetenz:³⁴³

341 Die Kompetenztitel der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis umfassen auf der einen Seite Gegenstände, die von der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland gefordert sind bzw. die aus sonstigen Gründen ihrer Natur nach nicht von den Ländern geregelt werden können. Auf der anderen Seite gehören zu ihnen verschiedene Sachbereiche, die dem Bund nicht kraft Natur der Sache zuzuordnen sind und für die daher grundsätzlich auch eine andere Kompetenzzuordnung als die zur ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes denkbar ist, für die jedoch dem Verfassungsgeber bzw. dem verfassungsändernden Gesetzgeber eine ausschließliche Bundeskompetenz sachlich vorzugswürdig erschienen ist, weil er bundeseinheitliche Regelungen als sinnvoll erachtet hat, vgl. *Arnd Uhle*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG, 53. Erg.-Lfg. 2008, Art. 73 Rn. 37 f., m.w.N.

342 *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 11; zur Sperrwirkung gegenüber der Ländergesetzgebung im Einzelnen noch unter 2.

343 Eingehend hierzu *Christoph Degenhart*, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 ff.; *Jörn Ipsen*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund

aa) Kernkompetenz des Bundes

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.

Unter „Arbeitsrecht“ wird das „Spezialrecht der Arbeitnehmer“ verstanden, welches das individuelle wie kollektive, private wie öffentliche Arbeitsrecht umfasst.³⁴⁴ Erfasst werden danach alle Vorschriften, die sich mit in abhängiger Tätigkeit geleisteter Arbeit befassen,³⁴⁵ einschließlich Vorgaben über den Arbeitslohn und die Arbeitsvermittlung.³⁴⁶

und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, 2801 ff. *Peter Selmer*, Die Föderalismusreform - Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, JuS 2006, 1052 ff.; *Hans Hofmann*, Föderalismusreform im Verfassungsstaat, DÖV 2008, 833 ff.

344 BVerfGE 7, 342 (351) – *Hamburgisches Urlaubsgesetz*; 106, 62 (132 f.) – *Altenpflege*; *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 53; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 32; *Christian Seiler*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 74 Rn. 47.

345 *Christian Seiler*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 74 Rn. 47, m.w.N.

346 Statt aller *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 53 f.

Dazu sollen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ferner arbeitsvertragliche Regelungen im Berufsausbildungsrecht zählen.³⁴⁷ Insgesamt mangelt es bis heute an einer umfassenden Kodifizierung des Arbeitsrechts auf Bundesebene, weshalb die Länder beispielsweise spezielle Regelungen zum Bildungsurlaub, Mindestlohn³⁴⁸ und Kündigungsschutz treffen können sollen.³⁴⁹

bb) Abweichungskompetenz

Unter die so genannte Abweichungskompetenz fallen die in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG³⁵⁰ genannten Materien. Diese spielen für die hier anzustellende Betrachtung jedoch keine Rolle.

347 BVerfGE 106, 62 (133) – *Altenpflege*; ferner *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 33.

348 Zur Legislativkompetenz der Länder im Bereich des Mindestlohnes *Tristan Barczak/Bodo Pieroth*, *MindestlohnAusnahme für Zeitungszusteller?*, 2014 (im Erscheinen), S. 33 ff.

349 Zusammenfassend *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 54.

350 „Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“.

cc) Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen

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 auszulegen³⁵¹ 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,³⁵² namentlich solche Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen.³⁵³ Die Sachzuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG enthält für nichtsteuerliche Abgaben allerdings nur dann eine Kompetenzgrundlage in Gestalt einer *Annexkompetenz*,³⁵⁴ wenn das wirtschaftliche Geschehen oder das Marktverhalten unmittelbar gesteuert bzw. staatliche Interventionen ausgeglichen

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

352 BVerfGE 55, 274 (308) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 21.

353 Hierzu schon oben **C. II. 3. b**).

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

werden sollen, d.h. die Abgabepflicht auf die Optimierung oder Lenkung der marktlichen Selbstkoordination der Wirtschaftssubjekte ausgerichtet ist.³⁵⁵ Es muss eine „gestaltende Einflußnahme“ auf den in der Kompetenzgrundlage bezeichneten Sachbereich genommen werden.³⁵⁶ 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.³⁵⁷ Dies ist bei den abgabepflichtigen Arbeitgebern einerseits (Abgabenschuldner) und den ausbildenden Betrieben und Auszubildenden (Begünstigte) der Fall.³⁵⁸

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;³⁵⁹ von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG erfasst werden jedoch nur indi-

355 BVerfGE 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*; so im Ergebnis auch BVerfGE 124, 348 (364); BVerfG, Urteil vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014, 646 (650) – *Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz*, mit Anm. *Peter Selmer*, JuS 2014, 477 ff.

356 BVerfGE 67, 256 (275); 82, 159 (179); 110, 370 (389); BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenz sicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts V*, 32007, § 119 Rn. 75.

357 *Stefan Oeter*, in: *Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck* (Hrsg.), *GG II*, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 81; *Christoph Degenhart*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), *GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 52.

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

359 Vgl. BVerwGE 27, 58 (59 ff.); *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth* (Hrsg.), *GG*, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 38.

viduelle Fördermaßnahmen für die in Ausbildung Stehenden (z.B. BAföG, Graduiertenstipendien, etc.), nicht jedoch umlagefinanzierte Fördermaßnahmen zugunsten der ausbildenden Betriebe und Unternehmen.³⁶⁰

Auf dem Gebiet der Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit jedoch nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich 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.³⁶¹ Die Sperrwirkung des Bundesrechts gegenüber der Landesgesetzgebung ist in keinem Fall wirksam ausgelöst worden.

360 Siehe auch *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 61 f.; *Theodor Maunz*, in: ders./Günter Dürig (Hrsg.), GG, 23. Erg.-Lfg. 1984, Art. 74 Rn. 177; *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 71.

361 Die kompetenzrechtliche Qualifikation einer gesetzlichen Regelung erfordert grundsätzlich die eindeutige Zuordnung zu einem bestimmten Kompetenztitel. Zwar kann dadurch ein gesamtes Gesetzeswerk in seiner Gesamtheit auch auf mehrere Materien gestützt sein, aber seine einzelnen, eigenständigen Regelungsinhalte müssen jeweils einer bestimmten Materie zugeordnet (qualifiziert) werden können, vgl. statt vieler *Markus Zimmermann*, Landesrechtliche Rauchverbote in Gaststätten und die Grundrechte der Betreiber von (Klein-)Gaststätten, NVwZ 2008, 705 (707). Die Abgrenzung erfolgt dabei nach dem „Hauptzweck“, „Schwerpunkt“, „Kern“ oder der „unmittelbaren Wirkung“ der Maßnahme, vgl. zum Ganzen jüngst *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Dürfen die Länder Tabakwarenautomaten verbieten?, DÖV 2014, 66 (70), m.w.N.

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. Insoweit enthält Art. 72 Abs. 1 GG eine Spezialregelung gegenüber Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“), sodass der Rückgriff auf letzteren „unnötig und unzutreffend“ ist.³⁶² Diese Rechtsfolge ist unabhängig von einem inhaltlichen Widerspruch zwischen Bundes- und Landesrecht.³⁶³ Die Sperrwirkung enthält auch ein Verbot von Aktivitäten der Länder, die die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes erheblich beeinträchtigen.³⁶⁴

362 Philip Kunig, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 8; Stefan Oeter, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 87; Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 31 Rn. 3, Art. 72 Rn. 11; Hans D. Jarass, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, 1041 (1043); gleichwohl beruft sich die Rechtsprechung in den Fällen des Art. 72 Abs. 1 GG häufig zugleich auf den allgemeinen Vorrang von Bundes- gegenüber Landesrecht, vgl. nur BVerfGE 29, 11 (17) – *Landesbauordnung Baden-Württemberg*; BVerwGE 65, 174 (178); 68, 143 (147); SaarlVerfGH, Urteil vom 2.5.1983 – Lv 2-4/82, NVwZ 1983, 604 (606).

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

364 Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 11, m.w.N. auch zur gegenläufigen Auffassung.

Das Grundgesetz grenzt die Normierungsbefugnisse nicht nur sachgegenständlich („soweit“), sondern auch temporär („solange“) von- und gegeneinander ab.³⁶⁵ „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 sachlicher Hinsicht erschöpfend ist, kann nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts

„nur einer *Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes* entnommen werden“.³⁶⁶

Etwas konkreter formulierte insoweit *Theodor Maunz*:

„Als erschöpfend ist eine Regelung dann anzusehen, wenn neben ihr *kein Raum* mehr für eine *landesrechtliche Regelung* übrigbleibt“.³⁶⁷

Die Sperrwirkung beginnt in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich mit der Verkündung und endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes, das sie bewirkt hat.³⁶⁸ Bei Wegfall des Bundesgesetzes lebt die Gesetzgebungskompetenz der Länder zwar wieder auf; dagegen

365 *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 25.

366 BVerfGE 1, 283 (296); 7, 342 (347) – Hervorhebungen nur hier; siehe ferner BVerfGE 49, 343 (358); 67 299 (214); sowie *Philip Kunig*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 9.

367 *Theodor Maunz*, in: ders./Günter Dürig (Hrsg.), GG, bis zur 68. Erg.-Lfg. 2013 (Altauflage), Art. 72 Rn. 14 – Hervorhebungen im Original.

368 *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 13 f., m.w.N.

sind die von der Sperrwirkung betroffenen Landesgesetze unheilbar nichtig, müssen also ggf. neu erlassen werden.³⁶⁹

b) Wirksames Gebrauchmachen durch den Bund

Ein Gebrauchmachen durch den Bund liegt grundsätzlich vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage ausdrücklich – sei es auch negativ³⁷⁰ – 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.³⁷¹ Entscheidend ist der Inhalt des erlassenen Gesetzes, wobei die (vermeintliche) Kodifizierung eines bestimmten Sachgebietes noch keinen Schluss auf eine erschöpfende Regelung erlaubt.³⁷² 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.

369 BVerfGE 29, 11 (17) – *Landesbauordnung Baden-Württemberg*: „Durch die Aufhebung der Sperre wird frühere kompetenzlose Rechtsetzung des Landesgesetzgebers nicht geheilt. Recht, das der Landesgesetzgeber ohne Kompetenz gesetzt hat, ist nicht etwa ‚schwebend unwirksam‘ oder nur vorübergehend seiner Geltungskraft beraubt. Es wird derogiert, nicht suspendiert; es ist von Anfang an nichtig und kann nicht aufleben“; vgl. ferner *Phillip Kunig*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 15; *Stefan Oeter*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 89; *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 31.

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

371 BVerfGE 67, 299 (324); 102, 99 (114 f.); 109, 190 (229); BVerwGE 116, 1 (2); *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 6.

372 BVerfGE 56, 110 (119); BVerwGE 85, 332 (342); *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 28.

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 oder die aus anderen, namentlich formalen, kompetenz- oder verfahrensrechtlichen Gründen nichtig sind.³⁷³

Genau dies war jedoch mit Blick auf das Ausbildungsplatz 1976 der Fall: Es enthielt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts zwingende Vorgaben 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 nichtig.³⁷⁴

373 Phillip Kunig, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 6; Theodor Maunz, in: ders./Günter Dürig (Hrsg.), GG, bis zur 68. Erg.-Lfg. 2013 (Altauflage), Art. 72 Rn. 7; Stefan Oeter, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 69.

374 Siehe hierzu oben **C. II. 3. a).**

c) Absichtsvoller Regelungsverzicht?

Möglicherweise könnte der Bund aber zu einem späteren Zeitpunkt, namentlich insbesondere im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004, durch einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“³⁷⁵ bzw. ein „beredtes Schweigen“³⁷⁶ von seiner Gesetzgebungsbefugnis wirksam Gebrauch gemacht haben. 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 ausgelöst hat.

Für eine solche „(ausnahmsweise) Annahme“, bedarf es jedoch „deutliche[r] Hinweise“³⁷⁷, die in dem Ausbildungspakt vom 16. Juni 2004 nicht 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.³⁷⁸

375 BVerfGE 98, 265 (300) – *Bayerisches Schwangerenhilfegesetz*.

376 BVerwGE 109, 272 (283) – *Prüfung einer Emissionserklärung*; Rupert Stettner, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 27.

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

378 Siehe oben **C. III. 2.**

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 danach weder durch eine aktive gesetzgeberische Tätigkeit noch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht ausgelöst worden.

III. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben

1. Verfassungsrechtlicher Korridor

In der Unterwerfung nichtsteuerlicher Sonderabgaben unter die allgemeine Kompetenzordnung des Grundgesetzes liegt „regelrecht ein Anreiz, außerhalb der Steuerkompetenzordnung Einnahmequellen im Bereich der Zuständigkeit bestimmter Fachmaterien zu erschließen“.³⁷⁹ Durch die „Töpfchenwirtschaft der Sonderfonds“³⁸⁰ droht die Gefahr einer zweiten „apokryphen Steuerverfassung“.³⁸¹ Auch das Bundesverfassungsgericht, das

379 Vgl. nur Ulrich Becker/Niels Peter Benedens/Volker Deppe/Martin Düwel/Klaus Herrmann/Johannes Kluge/Frank Liedtke/Jürgen Schmidt/Thorsten Ingo Schmidt, Praxis der Kommunalverwaltung – KAG Brandenburg (abrufbar über beck-online), § 3 Rn. 13.

380 Roman Seer, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 31.

381 Peter Selmer, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 183; ders., Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (45); ders., Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1734); im Anschluss hieran Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 32007, § 119 Rn. 73; Christian Waldhoff, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 163.

nicht müde wird, die „engen Grenze“³⁸² für Sonderabgaben zu betonen, dessen Einstellung gegenüber parafiskalischen Sonderabgaben aber im Ergebnis als durchaus aufgeschlossen bezeichnet werden kann, betont, dass die grundgesetzliche Finanzverfassung ihren Sinn und ihre Funktion verlöre,

„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 keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger“.³⁸³

Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen danach die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben:³⁸⁴

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

383 St. Rspr., vgl. aus jüngerer Zeit 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 BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, BeckRS 2014, 14028, Rn. 21, m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*; siehe auch Dieter Birk/Marc Desens/Henning Tappe, Steuerrecht, 16. Aufl. 2013, Rn. 122.

384 Hierzu sowie im Folgenden BVerfGE 93, 319 (342 f.); 108, 186 (215 f.); 110, 370 (387 f.) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*; 113, 128 (147) – *Solidarfonds Abfallrückführung*; 114, 196 (249 f.) – *Beitragssatzsicherungsgesetz*; BVerfGK 15, 168 (175) – *Ausgleichsbeträge für Stellplätze*; BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenzversicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; jüngst BVerfG, Urteil vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014,

- a) Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben – über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden.
- b) Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird schon als solcher zur Finanzierung der Lasten herangezogen, die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.
- c) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (für den Bund gem. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG³⁸⁵, für NRW vgl. Art. 81 Abs. 2 Satz 1 VerfNRW³⁸⁶) ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regel-

646 (650) – *Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz*, mit Anm. Peter Selmer, JuS 2014, 477 ff.; siehe auch BVerwGE 120, 311 (315 f.) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*.

385 „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden“.

386 „Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden“.

mäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.³⁸⁷

Während Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion weitgehend unproblematisch sind, weil sie aufgrund mangelnden Finanzierungszwecks nicht in Konkurrenz zu den Steuern stehen,³⁸⁸ hat das Bundesverfassungsgericht die Vorgaben für Sonderabgaben im engeren Sinne in stetiger Rechtsprechung „begrenzend präzisiert“³⁸⁹ und betont, dass diese aufgrund der aufgezeigten Gefährdung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der steuerlichen Belastungsgleichheit sowie des parlamentarischen Budgetrechts gegenüber der Steuer

387 Siehe zum Ganzen auch *Ekkehart Reimer/Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, 2011, Rn. 138 ff.

388 Vgl. *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 20; *Ekkehart Reimer/Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, 2011, Rn. 140; bei ihnen soll indes nicht die Zahl der namentlich für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion anerkannten Zulässigkeitskriterien zurückgenommen werden, sondern lediglich die „Strenge ihrer Anwendung“, vgl. *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (876) – Hervorhebung im Original; ohne Abstriche in der Prüfungsstrenge dagegen *Walter Frenz*, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl 2007, 1385 (1391).

389 Vgl. BVerfGE 108, 186 (217) – *Altenpflegeumlage*; vgl. auch *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1734).

„seltene Ausnahmen“³⁹⁰

bleiben müssen. Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht eine Reihe besonderer Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion ab.³⁹¹

390 St. Rspr., 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); BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenzversicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; zuletzt BVerfG, Urteil vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014, 646 (650) – *Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz*; BVerfG, Beschluss vom 6.5.2014 – 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12, BeckRS 2014, 52723, Rn. 117 – *Weinabgaben für Deutschen Weinfonds*; BVerwGE 120, 311 (318) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; siehe ferner *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 160; *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 71; *Hans D. Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, 1999, S. 24 f.; *Albert von Mutius/Simone Lünenbürger*, Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrechts – Rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Bedenken, DVBl 1995, 1205 ff.

391 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.); ähnlich *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1734); *Christian Thiemann*, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch – Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 138 (2013), 60 (100 f.).

2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

a) Zulässigkeit dem Grunde nach

Die Erfüllung der im Folgenden darzustellenden einschränkenden Kriterien, von denen jedes „seine Daseinsberechtigung“ genießt,³⁹² soll die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen. Sie sind daher nach dem Grundsatz *singularia non sunt extendenda* restriktiv auszulegen³⁹³ und gelten „für den Bund wie für die Länder“,³⁹⁴ sodass sich auch eine Berufsausbildungsplatzabgabe auf landesrechtlicher Grundlage unmittelbar an ihnen messen lassen muss. Folgende – teils materielle, teils formell-verfahrensrechtliche – Anforderungen sind nach der immer ausdifferenzierteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mittlerweile kumulativ einzuhalten:³⁹⁵

392 Zutreffend *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl 2012, 747 (747).

393 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (667); zu dieser Auslegungsmaxime allgemein *Christian Baldus*, Gesetzesbindung, Auslegung und Analogie – Römische Grundlagen und Bedeutung des 19. Jahrhunderts, in: Karl Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre – Handbuch für Ausbildung und Praxis, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn. 143.

394 So explizit BVerfGE 108, 186 (217) – *Altenpflegeumlage*, im Anschluss an BVerfGE 92, 91 (115 f.); 101, 141 (148); siehe auch *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 10.

395 Vgl. zusammenfassend aus jüngerer Zeit 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.); OVG Hamburg, Urteil vom 27.8.2010 – 1 Bf 149/09, ZfBR 2011, 53 (59) – *Innovationsabgabe Business Improvement District*; ferner *Roman Seer*, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 26 ff.; *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 157: „breite Kasuistik“; *Richard*

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 Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen.³⁹⁶ Bei Gesetzen, die das Recht der Wirtschaft betreffen, muss daher das Gesetz selbst wirtschaftsgestaltenden Inhalt haben.³⁹⁷

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)

Staudacher, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, 2004, passim; *Fritz Ossenhühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (669 ff.); *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201); *Christian Thiemann*, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch – Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR 138 (2013), 60 (62 f.); zu den jüngsten verfahrensrechtlichen Anforderungen vgl. auch *Michael Droege*, Legitimation und Grenzen nicht-steuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschafts-verwaltungsrecht, Die Verwaltung 46 (2013), 313 (320): „eine Art Produktbeobachtungspflicht“.

396 BVerfGE 67, 256 (275) – *Investitionshilfegesetz*; 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 10; *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1734).

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

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.³⁹⁸

Im Falle der Altenpflegeumlage folgerte das Bundesverfassungsgericht die Homogenität der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen aus ihrer Rolle als Anbieter auf dem sozialversicherungsrechtlich regulierten Spezialmarkt der Altenpflege.³⁹⁹ 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.⁴⁰⁰

398 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); Walter Frenz, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl 2007, 1385 (1388); kritisch zum Kriterium der Gruppenhomogenität u.a. Fritz Ossenbühl, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (670): „terminologischer Fehlgriff“.

399 Vgl. BVerfGE 108, 186 (222 f.) – *Altenpflegeumlage*; Roman Seer, in: Klaus Tipke/Joachim Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 2 Rn. 27.

400 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“⁴⁰¹ 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*).⁴⁰²

401 Vgl. BVerfGE 55, 274 (306); 67, 256 (276); 82, 159 (180); Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 81; Walter Frenz, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl 2007, 1385 (1388); zurückhaltender nun BVerfG, Urteil vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014, 646 (651) – *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“; so auch Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 165: „evidente Nähe (...) nicht mehr erforderlich“; ausdrücklich offenlassend hingegen BVerfGE 124, 348 (372 f.).

402 BVerfGE 55, 274 (306); Hans D. Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, 1999, S. 26; Hans-W. Forkel, Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist als Sonderabgabe der Arbeitgeber mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, BB 2011, 1209 (1211).

In der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe wird ein essentielles, wenn nicht gar das zentrale Kriterium für die Zulässigkeit von Sonderabgaben verortet,⁴⁰³ folgt aus ihr doch zugleich eine grundlegende Aufteilung der Verantwortung – wobei „Verantwortung“ in diesem Zusammenhang als Aufgabe bzw. Kompetenz zu verstehen ist – zwischen Staat und Gesellschaft.⁴⁰⁴ Die Finanzierungsverantwortung ist das Ergebnis einer Zurechnung, welche maßgeblich auf einem Gruppensondervorteil oder der Verursachung eines kostenträchtigen Zustandes beruht, der zu Ausgleichsmaßnahmen zwingt.⁴⁰⁵ Beruht die Abgabe auf einem Gruppensondervorteil, besitzt sie gleichsam – gebühren- und beitragsähnlich – eine Art „Entgeltcharakter“.⁴⁰⁶ Dabei reicht eine bloß abstrakte Gruppenverantwortung nicht aus, vielmehr muss diese in *konkreter* Form bestehen.⁴⁰⁷

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“⁴⁰⁸) und

403 *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).

404 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 32007, § 119 Rn. 82; *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (673); zum Begriff der Verantwortung siehe auch jüngst *Dirk Ehlers*, Verantwortung im Öffentlichen Recht, Die Verwaltung 46 (2013), 467 ff.

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

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

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

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

der Feuerwehrabgabe als nicht erfüllt an, da offensichtlich sei, dass nicht allein die feuerwehrdienstpflichtigen Männer ein irgendwie geartetes besonderes Interesse am Brandschutz hätten.⁴⁰⁹

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:⁴¹⁰ Dabei reicht es allerdings aus, wenn das Auskommen unmittelbar oder mittelbar der Gruppe zugute kommt. Unschädlich ist zudem, wenn neben der abgabepflichtigen Gruppe auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung ziehen:

„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“.⁴¹¹

409 BVerfGE 92, 91 (120) – *Feuerwehrabgabe*; *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (878).

410 *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).

411 So zuletzt BVerfG, Beschluss vom 6.5.2014 – 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12, BeckRS 2014, 52723, Rn. 136 – *Weinabgaben für Deutschen Weinfonds*; siehe auch die Vorinstanz BVerwG, Urteil vom 24.11.2011 – 3 C 32.10 u.a., LMRR 2011, 102, Rn. 29; sowie ferner jüngst

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 Abgabeaufkommens zugleich gruppennützig, da sie die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlaste.⁴¹²

Im Falle des CMA-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.⁴¹³

BVerwG, Urteil vom 12.3.2014 – 8 C 33.12, BeckRS 2014, 52762, Rn. 23 – *Verfassungsmäßigkeit der Erhebung eines Insolvenzbeitrags*: „überwiegend gruppennützig verwendet“; ebenso *Walter Frenz*, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl 2007, 1385 (1390).

412 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; *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1735).

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

ee) Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach

In materiell-rechtlicher Hinsicht wird schließlich noch 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.⁴¹⁴ Sieht man die dogmatische Grundlage des Proportionalitätserfordernisses überdies im Rechtsstaatsprinzip,⁴¹⁵ dient dieses zugleich als normativer Anker für weitere Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben (insbesondere Tatbestandsmäßigkeit, hinreichende Bestimmtheit).⁴¹⁶

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 Sonderabgabe dem Grunde nach, als vielmehr die Verhältnismäßigkeit der Abgabe der Höhe nach eine Rolle.⁴¹⁷

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

415 Hierzu sogleich noch unten **b**).

416 Siehe hierzu *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, WM 2011, 1733 (1735).

417 Hierzu unten **b**).

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.⁴¹⁸ Sonderabgaben sind insofern „temporär“.⁴¹⁹

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.⁴²⁰

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

419 Vgl. *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 10.

420 Vgl. BVerfGE 108, 186 (228) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (390 f.) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*; *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl 2005, 667 (674); *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Son-

Maßstab für die Bestimmung des zulässigen „Eingriffsmaximums“⁴²¹ ist das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und den Grundrechten hergeleitete *Verhältnismäßigkeitsprinzip*⁴²², welches hier zusätzlich Ausdruck der finanzverfassungsrechtlichen Schutz- und Begrenzungsfunktion ist.⁴²³ Unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, Zumutbarkeit, Proportionalität⁴²⁴) 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.⁴²⁵ In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Beurteilung möglicher Folgewirkungen zusteht. Bei Fondslösungen ist da-

derabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2009, 874 (880); *ders.*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl 2012, 747 (748).

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

422 Zu unterschiedlichen Herleitungsstrategien jüngst *Tristan Barczak*, Der gebundene Verwaltungsakt unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalt – Zur Berücksichtigung einzelfallbezogener Gerechtigkeits- und Billigkeitserwägungen im Rahmen gesetzlich gebundenen Verwaltungshandelns, *VerwArch* 105 (2014), 142 (147 ff.), m.w.N.

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

424 Die Terminologie ist hier nicht einheitlich, vgl. *Klaus Stern*, Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts IX*, 32011, § 185 Rn. 134.

425 *Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Thorsten Kingreen/Ralf Poscher*, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 29. Aufl. 2013, Rn. 299.

nach zu verlangen, dass die Höhe der Sonderabgabe sowie die Personal- und Verwaltungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ausgabenbedarf stehen.⁴²⁶ Dies war beim Solidarfonds-Abfallrückführung nicht der Fall.⁴²⁷

3. Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe

Im Folgenden ist die Berufsausbildungsplatzabgabe 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.

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 Ausbildungsplätzen dienen. Das Landesgesetz müsste dabei vorsehen, dass das Aufkommen aus der Abgabe getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse zu verwalten ist (*Fondslösung*).⁴²⁸ Insbesondere wenn die Verwendung nur für die Unterstützung ausbildender Betriebe vorgesehen und eine sonstige Verwendung für das öffentliche

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

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

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

Gemeinwesen – explizit oder implizit – ausgeschlossen wäre,⁴²⁹ 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.⁴³⁰ 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.⁴³¹ Die Arbeitgeber träten zudem als einheitlicher Interessengegenpol gegenüber den Arbeitnehmern auf und würden auch vom Gesetzgeber so behandelt. Das Bestehen branchentypischer, strukturbedingter, 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.⁴³² Schließlich steht auch der Umstand, dass „die Arbeitgeber“ als relativ große Gruppe anzusehen sind, der Annahme ihrer Homogenität nicht entgegen.⁴³³

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

429 BVerfGE 55, 274 (310).

430 BVerfGE 55, 274 (311).

431 BVerfGE 55, 274 (311).

432 BVerfGE 55, 274 (311 f.).

433 BVerfGE 55, 274 (312).

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.⁴³⁴ 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 erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen.⁴³⁵ Die Aufgabe der praktischen Berufsausbildung fällt danach „ganz überwiegend“ in die Sachverantwortung der angesprochenen Gruppe der Arbeitgeber und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung.

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 regle somit lediglich eine „erzwungene Selbsthilfe“ zugunsten der abgabepflichtigen Arbeitgeber.⁴³⁶ Zwar existiert unbestreitbar auch ein Interesse der Allgemeinheit an einem weitgehend reibungslosen

434 BVerfGE 55, 274 (312 f.).

435 BVerfGE 55, 274 (313).

436 BVerfGE 55, 274 (314).

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.⁴³⁷ Dies folge bereits daraus, dass für einen Teil der zusätzlich ausgebildeten Jugendlichen nach Beendigung ihrer Ausbildung möglicherweise keine ausreichende Zahl an Arbeitsstellen vorhanden sein wird. Nutznießer eines solchen Überhangs an ausgebildeten Arbeitnehmern wären aber zunächst ebenfalls die Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung stünde.⁴³⁸ 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 1976⁴³⁹ bzw. § 3 Abs. 1 Satz 2 LBBiFinanzG-E⁴⁴⁰ 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 sie verbessern die generelle Ausbildungssituation, woran die Arbeitgeber insgesamt ein besonderes Interesse haben; insofern werden sie zumindest mittelbar im Interesse der abgabepflichtigen Arbeitgeber, mithin gruppennützig verwandt.⁴⁴¹

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 erforder-

437 BVerfGE 55, 274 (314).

438 BVerfGE 55, 274 (314 f.).

439 Siehe unten **Anlage 1**).

440 Siehe unten **Anlage 2**).

441 BVerfGE 55, 274 (316).

lich hält, so dürften deren Anforderungen ebenfalls erfüllt sein. Die landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe diene mit der Sicherung und Förderung der Ausbildungssituation in Nordrhein-Westfalen einem legitimen, weil von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW (Recht auf Bildung und Ausbildung⁴⁴²) erfassten Ziel. Zwar richtet sich das Bildungsrecht des Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW ausschließlich gegen den Staat,⁴⁴³ 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.⁴⁴⁴

442 *Manuel Kamp*, in: Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 8 Rn. 8; zum Recht auf Bildung siehe ferner eingehend *Tristan Barczak*, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe als Grundrechtsproblem – Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 135 ff., m.w.N.

443 *Jörg Ennuschat*, in: Wolfgang Löwer/Peter J. Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 8 Rn. 11.

444 Zu der vergleichbaren, hier jedoch anders zu lösenden Problematik mit Blick auf den gesetzlichen Mindestlohn *Thomas Lobinger*, Mindestlohn und Menschenwürde, in: Michael Anderheiden/Rainer Keil/Stephan Kirste/Jan P. Schaefer (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen – Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, 2013, S. 355 (360 ff.): „Das grundrechtlich verbürgte Recht gegen den Staat auf Gewährleistung der materiellen Mindestbedingungen für eine menschenwürdige Existenz taugt unter keinem grundrechtsdogmatischen Aspekt, um die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns bzw. einer Lohnuntergrenze zu rechtfertigen. Der Staat würde damit eine originäre Gemeinschaftsaufgabe auf einzelne Private abwälzen, ohne dass bei diesen eine besondere Finanzierungsverantwortung erkennbar ist. Die betroffenen privaten Arbeitgeber würden ohne Rechtfertigung mit einem Sonderopfer belegt“ (S. 383); im Ergebnis ebenso *Tristan Barczak/Bodo Pieroth*, Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller?, 2014 (im Erscheinen), S. 100 f.; *Mattias G. Fischer*, Gesetzlicher Mindestlohn – Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit?, ZRP 2007, 20 (21 f.); *Peter Hanau*, Mindestlohn und Natur des Arbeitsverhältnisses, ZfA (43) 2012, 269 (283); *Christian Picker*, Niedriglohn und Mindestlohn, RdA 2014, 25 (29).

Wie insbesondere der Vergleich mit der Altenpflegeumlage⁴⁴⁵ und der tarifvertragsgestützten Umlagefinanzierung im Bauhauptgewerbe⁴⁴⁶ zeigt, 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 Bundesebene⁴⁴⁷ noch auf Landesebene⁴⁴⁸ zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation geführt, erscheinen folglich nicht ansatzweise als ebenso geeignet. 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;⁴⁴⁹ 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, BAIt-

445 Siehe oben **D. II. 1.**

446 Siehe oben **D. II. 2.**

447 Zum „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ siehe oben **C. III. 2.**

448 Zum „Ausbildungskonsens“ in Nordrhein-Westfalen siehe oben **A. I.**

449 Zur aktuellen, vom Sächsischen Ministerpräsidenten, *Stanislaw Tillich*, ausgelösten Debatte um die Statuierung einer gesetzlichen Ausbildungspflicht vgl. www.freiepresse.de/NACHRICHTEN/DEUTSCHLAND/Kommt-zum-Mindestlohn-noch-eine-Ausbildungspflicht-artikel8695349.php (zuletzt 15.8.2014).

PflG, etc.) ausdrücklich und abschließend gegen eine entsprechende Verpflichtung entschieden hat.⁴⁵⁰ Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzgabe zu einem unangemessenen Eingriff in die Grundrechte der Arbeitgeber führen würde.

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.⁴⁵¹

450 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.

451 Zu dieser Problematik beim APlFG 1976 siehe oben **C. II. 1. b)**.

IV. Zwischenergebnis

Sowohl in kompetenzrechtlicher als auch in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht wäre eine Berufsausbildungsabgabe auf landesrechtlicher Basis mit dem Grundgesetz vereinbar; eine darüber hinausgehende grundrechtliche Problematik besteht nicht. Dabei käme es jedoch auch auf die genaue Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung an, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Sowohl das Ausbildungsplatzförderungsgesetz des Bundes⁴⁵² als auch der Entwurf eines Landesfinanzierungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren⁴⁵³ können dabei als Vorlage für ein neues Landesgesetz dienen, wobei diese insbesondere jeweils um die neueren Anforderungen an Sonderabgaben in verfahrensrechtlicher Hinsicht (Dokumentations- und Prüfpflichten) zu ergänzen wären.

452 Siehe unten **Anlage 1**).

453 Siehe unten **Anlage 2**).

F. Delegation der Durchführung an die Kammern?

Mit Blick auf die Durchführung der Erhebung einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe stellt sich die Frage, ob diese Aufgabe im Interesse der wirtschaftlichen Selbstverwaltung an die berufsständischen Kammern durch Landesgesetz delegiert werden kann. Dabei ist zunächst klarzustellen, dass es vorliegend nicht um die Delegation von Rechtsetzungsgewalt an die berufsständischen Kammern geht, sondern lediglich um die Verwaltung einer auf landesgesetzlicher Grundlage normierten Ausbildungsplatzabgabe.

I. Keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Soweit hier die berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften als Teil der sogenannten *funktionalen Selbstverwaltung* angesprochen werden, die von der kommunalen Autonomie zu unterscheiden ist,⁴⁵⁴ geht es nicht darum, ihnen die Statuierung der Abgabenverpflichtung auf autonomer satzungsrechtlicher Grundlage einzuräumen.

Die Grenzen der Reichweite autonomer Regelungsbefugnisse der berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften hat das Bundesverfassungsgericht erstmals in seinem *Facharzt*-Beschluss aus dem Jahr 1972 aufgezeigt.⁴⁵⁵ Danach kann es dem Gesetzgeber im Bereich berufsrechtlicher Regelungen zwar nicht verwehrt sein, Berufsverbände mit

454 Hierzu *Winfried Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status, verfassungsrechtlicher Schutz, 1997, S. 25 ff.; *Claus D. Classen*, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat – Zur Beeinflussung des Demokratieprinzips durch Rechtsstaatlichkeit und internationale Offenheit, 2009, S. 63 ff.

455 BVerfGE 33, 125 ff. – *Facharzt*.

Satzungsgewalt auszustatten. In funktionaler Selbstverwaltung können öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft für Berufsangehörige deren Berufspflichten näher festlegen, was bei den so genannten freien Berufen regelmäßig geschieht; auch können die von diesen Mitgliedern aufzubringenden Mittel in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengeführt werden, die die Aufbringung und Verwendung dieser Abgaben regelt und verwaltet.⁴⁵⁶ Die Legislative muss jedoch berücksichtigen, dass die Rechtsetzung durch Berufsverbände spezifische Gefahren für die Betroffenen und für die Allgemeinheit mit sich bringen kann. Ob hiernach ein Berufsverband zu berufsregelnder Rechtsetzung ermächtigt werden darf und welche Anforderungen im Einzelfall an die Ermächtigung zu stellen sind, hängt von der jeweiligen Intensität des Eingriffs ab, womit der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes als Richtschnur und Prüfstein fungiert.⁴⁵⁷ Handelt es sich um Regelungen, die wie die hier relevante Ausbildungsplatzabgabe lediglich in die Freiheit der *Berufsausübung* von Mitgliedern eines Verbandes eingreifen, mithin das rechtliche „Wie“ der beruflichen Betätigung betreffen, sollen zwar keine grundsätzlichen Bedenken dagegen bestehen, eine Selbstverwaltungskörperschaft zur Normgebung zu ermächtigen. Aber auch hier muss das zulässige Maß des Eingriffs in den Grundrechtsbereich umso deutlicher in der gesetzlichen Ermächtigung bestimmt werden, je empfindlicher die freie berufliche Betätigung beeinträchtigt berührt wird.⁴⁵⁸

Danach kann sich der (Landes-) Gesetzgeber nicht vollständig seiner demokratischen Regelungsaufgabe entledigen und die Normierung einer Abgabe den Kammern überlassen. Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben eine Organisationsform der Selbstverwaltung, muss er vielmehr institutionelle Vorkehrungen zur

456 BVerfGE 111, 191 (216) – *Notarkasse*.

457 BVerfGE 33, 125 (159 f.) – *Facharzt*.

458 BVerfGE 33, 125 (160) – *Facharzt*.

Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen treffen. Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere bei der Delegation der Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen.⁴⁵⁹ Mithin müssten sich die Befugnis zur selbstständigen Abgabenerhebung sowie die Elemente des Abgabentatbestandes bereits aus dem Parlamentsgesetz selbst ergeben.⁴⁶⁰ Insbesondere im Bereich der Handwerkskammern fehlt dem Landesgesetzgeber – wie noch zu zeigen sein wird⁴⁶¹ – jedoch jegliche Regelungsbefugnis.

Die bloße Durchführung einer auf landesrechtlicher Grundlage verankerten Sonderabgabe, d.h. die Einziehung der Abgabe und die Verteilung des Aufkommens aus dieser, kann dagegen möglicherweise den berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften übertragen werden. Dabei ist zwischen den Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern und sonstigen berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften zu unterscheiden.

459 BVerfGE 111, 191 (217) – *Notarkasse*.

460 Zu den Unterschieden zwischen *kommunaler* und *funktionaler* Selbstverwaltung mit Blick auf die Reichweite des Gesetzesvorbehalts in diesem Zusammenhang *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 38.

461 Siehe sogleich **II**.

II. Delegation von Durchführungsbefugnissen

1. Handwerkskammern

„Für die Berufsbildung in Berufen der Handwerksordnung ist die Handwerkskammer zuständige Stelle im Sinne dieses Gesetzes“ (vgl. § 71 Abs. 1 BBiG). Handwerk, Gewerbe und Handel fallen unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft [Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen]“).⁴⁶² Die Sachgebietskompetenz „ergreift das ganze Handwerk, jeden einzelnen Zweig in seiner Eigenart“.⁴⁶³ Danach werden sämtliche Aspekte des Handwerks von der Kompetenzzuweisung erfasst, einschließlich der Ausbildung und Zulassung zum Handwerksberuf sowie der Organisation des Handwerks und staatlichen Aufsicht.⁴⁶⁴ Mit dem Erlass des Bundesgesetzes zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953⁴⁶⁵, mit welchem das Handwerksrecht aus der Gewerbeordnung herausgelöst und bereichsspezifisch in einem eigenen Gesetz verankert wurde,⁴⁶⁶ sowie den anschließenden Novellen in den Jahren 1965, 1994, 1998 und 2004 hat der Bundesgesetzgeber *umfassend* von seiner Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch gemacht. Die Länder dürfen daher im Bereich des Handwerksrechts nur noch dann regelnd tätig werden, wenn sie hierzu durch den Bund ausdrücklich ermächtigt werden.⁴⁶⁷

462 Statt aller *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 26, m.w.N.

463 Vgl. grundlegend bereits BVerfGE 1, 264 (272) – *Bezirksschornsteinfeger*.

464 *Dirk Ehlers*, Handwerksrecht, in: ders./Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 2012, § 19 Rn. 2.

465 BGBI. I S. 1411.

466 *Utz Schliesky*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 262.

467 *Dirk Ehlers*, Handwerksrecht, in: ders./Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 2012, § 19 Rn. 3.

Geht es um die Statuierung neuer Aufgaben für die Handwerkskammern, ist § 91 Abs. 1 HwO zu beachten. Danach ist es insbesondere Aufgabe der Handwerkskammer, die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen (Nr. 1), die Berufsausbildung zu regeln, Vorschriften hierfür zu erlassen, ihre Durchführung zu überwachen sowie eine Lehrlingsrolle zu führen (Nr. 4) sowie die Maßnahmen zur Unterstützung notleidender Handwerker sowie Gesellen und anderer Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung zu treffen oder zu unterstützen (Nr. 13). Es handelt sich um sogenannte Pflichtaufgaben der Handwerkskammern.⁴⁶⁸ Die Aufzählung der Aufgaben wird dabei als *nicht abschließend* betrachtet. Auch andere als die ausdrücklich angesprochenen Betätigungsmöglichkeiten sollen den Handwerkskammern offenstehen, soweit sie sich dabei innerhalb des ihnen in § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO gesteckten Rahmens bewegen.⁴⁶⁹

Im Aufgabenkreis der Handwerkskammern wird den Ländern eine Regelungsbefugnis dagegen ausdrücklich nur von den mit Wirkung vom 18. Dezember 2008⁴⁷⁰ neu eingefügten § 91 Abs. 1a und Abs. 2a HwO zugewiesen: Gemäß § 91 Abs. 1a Satz 1 HwO können danach die Länder durch Gesetz der Handwerkskammer die Aufgaben einer einheitlichen Stelle im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (vgl. §§ 71a-71e VwVfG) übertragen. Nach § 91 Abs. 2a HwO können die Länder durch Gesetz der Handwerkskammer zudem ermöglichen, sich an einer Einrichtung zu beteiligen, die Aufgaben einer einheitlichen Stelle im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfüllt. Im Übrigen sieht § 91 HwO dagegen keine explizite Aufgabenzuweisung kraft Landesrechts vor. Ergän-

468 Gerhart Honig/Matthias Knörr, HwO, 4. Aufl. 2008, HwO § 91 Rn. 2.

469 Steffen Detterbeck, Handwerksordnung, 2. Aufl. 2013, § 91 Rn. 1.

470 Durch Gesetz vom 11.12.2008, BGBl. I S. 2418.

zend hierzu sei jedoch noch auf § 116 Satz 1 HwO verwiesen, wonach die Landesregierungen ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung die zuständigen Behörden abweichend von § 104 Abs. 3⁴⁷¹ und § 108 Abs. 6⁴⁷² HwO zu bestimmen.

Vom Vorliegen einer erschöpfenden Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG ist dabei in grammatischer wie systematischer Auslegung insbesondere dann allgemein auszugehen, wenn ein Gesetz – wie hier – zum Teil ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält, denn es ist damit zugleich gesagt, dass landesrechtliche Regelungen im Übrigen ausgeschlossen sein sollen.⁴⁷³ Diese bereichsspezifische Öffnung in § 91 Abs. 1a (*fakultative Übertragung der Aufgaben einer einheitlichen Stelle*) und Abs. 2a HwO (*fakultative Beteiligung an einer einheitlichen Stelle*) sowie in § 116 Satz 1 HwO (*Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierungen*) lässt den eindeutigen Schluss zu, dass der Bundesgesetzgeber im Übrigen – insbesondere mit Blick auf die Übertragung weiterer Pflichtaufgaben gegenüber der Handwerkskammer – eine abschließende bundeseinheitliche Regelung treffen und abweichende landesrechtliche Ausgestaltungen ausschließen wollte. Zu diesem erkennbaren Willen darf sich der Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz im Hinblick auf das

471 „Weigert sich das Mitglied [der Vollversammlung] auszuschneiden, so ist es von der obersten Landesbehörde nach Anhörung der Handwerkskammer seines Amtes zu entheben“.

472 „Als Ausweis des Vorstands genügt eine Bescheinigung der obersten Landesbehörde, daß die darin bezeichneten Personen zur Zeit den Vorstand bilden“.

473 BVerfGE 20, 238 (256); 21, 106 (115); 24, 367 (286); *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 32; *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 28; *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Dürfen die Länder Tabakwarenautomaten verbieten?, DÖV 2014, 66 (72 f.).

Ziel der Ausgestaltung und Optimierung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung für unzureichend hält.⁴⁷⁴

2. Industrie- und Handelskammern

Etwas anderes könnte indes für die Industrie- und Handelskammern gelten, deren Recht ebenfalls der konkurrierenden Bundeskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfällt. Sie sind gem. § 71 Abs. 2 BBiG die zuständige Stelle für die Berufsbildung in nichthandwerklichen Gewerbeberufen.

Auch sie besitzen zunächst keine sogenannte *Kompetenz-Kompetenz* und können somit nicht aus eigenem Recht Zuständigkeiten in der Wirtschaftsverwaltung begründen und wahrnehmen. Vielmehr bedürfen auch sie der bereichsspezifischen Aufgabenzuweisung durch Gesetz.⁴⁷⁵ Nach § 1 Abs. 1 IHKG haben die Industrie- und Handelskammern, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks nach Maßgabe der Handwerksordnung gegeben ist, die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.

474 Vgl. hierzu auch BVerfGE 32, 319 (327); 36, 193 (211 f.); 36, 314 (320 f.); 85, 134 (147); 98, 265 (300); *Rupert Stettner*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 28; *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Dürfen die Länder Tabakwarenautomaten verbieten?, DÖV 2014, 66 (73).

475 BVerwG, Urteil vom 19.9.2000 – 1 C 29/99, NVwZ-RR 2001, 93 (94 f.); *Jürgen Möllering*, Übertragung von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf die Industrie- und Handelskammern, GewArch Beil. WiVerw 4/2006, 261 (264).

In § 1 Abs. 3a und Abs. 3b IHKG ist sodann – parallel zur HwO – die fakultative Übertragung der Aufgaben einer einheitlichen Stelle im Sinne des VwVfG bzw. die entsprechende Beteiligung der Industrie- und Handelskammern an einer einheitlichen Stelle auf landesgesetzlicher Grundlage geregelt.

Mit Blick auf das IHKG kann jedoch gerade nicht mit demselben *argumentum e contrario* wie oben⁴⁷⁶ eine landesrechtliche Regelungsbefugnis prinzipiell ausgeschlossen werden. Vielmehr normiert § 1 Abs. 4 IHKG, dass den Industrie- und Handelskammern weitere Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden können. Eine Einschränkung auf *bundesrechtliche* Rechtsakte ist dabei weder nach dem Wortlaut der Norm noch nach dem Regelungswillen des IHK-Gesetzgebers angezeigt.⁴⁷⁷ Entsprechend fasst *Kluth* zusammen, dass der „Bundesgesetzgeber Raum für ausführendes Landesrecht gelassen“ habe.⁴⁷⁸ Neben der Aufhebung der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG wird die praktische Bedeutung der Bestimmung darin gesehen, dass öffentlich-rechtliche Aufgaben schlicht-hoheitlicher Tätigkeit den Kammern nicht durch bloßen Verwaltungser-

476 Siehe oben 1.

477 Übereinstimmend *Jürgen Möllering*, in Gerhard Frentzel/Ernst Jäkel/Werner Junge (Hrsg.), *Industrie- und Handelsgesetz*, 7. Aufl. 2009, § 1 Rn. 166; *Martin Will*, *Selbstverwaltung der Wirtschaft*, 2010, S. 497; *Jürgen Möllering*, *Übertragung von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf die Industrie- und Handelskammern*, *GewArch Beil. WiVerw* 4/2006, 261 (273).

478 *Winfried Kluth*, *Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status, verfassungsrechtlicher Schutz*, 1997, S. 130.

lass übertragen werden können, sondern es vielmehr einer verordnungs- bzw. parlamentsgesetzlichen Grundlage bedarf.⁴⁷⁹ Nordrhein-Westfalen hat, anders als andere Bundesländer⁴⁸⁰, zwar nicht im IHKG NRW⁴⁸¹, jedoch beispielsweise in der Gewerberechtsverordnung (GewRV NRW)⁴⁸² Gebrauch gemacht. Nach Ziff. 1.3 der Anlage zur GewRV NRW werden die Industrie- und Handelskammern etwa für die Prüfung von Anträgen auf Anerkennung im Ausland erworbener Befähigungs- und Ausbildungsnachweise im Versicherungsvermittlungs- und Finanzvermittlungsgewerbe gem. § 13c Abs. 5 GewO zuständig erklärt. Darüber hinaus sind sie in Nordrhein-Westfalen für die öffentliche Bestellung und Vereidigung von besonders sachkundigen Versteigerern im Sinne des § 34b Abs. 5 GewO zuständig (vgl. Ziff. 1.13 der Anlage zur GewRV NRW). Schließlich obliegt ihnen insbesondere die öffentliche Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen gem. § 36 GewO auf den nicht einer anderen Kammer speziell zugewiesenen Gebieten (vgl. Ziff. 1.19 der Anlage zur GewRV NRW).

Gleichwohl sollen den Industrie- und Handelskammern nicht nach freiem Belieben weitere Aufgaben übertragen werden können: Es müsse sich zunächst um Aufgaben handeln,

479 *Jürgen Möllering*, in Gerhard Frentzel/Ernst Jäkel/Werner Junge (Hrsg.), *Industrie- und Handelskammergesetz*, 7. Aufl. 2009, § 1 Rn. 168.

480 Siehe beispielhaft § 1 IHKG SH: „Die Industrie- und Handelskammern haben die Bestimmung, die Gesamtinteressen der Handel- und Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, insbesondere die Behörden in der Förderung des Handels und der Gewerbe durch tatsächliche Mitteilungen, Anträge und Erstattung von Gutachten zu unterstützen“.

481 Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen (IHKG) vom 23.7.1957, GV. NRW. S. 187, ber. S. 228, zuletzt geändert durch Art. 1 des BefristungsÄndG MWME vom 9.12.2008, GV. NRW. S. 778.

482 Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen, zur Regelung von Zuständigkeiten und Festlegungen auf dem Gebiet des Gewerberechts vom 17.11.2009, GV. NRW S. 626, zuletzt geändert durch Art. 3 der Dienstleistungsverfahren-AnpassungsVO vom 12.1.2010, GV. NRW. S. 24 und Art. 1 der ÄndVO vom 11.9.2012, GV. NRW. S. 422.

die in einem sachlichen Zusammenhang mit den kammerangehörigen Unternehmen stehen. Des Weiteren müssten sich die Aufgaben zur Selbstverwaltung eignen. In erster Linie dürften aber die gesetzlich oder verordnungsrechtlich übertragenen Aufgaben nicht in einen Widerspruch zu den Grundsätzen des IHKG und dem dort normierten Aufgabenkreis der Förderung der Wirtschaft treten. Aus diesem Grund sei es insbesondere

„nicht zulässig, nach dieser Vorschrift den IHKs die Eintreibung von staatlichen Sonderabgaben für bestimmte gewerbliche Bereiche zu übertragen oder sie für rein administrative Zwecke – insbesondere mit repressivem Charakter – in Anspruch zu nehmen“.⁴⁸³

Für eine derartige Auslegung könnte zudem die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 1 Halbs. 1 IHKG sprechen, wonach die Industrie- und Handelskammern „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen“ und „für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken“ haben. Diese Aufgabenzuschreibung mag in erster Linie *leistungsrechtliche* Komponenten (z.B. Stellungnahmen gegenüber staatlichen Stellen, Beantwortung individueller Anfragen, Vermittlung von Informationen) beinhalten und der Beitrag zu der Industrie- und Handelskammer insofern eine Gegenleistung für den Vorteil darstellen, den das Mitglied aus der Kammertätigkeit zieht.⁴⁸⁴ In § 1 Abs. 1 Halbs. 1 IHKG einen abschließenden Katalog zulässiger Aufgaben – insbesondere einen kategorischen Ausschluss der Beteiligung der Industrie- und

483 Jürgen Möllering, in Gerhard Frentzel/Ernst Jäkel/Werner Junge (Hrsg.), *Industrie- und Handelskammergesetz*, 7. Aufl. 2009, § 1 Rn. 169.

484 Siehe BVerwG, Urteil vom 26.6.1990 – 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167 (1167) – *Mitgliedsbeitrag für die Industrie- und Handelskammer*; Jürgen Möllering, in Gerhard Frentzel/Ernst Jäkel/Werner Junge (Hrsg.), *Industrie- und Handelskammergesetz*, 7. Aufl. 2009, § 1 Rn. 19 ff.; Martin Will, *Selbstverwaltung der Wirtschaft*, 2010, S. 481 ff.

Handelskammern an einem System der *Eingriffsverwaltung* zum Nachteil der verkammerten Unternehmen – hineinlesen zu wollen, überdehnte jedoch die Aufgabenzuweisungsnorm und widerspräche wohl dem eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 4 IHKG, zumal der eigentliche Eingriff in der parlamentsgesetzlich zu statuierenden⁴⁸⁵ Abgabepflicht läge. Eine Entscheidung braucht jedoch, wie an späterer Stelle aufgezeigt werden wird,⁴⁸⁶ nicht getroffen zu werden.

3. Landwirtschaftskammern

Für die Berufsbildung in Berufen der Landwirtschaft, einschließlich der ländlichen Hauswirtschaft, ist die Landwirtschaftskammer zuständige Stelle im Sinne des BBiG (vgl. § 71 Abs. 3 BBiG). Die Aufgaben der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen werden in erster Linie durch die landesrechtlichen Vorschriften des Landwirtschaftskammergesetzes (LWKG NRW) geregelt (vgl. § 1 Abs. 2 LWKG NRW). Gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 LWKG NRW hat die Landwirtschaftskammer die Aufgabe, die Landwirtschaft und die in ihr Berufstätigen zu fördern und zu betreuen und im Rahmen ihrer Aufgaben den ländlichen Raum zu stärken. Nach dem nicht abschließenden Katalog des § 2 Abs. 1 Satz 2 LWKG NRW erstreckt sich ihr Aufgabenbereich insbesondere darauf, die nicht pflichtschulmäßige Berufsausbildung und die berufliche Fortbildung des Berufsnachwuchses sowie die berufsbezogene Weiterbildung aller in der Landwirtschaft Tätigen durchzuführen und die Betriebe in ihrer nachhaltigen Entwicklung durch Beratung zu unterstützen (lit. b).

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für die – in weiten Teilen durch europarechtliche Vorgaben (vgl. Art. 38 Abs. 1

485 Siehe oben **I**.

486 Siehe unten **III**.

AEUV⁴⁸⁷) determinierte⁴⁸⁸ – *Agrarwirtschaft*, die den Oberbegriff für die explizit aufgeführten Bereiche der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, der Sicherung der Ernährung und der Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse bildet.⁴⁸⁹ Hierdurch wird dem Bund zwar eine *generelle Zuständigkeit* für dieses Rechtsgebiet verliehen.⁴⁹⁰ Von dieser hat er jedoch nur eingeschränkten Gebrauch gemacht – ein bundesweites Landwirtschaftskammergesetz existiert nicht und das Landwirtschaftsgesetz des Bundes (LandwG)⁴⁹¹ enthält keine Vorgaben für die landwirtschaftliche Selbstverwaltung –, sodass die Länder frei darin sind, den Landwirtschaftskammern Aufgaben auf landesrechtlicher Grundlage zuzuweisen.

4. Rechtsanwalts-, Patentanwalts- und Notarkammern

Die Rechtsanwaltskammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 62 Abs. 1 BRAO) deren Aufgaben im Wesentlichen durch ihren Vorstand wahrgenommen werden. Dieser hat die ihm durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und die Belange der

487 „Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch“.

488 Hierzu statt aller *Roland Norer/Felix Bloch*, Agrarrecht, in: Manfred A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 35. Erg.-Lfg. 2014, Kap. G Rn. 1 ff.

489 *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 41.

490 *Theodor Maunz*, in: ders./Günter Dürig (Hrsg.), GG, 23. Erg.-Lfg. 1984, Art. 74 Rn. 195; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 41; a.A. *Christian Seiler*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, Art. 74 Rn. 58.

491 Vom 5.9.1955, BGBl. I S. 565, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Gl. Berichtspflichten im Zuständigkeitsbereich des BMELV vom 13.12.2007, BGBl. I S. 2936.

Kammer zu wahren und zu fördern. § 73 Abs. 2 BRAO weist dem Vorstand der Rechtsanwaltskammer einen – nicht abschließenden⁴⁹² – Katalog an Aufgaben zu.

Die Patentanwaltskammer ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 53 Abs. 2 Satz 1 PAO). Ihre Aufgabe besteht nach der allgemein gehaltenen Vorschrift des § 54 PAO darin, die Belange des Berufsstands zu wahren und zu fördern sowie die Einhaltung der Berufspflichten zu überwachen. Die Aufgaben der Organe der Kammer sind in den § 69 PAO (Vorstand) und § 82 PAO (Versammlung der Kammer) näher geregelt.

Die Notarkammer vertritt dagegen die Gesamtheit der in ihr zusammengeschlossenen Notare. Sie hat über Ehre und Ansehen ihrer Mitglieder zu wachen, die Aufsichtsbehörden bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen, die Pflege des Notariatsrechts zu fördern und für eine gewissenhafte und lautere Berufsausübung der Notare und Notarassessoren zu sorgen (§ 67 Abs. 1 BNotO). Bei der Aufgabenzuweisung in § 67 BNotO sowie an anderer Stelle in der BNotO handelt es sich um eine numerische, detaillierte und nicht in vergleichbarer Weise offene Aufzählung wie bei den Rechtsanwalts- und Patentanwaltskammern. Aus diesem Grund wird angenommen, dass der Bundesgesetzgeber seine aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG folgende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Notarkammern – jedenfalls im Wesentlichen – ausgeschöpft hat.⁴⁹³ Das Gleiche ist für die Rechtsanwaltskammern anzunehmen, da § 73a BRAO⁴⁹⁴ einem dem § 91 Abs. 1a, 2a

492 Vgl. *Dag Weyland*, in: Wilhelm E. Feuerich/Dag Weyland (Hrsg.), BRAO, 8. Aufl. 2012, § 73 Rn. 2.

493 *Joachim Püls*, in: Helmut Schippel/Ulrich Bracker (Hrsg.), BNotO, 9. Aufl. 2011, § 67 Rn. 7.

494 „¹Die Länder können durch Gesetz den Rechtsanwaltskammern allein oder gemeinsam mit anderen Stellen die Aufgaben einer einheitlichen Stelle im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes übertragen. ²Das Gesetz regelt die Aufsicht und kann vorsehen, dass die Rechtsanwaltskammern auch für Antragsteller tätig werden, die nicht als Rechtsanwalt tätig werden wollen“.

HwO⁴⁹⁵ entsprechende, spezielle und beschränkte Regelungsbefugnis zugunsten der Länder enthält. Mit Blick auf die Patentanwaltskammern lässt sich dies in Ermangelung einer solchen Regelung in der PAO und des nicht abschließenden Aufgabenkataloges nach § 69 Abs. 1, 2 PAO nicht mit derselben Eindeutigkeit sagen.

5. Wirtschaftsprüfer- und Steuerberaterkammern

Die Aufgaben der Wirtschaftsprüferkammer richten sich nach § 57 WPO: „Die Wirtschaftsprüferkammer erfüllt die ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben“ (vgl. § 57 Abs. 1 Halbs. 1 WPO). § 57 Abs. 2 WPO enthält einen nicht abschließenden Katalog gesetzlich übertragener Aufgaben der Wirtschaftsprüferkammern, der weitgehend demjenigen in § 73 Abs. 2 BRAO und § 69 Abs. 2 PAO entspricht. Die Steuerberaterkammer hat demgegenüber die Aufgabe, die beruflichen Belange der Gesamtheit der Mitglieder zu wahren und die Erfüllung der beruflichen Pflichten zu überwachen (§ 76 Abs. 1 StBerG). Ihre Aufgaben werden insbesondere von dem ebenfalls nicht abschließenden Katalog des § 76 Abs. 2 StBerG näher bestimmt. Sowohl die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers als auch diejenige des Steuerberaters zählt zur „Rechtsberatung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁴⁹⁶

Auch das StBerG enthält eine dem § 91 Abs. 1a, 2a HwO⁴⁹⁷ entsprechende und begrenzte Ermächtigung für landesgesetzliche Regelungen (vgl. § 76 Abs. 7 StBerG⁴⁹⁸), weshalb

495 Siehe oben 1.

496 Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 12.

497 Siehe oben 1.

498 „¹Die Länder können durch Gesetz den Steuerberaterkammern allein oder gemeinsam mit anderen Stellen die Aufgaben einer einheitlichen Stelle im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes übertragen. ²Das Gesetz regelt die Aufsicht und kann vorsehen, dass die Steuerberaterkammern auch für Antragsteller tätig werden, die nicht als Steuerberater tätig werden wollen“.

eine darüber hinausgehende Aufgabenübertragung kraft Landesrechts unzulässig erscheint. Hinsichtlich der Wirtschaftsprüferkammern mangelt es wiederum an einer derart ausdrücklichen Befugnisnorm, sodass insbesondere mit Blick auf den Wortlaut der Regelung in § 57 Abs. 1 Halbs. 1 WPO („Die Wirtschaftsprüferkammer erfüllt die ihr *durch Gesetz* zugewiesenen Aufgaben“) auch eine ergänzende Aufgabenübertragung kraft Landesrechts möglich erscheinen dürfte.

6. Heilberufskammern

Anders als in den bislang aufgeführten Materien, besitzt der Bund für das Kammerwesen im Bereich der Gesundheitsberufe (Ärzte-, Zahnärzte-, Tierärzte-, Psychotherapeuten- und Apothekerkammern) keine Gesetzgebungskompetenz. Insbesondere erstreckt sich der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG („Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, sowie das Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizinprodukte, der Heilmittel, der Betäubungsmittel und der Gifte“) nach zutreffender Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts weder auf das Ärztekammerrecht⁴⁹⁹ noch auf das Apothekerkammerrecht.⁵⁰⁰ Sowohl die BÄO als auch das ApothG enthalten sich somit kammerrechtlicher Regelungen.⁵⁰¹ Das Gleiche muss jedoch für die übrigen, in

499 BVerwGE 39, 110 (112); 41, 261 (262); siehe auch *Philip Kunig*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 91.

500 BVerwG, Urteil vom 30.1.1996 – 1 C 9/93, NJW 1997, 814 (815) – *Zwangsmitgliedschaft in Apothekerkammer*.

501 Die Bundesärztekammer als Arbeitsgemeinschaft der deutschen Ärztekammern ist ein freiwilliger privatrechtlicher Zusammenschluss der Landesärztekammern der Bundesrepublik Deutschland in der Rechtsform eines *nicht rechtsfähigen Vereins*, da bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Art. 87 Abs. 3 GG nur für Angelegenheiten errichtet werden können, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, vgl. *Adolf Laufs*, in: ders./Bernd-R. Kern (Hrsg.), Handbuch des Arztrechts, 4. Aufl. 2010, § 13 Rn. 13.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG ebenfalls nur ausschnittsweise angesprochenen Heilberufe gelten.

Entsprechend normiert das nordrhein-westfälische Heilberufsgesetz (HeilBerG NRW) übergreifende berufsrechtliche Vorgaben für die Selbstverwaltung im Gesundheitswesen in Bezug auf sämtliche hier interessierenden Kammerbereiche. § 1 Satz 1 HeilBerG NRW sieht entsprechend die Errichtung der einzelnen berufsständischen Kammern vor;⁵⁰² diese haben die Rechtsform von Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 1 Satz 2 HeilBerG NRW). Die Aufgaben der Kammern werden von § 6 Abs. 1 Satz 1 HeilBerG NRW in einer – dem Wortlaut der Norm nach – abschließenden Weise aufgeführt, jedoch weist das HeilBerG NRW selbst den einzelnen Kammern für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich weitere Aufgaben zu.⁵⁰³ Im Ergebnis könnten die Kammern der Heilberufe ohne

502 „Im Land Nordrhein-Westfalen werden als berufliche Vertretungen der

1. Ärztinnen und Ärzte
die Ärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe,
2. Apothekerinnen und Apotheker
die Apothekerkammern Nordrhein und Westfalen-Lippe,
3. Psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sowie der Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutinnen und der Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten (Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten)
die Kammer für Psychologische Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten Nordrhein-Westfalen (Psychotherapeutenkammer NRW),
4. Tierärztinnen und Tierärzte
die Tierärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe,
5. Zahnärztinnen und Zahnärzte
die Zahnärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe
errichtet“.

503 Vgl. etwa mit Blick auf die Ärztekammer § 44 Abs. 1 HeilBerG NRW.

weiteres mit der Durchführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe auf landesrechtlicher Grundlage betraut werden.

7. Annex: Landschaftsverbände und Berufsgenossenschaften

Hinsichtlich der Landschaftsverbände, die sich in die kommunale Selbstverwaltung eingliedern, und der Berufsgenossenschaften als Sozialversicherungsträger im Sinne des § 29 Abs. 1 SGB IV⁵⁰⁴ und Teil der funktionalen Selbstverwaltung, erscheint eine Delegation des administrativen Vollzugs einer landesrechtlichen Ausbildungsplatzabgabe schon sachlich fernliegend. Die Erhebung einer Abgabe widerspräche ihren sonst gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in einer Weise, dass diese als *systemwidrig* einzustufen wäre: Die Berufsgenossenschaften sind Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und haben damit die Aufgabe, mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten und nach Eintritt von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Versicherten wiederherzustellen und sie oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen (vgl. § 1 SGB VII). Den Landschaftsverbänden obliegen dagegen soziale Aufgaben wie die Jugendhilfe und Gesundheitsangelegenheiten, die landschaftliche Kultur- und Denkmalpflege sowie die Beteiligung an der Kommunalwirtschaft⁵⁰⁵ (vgl. § 5 Abs. 1 LVerbO NRW⁵⁰⁶).

504 „Die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung“.

505 Etwa die Trägerschaft bei der NRW.BANK, der LBS Westdeutsche Landesbausparkasse sowie die indirekte oder direkte Beteiligung an der WestLB AG.

506 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994, GV. NRW. S. 657, zuletzt geändert durch Art. 6 des Fünften Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Befristungen vom 23.10.2012, GV. NRW. S. 474.

III. Zwischenergebnis: Notwendige Einrichtung eines Landesinstituts oder Landesamts für Berufsbildung

Den Handwerks-, Notar-, Rechtsanwalts- und Steuerberaterkammern kann für ihren Zuständigkeitsbereich aufgrund der jeweils abschließenden bundesrechtlichen Regelung die Durchführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe durch Landesrecht nicht wirksam übertragen werden. Demgegenüber ist eine solche Aufgabenübertragung auf die Landwirtschafts- und Heilberufskammern ebenso möglich wie auf die Wirtschaftsprüfer- und Patentanwaltskammern. Mit Blick auf die Zulässigkeit der Aufgabenübertragung gegenüber den Industrie- und Handelskammern können die kompetenzrechtlichen Bedenken jedenfalls nicht abschließend ausgeräumt werden.

Wollte man somit den Weg der Durchführung einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe über die berufsständischen Kammern gehen, würde dies zwangsläufig zu einer „Zersplitterung“ des Rechtsregimes führen, da weder eine Inpflichtnahme sämtlicher Kammern kompetenzrechtlich möglich wäre noch die Übertragung auf einen Kammerzweig im Sinne einer „einheitlichen Stelle“ – in diesem Falle böten sich insbesondere die Industrie- und Handelskammern an, die für eine Vielzahl der Ausbildungszweige zuständig sind – praktisch sinnvoll erschiene.

Insofern müsste man erneut über die Errichtung eines *Landesinstituts für berufliche Bildung* nachdenken, wie es in dem Entwurf eines Landesfinanzierungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren vorgesehen war.⁵⁰⁷ Ein Landesinstitut könnte in der Rechtsform einer *Anstalt des öffentlichen Rechts*⁵⁰⁸ von einer obersten Landesbehör-

507 Siehe unten **Anlage 2**).

508 Siehe zur parallelen Konstruktion auf Bundesebene § 89 BBiG.

den (hier das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen) im Rahmen ihres Geschäftsbereichs errichtet werden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LOG NRW), deren Dienst- und Fachaufsicht es auch unterläge.⁵⁰⁹ Das Landesinstitut muss im Haushaltsplan einzeln aufgeführt werden (§ 14 Abs. 2 LOG NRW). Darüber hinaus gilt für die Errichtung verselbstständigter Rechtsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes, welcher in §§ 18 i.V.m. 21 LOG NRW eine spezielle Ausbuchstabierung erfahren hat: Danach können Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden. Anstalten, ihren Organen oder leitenden Beamten bzw. Angestellten können Hoheitsaufgaben des Landes ebenfalls nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes übertragen werden, das die Übertragung auf Anstalten ausdrücklich vorsieht oder zulässt (§§ 19 i.V.m. 21 LOG NRW).

Alternativ zur Ausgestaltung in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts käme wohl auch die Errichtung eines *Landesamts für berufliche Bildung* in Betracht. Dieses hätte die Rechtsform einer *Landesoberbehörde*, welche einer obersten Landesbehörde unmittelbar untersteht und für das ganze Land zuständig ist (vgl. § 6 Abs. 1 LOG NRW). Andere als die in § 6 Abs. 2 LOG NRW⁵¹⁰ aufgeführten Landesoberbehörden dürfen ebenfalls nur

509 Das Ministerium kann jedoch seine Dienst- oder Fachaufsicht auf nachgeordnete Behörden übertragen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 LOG NRW).

510 „Landesoberbehörden sind

- das Landesamt für Besoldung und Versorgung,
- die/der Landesbeauftragte für den Maßregelvollzug,
- das Landeskriminalamt,
- das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste,
- das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei,
- das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz,

durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden (vgl. § 6 Abs. 3 LOG NRW).

-
- die Direktorin/der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragte/Landesbeauftragter,
 - das Rechenzentrum der Finanzverwaltung,
 - das Landesamt für Finanzen“.

G. Subventionsrechtliche Möglichkeiten

I. Staatliche Förderaktivitäten im Bereich der Berufsausbildung

Ein staatlicher Verzicht auf eine umfassende direkte Finanzierung betrieblicher Ausbildungsplätze zählt zu den wichtigsten ordnungspolitischen Grundsätzen im dualen Berufsausbildungssystem.⁵¹¹ Gleichwohl fördern Bund und Länder die berufliche Ausbildung in beträchtlichem Umfang.⁵¹² Im Vordergrund der staatlichen Aktivitäten steht dabei die sogenannte *kurative Förderung*. Damit ist die direkte staatliche Teilfinanzierung von betrieblichen Ausbildungsplätzen bzw. die Vollfinanzierung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze gemeint.⁵¹³

Bund und Länder können einen Teil ihrer Fördermittel über den Europäischen Sozialfonds (ESF) refinanzieren. Aus ESF-Mitteln werden bzw. wurden auf Bundesebene beispielsweise die Ausbildungsprogramme *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF)*, *Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken*, *Schule-Wirtschaft/Arbeitsleben* und *XENOS: Leben und Arbeiten in Vielfalt* gefördert.⁵¹⁴ Der ESF unterstützt „Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen und der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt, um ein hohes Beschäftigungsniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen, eine nachhaltige Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Insbesondere trägt der Fonds zu den Aktio-

511 Klaus Berger, Was kostet den Staat die Ausbildungskrise? Umfang und Struktur staatlicher Ausgaben zur Ausbildungsförderung, BiBB Dokumentation 2002, S. 1, m.w.N.

512 Siehe hierzu oben **D. I.**

513 Siehe www.bibb.de/de/wlk11685.htm (zuletzt 19.8.2014).

514 Siehe die synaptische Darstellung unter www.bibb.de/de/wlk11685.htm (zuletzt 19.8.2014).

nen bei, die zur Verwirklichung der europäischen Beschäftigungsstrategie und der jährlich festgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien durchgeführt werden“ (Art. 1 ESF-VO⁵¹⁵).

Die finanzielle Unterstützung des Fonds soll vor allem in Form von Zuschüssen zugunsten von Einzelpersonen zur Entwicklung der Humanressourcen verwendet werden, die Teil eines integrierten Ansatzes zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt sein können: Hierzu zählt insbesondere die berufliche Bildung – einschließlich der beruflichen Bildung, die der Pflichtschulbildung entspricht –, Lehrlingsausbildung, vorbereitende Ausbildung, einschließlich Vermittlung und Verbesserung der grundlegenden Kenntnisse, berufliche Rehabilitation, Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt, Orientierung, Beratung und berufliche Weiterbildung (vgl. Art. 3 lit. a) ESF-VO). Tatsächlich können Mittel aus dem ESF jedoch nur von der öffentlichen Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden sowie Sozialpartnern beantragt werden, die im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung aktiv sind. Eine unmittelbare Förderung einzelner Personen oder Unternehmen findet danach nicht statt.⁵¹⁶

Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für sämtliche Förderprogramme, die ausschließlich aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert werden. Als Beispiel ist hier etwa die außerbetriebliche Berufsausbildung gem. §§ 76 ff. SGB III zu nennen. Danach sind Maßnahmen, die zugunsten förderungsbedürftiger junger Menschen als Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung durchgeführt werden (außerbetriebliche Berufsausbil-

515 Siehe die Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.7.1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, ABl. L 213/5 ff.

516 Vgl. www.esf.de/portal/generator/1310/wer__kann__gefoerdert__werden.html (zuletzt 18.8.2014).

dung), förderungsfähig, wenn der oder dem an der Maßnahme teilnehmenden Auszubildenden auch mit ausbildungsfördernden Leistungen nach diesem Buch eine Ausbildungsstelle in einem Betrieb nicht vermittelt werden kann und der Anteil betrieblicher Ausbildungsphasen je Ausbildungsjahr angemessen ist (§ 76 Abs. 1 SGB III).

Eine Ausnahme bildete in diesem Zusammenhang das im Jahr 2004 eingeführte *Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ)*: Bei diesem aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) finanzierten und über die Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Förderprogramm konnten die regionalen Agenturen *den Betrieben* die Vergütung, die sie den auszubildenden Jugendlichen zahlen, bis zu einem Betrag in Höhe von 192,- Euro monatlich nachträglich erstatten und die Sozialversicherungsbeiträge pauschaliert übernehmen. Das Sonderprogramm war auf drei Jahre angelegt und begann am 1. Oktober 2004. Nach dem Auslaufen des Förderprogramms im Jahr 2007 wurde es in leicht modifizierter Form im SGB III verankert.⁵¹⁷ Dort sieht nunmehr § 54a Abs. 1 Satz 1 SGB III⁵¹⁸ (§ 235b SGB III a.F.) vor, dass Arbeitgeber, die eine betriebliche Einstiegsqualifizierung durchführen, durch Zuschüsse zur Vergütung bis zu einer Höhe von 216,- Euro monatlich zuzüglich eines pauschalierten Anteils am durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag der oder des Auszubildenden gefördert werden können. Gemäß § 54a Abs. 1 Satz 2 SGB III dient die betriebliche Einstiegsqualifizierung der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeit. Hierdurch sollen die Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen gezielt gefördert werden. Es richtet sich speziell an junge Menschen mit fehlender Ausbildungsreife, die aber berufsorientiert

517 Zur Entwicklung siehe auch *Stefan Ekert, Brücken in Ausbildung? – Einstiegsqualifizierung und Ausbildungsbausteine im kritischen Vergleich*, 2013, S. 39 f. (zitiert nach dem google-ebook).

518 Eingefügt mit Wirkung vom 1.4.2012, BGBl. I S. 2854.

sind, ausbildungsreife, berufsgeeignete, aber lernbeeinträchtigte und/oder sozial benachteiligte junge Menschen sowie junge Menschen mit eingeschränkten Vermittlungsperspektiven (sogenannte *Marktbenachteiligte*).⁵¹⁹

Die Dauer der Förderung beträgt mindestens sechs, höchstens zwölf Monate (vgl. § 54a Abs. 2 Halbs. 1 SGB III). Durch die Leistung an die Arbeitgeber soll deren Bereitschaft erhöht werden, betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen im Vorfeld der Berufsausbildung anzubieten. Zurückgegriffen wurde auf die positiven Erfahrungen mit dem Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher aus dem Jahr 2004, mit dem sich diese Maßnahme als „Türöffner“ in die betriebliche Berufsausbildung erwiesen und sich insgesamt nicht negativ auf die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen ausgewirkt hatte. Vielmehr sei jeder dritte Betrieb, der vorher nicht ausgebildet habe, ein Ausbildungsbetrieb geworden.⁵²⁰

519 *Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote, November 2012, S. 55.

520 Vgl. den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen vom 19.6.2007, BT-Drs. 16/5714, S. 9; siehe auch *Ricarda Brandts*, in: Jürgen Brand (Hrsg.), SGB III - Arbeitsförderung, 6. Aufl. 2012, § 54a Rn. 2.

II. Europäisches Beihilferecht

Gezielte staatliche Fördermaßnahmen für Unternehmen, die europaweit oder international tätig sind, können insbesondere in Konflikt mit dem europäischen Beihilferecht geraten.⁵²¹ Staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Beihilfen, die bestimmten Unternehmen oder Berufszweigen zugute kommen sollen, müssen sich insbesondere an Art. 107 Abs. 1 AEUV messen lassen. Danach sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist.

1. Begriff der Beihilfe

Der Begriff der „Beihilfe“ im Sinne der Art. 107-109 AEUV ist extensiv auszulegen und weiter als derjenige der Subvention, welcher normtextlich keinen Niederschlag gefunden hat. Erfasst werden alle freiwilligen Begünstigungen von Unternehmen oder Produktionszweigen, soweit sie nicht durch eine entsprechende marktgerechte Gegenleistung des Begünstigten kompensiert werden, worunter nicht nur ein finanzieller Zuschuss sondern auch jede Entlastung von Kosten fällt, welche Unternehmen sonst zu tragen hätten.⁵²²

521 Daneben können auch die Grundfreiheiten, namentlich die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV), vorliegend eine Rolle spielen, sodass darauf zu achten ist, dass bei einem bestehenden grenzüberschreitenden Bezug zur Bundesrepublik Deutschland eine Anknüpfung an den Unternehmenssitz im Inland („Staatsangehörigkeit“ des Unternehmens) nicht zulässig wäre, vgl. *Thomas Oppermann/Claus D. Classen/Martin Nettesheim*, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 28 Rn. 33 f.

522 Vgl. *Daniel-E. Khan*, in: Rudolf Geiger/Daniel-E. Khan/Markus Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, AEUV Art. 107 Rn. 7 f., m.w.N.

Aus staatlichen Mittel gewährt ist die Beihilfe dann, wenn sie – unmittelbar oder mittelbar – durch einen Hoheitsträger veranlasst wird, wobei es nicht darauf ankommt, ob dieser zur unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung zu rechnen ist.⁵²³ Auch die parafiskalische Umverteilung aus Ausgleichs- und Unterstützungskassen stellt nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe dar: Eine staatliche Maßnahme, die bestimmte Unternehmen begünstigt, verliert die Eigenschaft eines unentgeltlichen Vorteils nicht dadurch, dass sie ganz oder teilweise durch Beiträge finanziert wird, die von Staats wegen von den betreffenden Unternehmen erhoben werden.⁵²⁴ Entscheidend ist allein, dass dem Staat die Mittel *zuzurechnen* sind, wobei der Grad der staatlichen Einflussnahme ausschlaggebend ist.⁵²⁵ Aus diesem Grund müssen sich sowohl Fördermaßnahmen aus einem Abgabefonds am europäischen Beihilferecht messen lassen – allerdings nicht die zu deren Finanzierung erhobene Berufsausbildungsplatzabgabe als solche, denn diese ist für sich betrachtet keine Begünstigung eines Produktionszweigs, sondern stellt als Zahlungspflicht vielmehr eine Belastung dar⁵²⁶ – als auch sonstige staatliche Subventionen zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft von Betrieben und Unternehmen.

523 *Daniel-E. Khan*, in: Rudolf Geiger/Daniel-E. Khan/Markus Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, AEUV Art. 107 Rn. 12.

524 EuGH, Urteil vom 22.3.1977 – Rs. 78/76, NJW 1977, 1005 (1006) – *CMA-Absatzfonds*; Urteil vom 15.7.2004 – C-345/02, EuZW 2004, 571 (572) – *Pearle BV u.a./Hoofdbedrijfschap Ambachten*; hierzu ferner *Thomas Jaeger*, Grenzen der staatlichen Zurechenbarkeit parafiskalischer Abgabenerhebung durch öffentliche Einrichtungen – Zugleich Anmerkung zum EuGH-Urteil *Pearle*, EuZW 2004, 558 ff.; *Martin Nettesheim*, EU-Beihilferecht und nichtfiskalische Finanzierungsmechanismen, NJW 2014, 1847 (1849).

525 *Christian Koenig/Jürgen Kühling*, Grundfragen des EG-Beihilfenrechts, NJW 2000, 1065 (1068).

526 So mit Blick auf die Abgabe für den Deutschen Weinfonds OVG Koblenz, Urteil vom 8.12.2010 – 8 A 10825/10, BeckRS 2012, 49247 = GewArch 2011, 175 (Ls.).

2. Nicht-notifizierungspflichtige Ausbildungsbeihilfen

Die EU hat sich in ihrer Strategie „Europa 2020“ jedoch das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 eine Beschäftigungsquote von 20 Prozent in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen zu erreichen.⁵²⁷ Für sogenannte *Ausbildungsbeihilfen*⁵²⁸ gelten daher Sonderregelungen: Im Jahr 1998 verabschiedete die Europäische Kommission einen Gemeinschaftsrahmen für Ausbildungsbeihilfen⁵²⁹ und im Jahr 2001 eine Durchführungsverordnung für die Anwendung der Art. 87, 88 EGV a.F. (Art. 107, 108 AEUV).⁵³⁰ Sowohl der Gemeinschaftsrahmen als auch die Durchführungsverordnung sind mittlerweile – nach zwischenzeitlicher Verlängerung – ausgelaufen.⁵³¹ Mittlerweile enthalten die Art. 31 ff. der neuen Verordnung zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 17. Juni 2014 (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – AllgGVO 2014⁵³²) Regelungen zu Ausbildungsbeihilfen.

527 Siehe ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm (zuletzt 19.8.2014); vgl. ferner hierzu *Bertold Bär-Bouyssière*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, AEUV Art. 107 Rn. 88.

528 Zum Begriff der Ausbildungsbeihilfen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG siehe bereits oben **E. II. 1. b) cc**).

529 ABl. 1998 Nr. C 343/10.

530 ABl. 2001 Nr. L 10/20; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 353/2004 der Kommission vom 25. Februar 2004, ABl. 2004 Nr. L 63/20.

531 *Wolfram Cremer*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art. 107 Rn. 74.

532 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.6.2014, ABl. Nr. L 187, S. 1; siehe zuvor die Verordnung (EG) Nr. 800/2008 vom 6.8.2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Art. 87 und 88 EGV, ABl. 2008

Gemäß Art. 31 Abs. 1 AllgGVO 2014 sind Ausbildungsbeihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt, sofern die in diesem Artikel und in Kapitel I festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Für Ausbildungsmaßnahmen von Unternehmen zur Einhaltung verbindlicher Ausbildungsnormen der Mitgliedstaaten dürfen jedoch keine Beihilfen gewährt werden (vgl. Art. 31 Abs. 2 AllgGVO 2014). Zu den beihilfefähigen Kosten zählen die Personalkosten für Ausbilder, die direkt mit der Ausbildungsmaßnahme verbundenen Aufwendungen von Ausbildern und Ausbildungsteilnehmern, z.B. direkt mit der Maßnahme zusammenhängende Reisekosten, Materialien und Bedarfsartikel sowie die Abschreibung von Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen, Kosten für Beratungsdienste, die mit der Ausbildungsmaßnahme zusammenhängen sowie Personalkosten für Ausbildungsteilnehmer und allgemeine indirekte Kosten (Verwaltungskosten, Miete, Gemeinkosten), die für die Stunden anfallen, in denen die Ausbildungsteilnehmer an der Ausbildungsmaßnahme teilnehmen (Art. 31 Abs. 3 AllgGVO 2014).

Nach Art. 32 und 33 AllgGVO 2014 kommen zudem Beihilfen in Form von Lohnzuschüssen für die Ausbildung benachteiligter Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Behinderung in Betracht. Die beihilfefähigen Kosten für benachteiligte Jugendliche sind die Lohnkosten über einen Zeitraum von höchstens 12 Monaten nach der Einstellung. Bei

Nr. L 214/3; näher hierzu *Wolfram Cremer*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art. 107 Rn. 63; *Jürgen Kühling*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, AEUV Art. 107 Rn. 129; *Andreas Bartosch*, Die neue Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung im EG-Beihilfenrecht, NJW 2008, 3612 ff.

„stark benachteiligten“ Arbeitnehmern sind die Lohnkosten über einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten nach Einstellung des betreffenden Arbeitnehmers beihilfefähig (vgl. Art. 32 Abs. 2 AllgGVO 2014). Als „stark benachteiligte“ Arbeitnehmer sind gem. Art. 2 Nr. 99 AllgGVO 2014 u.a. Personen anzusehen, die seit mindestens 24 Monaten keiner regulären bezahlten Beschäftigung nachgehen. Nach Art. 32 Abs. 6 AllgGVO 2014 darf die Beihilfeintensität 50 Prozent der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten.

3. Notifizierungspflichtige Ausbildungsbeihilfen

Die Gruppenfreistellungsverordnung gilt nur für solche Beihilfen, die einen *Anreizeffekt* haben sollen (vgl. Art. 6 Abs. 1 AllgGVO 2014). Beihilfen gelten als Beihilfen mit Anreizeffekt, wenn der Beihilfeempfänger vor Beginn der Arbeiten für das Vorhaben oder die Tätigkeit einen schriftlichen Beihilfeantrag in dem betreffenden Mitgliedstaat gestellt hat (Art. 6 Abs. 2 AllgGVO 2014). Ferner gilt die AllgGVO 2014 nicht und sind Ausbildungsbeihilfen einzeln bei der Kommission anzumelden, wenn sie die Anmeldeschwelle nach Art. 4 Abs. 1 lit. n) AllgGVO 2014 übersteigen: Diese liegt bei 2 Mio. Euro pro Ausbildungsvorhaben. Bei der bei Überschreiten der Anmeldeschwelle erforderlichen Einzelanmeldung sind sodann die Mitteilungen der Kommission über Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender Ausbildungsbeihilfen mit dem Binnenmarkt⁵³³ und sowie einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem Binnenmarkt⁵³⁴ zu beach-

533 ABl. 2009 Nr. C 188/1.

534 ABl. 2009 Nr. C 188/2.

ten. Erstere gilt unabhängig davon, ob die Beihilfe ad hoc oder im Rahmen einer Beihilferegelung gewährt wird.⁵³⁵ Das Marktversagen ist dabei von dem jeweiligen Mitgliedstaat nachzuweisen; die Kommission prüft hingegen die positiven Auswirkungen der Beihilfe. Ferner prüft die Kommission, ob die Beihilfe ein geeignetes Steuerungsinstrument ist, den Anreizeffekt und die Erforderlichkeit der Beihilfe sowie ihre Verhältnismäßigkeit.⁵³⁶ Dabei wird abschließend im Einzelfall geprüft, in welchem Maße die positiven Effekte der Beihilfe ihre negativen Auswirkungen für den Binnenmarkt kompensieren können.⁵³⁷

III. Umgehungsgefahr

Abseits der europarechtlichen Beihilfevorgaben gilt für sämtliche finanziellen Anreize, welche Bund und Länder zur Förderung der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft vorsehen oder einführen wollen, dass diese nicht zu einer Umgehung der aufgezeigten einschränkenden Voraussetzungen zur Zulässigkeit von Sonderabgaben führen dürfen.⁵³⁸

535 Vgl. auch *Bertold Bär-Bouyssière*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, AEUV Art. 107 Rn. 89; *Wolfram Cremer*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art. 107 Rn. 74.

536 Eingehend zur Prüfung der Erforderlichkeit der Ausbildungsbeihilfe EuG, Urteil vom 8.7.2010 – T-396/08, BeckRS 2010, 90890 – *Freistaat Sachsen/Kommission; Beate Winkelhüsener/Jan-V. Schmitz*, Von der Automobilindustrie zur Luftfracht – Strenge Prüfung der Erforderlichkeit von Ausbildungsbeihilfen durch die Kommission vom EuG als rechtmäßig erkannt, EuZW 2010, 897 (899).

537 Zum Ganzen *Bertold Bär-Bouyssière*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, AEUV Art. 107 Rn. 89.

538 Siehe hierzu oben **E. III.**

Eine Umgehung der sonderabgabenrechtlichen Dogmatik kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Staat den entsprechenden Anreiz zunächst aus Haushaltsmitteln vor- und diese dann durch die Erhebung einer entsprechenden Abgabe gegenüber den Unternehmen refinanziert. In dieser Konstellation droht zumindest die Gefahr, dass der Zusammenhang zwischen besonderem Finanzierungsbedarf, spezifischer Finanzierungsverantwortung und überwiegend gruppennütziger Verwendung des Abgabenaufkommens aufgehoben wird. Das wäre etwa dann der Fall, wenn die eingenommenen Mittel dazu verwandt würden, Haushaltslöcher zu stopfen, und damit dem allgemeinen Finanzbedarf des Staates zugute kämen.

IV. Zwischenergebnis

Der Staat fördert die betriebliche Berufsausbildung in vielfältiger Weise und teilweise mit Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Direkte staatliche Zuweisungen an Unternehmen, die grenzüberschreitend europaweit tätig sind, können jedoch genauso in Konflikt mit dem europäischen Beihilferecht geraten wie Fördermaßnahmen aus einem über eine Ausbildungsplatzabgabe finanzierten Fonds. Der Begriff der „Beihilfe“ ist weit auszulegen und erfasst jeden unentgeltlichen, aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteil, gleichgültig ob dieser – wie bei der Ausbildungsplatzabgabe – durch eine parafiskalische Umverteilung oder eine direkte staatliche Subventionierung erfolgt. Dabei ist zwischen bei der Europäischen Kommission anzumeldenden, notifizierungspflichtigen und nicht-notifizierungspflichtigen Ausbildungsbeihilfen zu unterscheiden. Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung vom 17. Juni 2014 stellt eine Vielzahl von Ausbildungsbeihilfen mit Anreizeffekt für die Wirtschaft von vornherein von der Notifizierungspflicht frei. Anmeldepflichtig sind dagegen insbesondere solche Ausbildungsbeihilfen, welche die Anmeldeschwelle von 2 Mio. Euro pro Ausbildungsvorhaben überschreiten. Abseits des europarechtlichen Beihilferegimes darf eine gezielte staatliche

Subventionierung der ausbildenden Betriebe und ihre Refinanzierung über die Unternehmen nicht dazu führen, dass die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Sonderabgaben umgangen werden.

H. Landesverfassungsrechtliches Recht auf Ausbildung

Aus dem in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens garantierten Recht auf Bildung in Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW lassen sich keine Modifikationen hinsichtlich der bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe ableiten. Dies gilt sowohl hinsichtlich der kompetenzrechtlichen Grenzen als auch mit Blick auf die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Sonderabgabe. Auch lässt sich eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe weder aus dem landesverfassungsrechtlichen Recht auf Bildung noch seinem völker- bzw. europarechtlichen Pendant herleiten.

Dies folgt zum einen bereits normenhierarchisch aus der höherrangigen Stellung des Finanzverfassungsrechts des Bundes (vgl. Art. 31 GG), welches das Bundesverfassungsgericht durch seine Rechtsprechung zu den parafiskalischen Sonderabgaben richterrechtlich präzisiert und fortgebildet hat.⁵³⁹ Zum anderen ist das landesverfassungsrechtliche Recht auf Bildung in seinem Aussagegehalt („Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung“) viel zu unspezifisch, als dass sich aus ihm konkrete Vorgaben mit Blick auf die Sonderabgabendogmatik des Bundesverfassungsgerichts entnehmen ließen. So ist bereits umstritten, ob Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW überhaupt einen eigenständigen Regelungsgehalt besitzt oder gar „nichtssagend“ ist bzw. „alles und gar nichts“ bedeuten kann.⁵⁴⁰ Zutreffend wird dagegen Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW als ein Teilhaberecht auf kapazitätsabhängige Auswahl und Nutzung vorhandener staatlicher Bildungseinrichtungen

539 Hierzu siehe oben **E. III.**

540 Hierzu jeweils m.w.N. Jörg Ennuschat, in: Wolfgang Löwer/Peter J. Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 8 Rn. 6; Manuel Kamp, in: Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 8 Rn. 2.

angesehen, das allerdings unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ steht.⁵⁴¹ Es kann damit jedenfalls zur Begründung des legitimen Zwecks im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe herangezogen werden.⁵⁴²

Nur ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich auch aus Art. 14 Abs. 1 EUGRCh („Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“) kein anderes Ergebnis ergibt. Dies folgt bereits aus dem eingeschränkten Anwendungsbereich der EUGRCh, der für die Mitgliedstaaten gem. Art. 51 Abs. 1 EUGRCh ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union eröffnet ist.⁵⁴³ Dies ist jedoch bei der Einführung einer Sonderabgabe im Berufsausbildungswesen nicht der Fall.⁵⁴⁴ Das Gleiche gilt jedenfalls im Ergebnis mit Blick auf das Bildungsrecht in Art. 2 Satz 1 ZP IEMRK: Dieses bewegt sich normhierarchisch im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)⁵⁴⁵ und enthält ebenfalls keine spezifischeren Aussagen als das landesverfassungsrechtliche Recht auf Bildung.⁵⁴⁶

541 Eingehend hierzu *Tristan Barczak*, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe als Grundrechtsproblem – Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 139 ff., m.w.N.

542 Siehe oben **E. III. 3. a)**.

543 Vgl. *Hans D. Jarass*, EUGRCh, 2. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 4.

544 Der EuGH vertritt dagegen eine weite Auslegung der „Durchführung“ von Unionsrecht, vgl. EuGH, Urteil vom 26.2.2013 – C-617/10, NJW 2013, 1415 ff. – *Åklagare/Hans Åkerberg Fransson*, mit Anm. *Hans-J. Rabe*, Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten, NJW 2013, 1407 ff.

545 Grundlegend BVerfGE 111, 307 (316 f.) – *Görgülü*.

546 EGMR (Plenum), Urteil vom 23.7.1968, EGMR-E 1, 31 (36) – *Belgischer Sprachenfall*: „Art. 2 Satz 1 des 1. ZP-EMRK gewährleistet mithin in erster Linie ein Recht auf Zugang zu den Schulen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhanden sind, doch stellt der Zugang zu diesen Einrichtungen nur einen Teil des Rechtes auf Bildung dar. Damit das ‚Recht auf Bildung‘ volle Wirksamkeit hat, muss insbesondere noch hinzukommen, dass der einzelne Träger dieses Rechtes die Möglichkeit hat, aus dem Unterricht Nutzen zu ziehen, d.h. entsprechend den Vorschriften, die in jedem Staat in

dieser oder jener Form in Kraft sind, die offizielle Anerkennung der abgeschlossenen Studien zu erhalten (...)“; siehe ferner *Jochen Abr. Frowein*, in: ders./Wolfgang Peukert (Hrsg.), EMRK, 3. Aufl. 2009, Art. 2 des 1. ZP (Recht auf Bildung), Rn. 2; *Tristan Barczak*, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe als Grundrechtsproblem – Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 138, m.w.N. aus der Rechtsprechung des EGMR.

I. Zusammenfassung in Thesen

1. **Die Ausbildungssituation ist sehr angespannt und die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe unzureichend.**

Die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Dies gilt insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen im Bereich von Industrie und Handel sowie im Handwerksbereich. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen geht die Schere zwischen einem kontinuierlich sinkenden Ausbildungsangebot und einer ungeachtet des demographischen Wandels relativ konstant bleibenden Ausbildungsnachfrage immer weiter auf: Im Jahr 2013 ist zudem die Zahl der sogenannten *unversorgten Bewerber* in NRW aufgrund des doppelten Abitur-Jahrgangs sprunghaft gestiegen. In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erscheinen nur diese, obschon auch die sogenannten *Alternativverbleiber* nicht in eine betriebliche Ausbildung einmünden, sondern insbesondere in einsteigsqualifizierenden oder berufsvorbereitenden Maßnahmen verbleiben. Die Schere zwischen Ausbildungsangebot und -nachfrage ist zugleich eine sozioökonomische, da die Einmündungswahrscheinlichkeit von Bewerbern mit einem niedrigen oder mittleren Schulabschluss besonders schlecht ist. Das Gleiche gilt für solche Ausbildungsplatzkandidaten, die sich bereits im Vorjahr, Vorvorjahr oder zu einem früheren Zeitpunkt um eine Ausbildungsstelle bemüht haben (sogenannte *Altbewerber*): Ihre Einmündungswahrscheinlichkeit ist sogar bei formal gleicher Qualifikation evident geringer im Vergleich mit Neubewerbern.

2. **Die Ausbildungsplatzabgabe als ein ökonomischer Anreiz für Betriebe, sich stärker an der dualen Berufsausbildung zu beteiligen, hat sich z.B. in der Altenpflege und im Bauhauptgewerbe bewährt.**

Die Ansätze, eine Finanzierung über eine „Umlage“ – wenngleich der Begriff finanzverfassungsrechtlich unzutreffend ist, soll er aufgrund seiner verbreiteten Verwendung auch hier gebraucht werden – 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. Positive Erfahrungen mit einem umlage- bzw. abgabegestützten System der Berufsausbildung wurden zudem seit Jahrzehnten in Frankreich und Dänemark gesammelt.

3. **Eine landesgesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe ist rechtlich möglich.**

Nachdem die Versuche, auf Bundesebene eine Berufsausbildungsplatzabgabe gesetzlich zu verankern, 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. Insbesondere ist in dem Abschluss eines „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ im Jahr 2004 auch kein absichtsvoller Regelungsverzicht zu sehen, so dass die Sperrwirkung gegenüber der Ländergesetzgebung nicht ausgelöst worden ist.

4. **Die Ausbildungsplatzabgabe ist eine Sonderabgabe, die die Vorgaben der Finanzverfassung zu beachten hat.**

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 Abgabeaufkommens 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.

5. **Die Ausbildungsplatzabgabe erfüllt die Voraussetzungen einer Sonderabgabe.**

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 Abgabeaufkommens 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 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.

6. **Das Land kann eine Ausbildungsplatzabgabe einführen; eine verfassungsrechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.**

Bei der Frage, ob und wie der Landesgesetzgeber auf ein rückläufiges Ausbildungsangebot reagiert, bleibt ihm jedoch ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum. Er kann eine Ausbildungsplatzabgabe einführen, eine verfassungsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht indes nicht. Eine solche lässt sich insbesondere nicht aus dem landesverfassungsrechtlichen Recht auf Bildung oder seinen völker- und europarechtlichen Pendanten herleiten.

7. **Vorschläge für eine rechtskonforme landesgesetzliche Regelung liegen bereits vor.**

Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe, so kann er sich sowohl an dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 des Bundes als auch an dem Entwurf eines Landesfinanzierungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren orientieren. Beide Entwürfe können als Vorlage für ein neues Landesgesetz dienen, wobei diese jeweils um die neueren Anforderungen an Sonderabgaben in verfahrensrechtlicher Hinsicht (Informations- und Dokumentations-, Prüf- und Nachbesserungspflicht) zu ergänzen wären.

8. **Die Gesetzesausführung sollte einem Landesinstitut oder Landesamt übertragen werden.**

Eine Delegation der Durchführung der Abgabenerhebung an die berufsständischen Kammern auf landesrechtlicher Grundlage ist zum Teil kompetenzrechtlich ausgeschlossen, im Übrigen praktisch nicht sinnvoll, da dies zwangsläufig zu einer „Zersplitterung“ des Rechtsregimes führen würde. Da-

her sollte der Ansatz aufgegriffen werden, die Abwicklung der Ausbildungsplatzabgabe einem Landesinstitut oder Landesamt für berufliche Bildung zu übertragen, welches nach dem Vorbild des Bundesinstituts für Berufsbildung in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder in Gestalt einer Landesoberbehörde errichtet werden könnte. Sowohl bei der Errichtung als auch bei der Ausgestaltung dieser Einrichtung ist der Gesetzesvorbehalt zu beachten.

9. **Die Ausbildungsplatzabgabe kann EU-rechtskonform ausgestaltet werden.**

Fördermaßnahmen aus einem über eine Ausbildungsplatzabgabe finanzierten Fonds und direkte staatliche Zuweisungen an Unternehmen, die grenzüberschreitend europaweit tätig sind, können in Konflikt mit dem europäischen Beihilferecht geraten. Der Begriff der „Beihilfe“ ist weit auszulegen und erfasst jeden unentgeltlichen, aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteil. Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU stellt jedoch eine Vielzahl von Ausbildungsbeihilfen mit Anreizeffekt für die Wirtschaft von vornherein von der Notifizierungspflicht frei. Anmeldepflichtig sind dagegen insbesondere solche Ausbildungsbeihilfen, welche die Anmeldeschwelle von 2 Mio. Euro pro Ausbildungsvorhaben überschreiten. Diese Vorgaben wären bei der Gestaltung einer landesrechtlichen Ausbildungsplatzabgabe zu beachten.

10. **Das Recht auf Bildung beeinflusst die Rechtsfragen einer Ausbildungsplatzabgabe nicht.**

Aus dem landesverfassungsrechtlichen Recht auf Bildung, welches auch die berufliche Ausbildung erfassen soll, lassen sich aufgrund seiner normhierarchischen Stellung und seines unspezifischen Aussagegehalts auch keine Modifikationen der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe herleiten. Das Gleiche gilt für das Bildungsrecht der Europäischen Grundrechtecharta und die entsprechende konventionsrechtliche Gewährleistung.

Anlage 1)

Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976, BGBl. I S. 2658-2666 – Auszüge.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTES KAPITEL

Finanzierung der Berufsausbildung

§ 1 - Ziel der Berufsausbildungsfinanzierung

Zur Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen können finanzielle Hilfen nach den §§ 2 bis 4 gewährt werden.

§ 2 - Förderungsmaßnahmen

(1) ¹Stellt 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. ²In der Rechtsverordnung kann die Gewährung folgender Hilfen bestimmt werden:

1. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre begründeten Berufsausbildungsverhältnissen begründen,
2. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese im Kalenderjahr des Inkrafttretens der Rechtsverordnung neu begründen, soweit nicht ein Zuschuß nach Nummer 1 gewährt wird,

3. besondere Hilfen zur Erhaltung gefährdeter betrieblicher Ausbildungsplätze, soweit Maßnahmen nach den Nummern 1 und 2 nicht ausreichen, ein regional ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern, sowie Zuschüsse für die Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, soweit die für eine Nutzung der vorhandenen Ausbildungsplätze erforderlichen finanziellen Mittel vom Träger nicht aufgebracht werden können.

(2) ¹In der Rechtsverordnung sind die Höhe und die Dauer der finanziellen Hilfen nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 festzusetzen. ²Dabei kann bestimmt werden, daß die finanziellen Hilfen auf einzelne Ausbildungsberufe, Ausbildungsabschnitte, Ausbildungsjahre und Regionen beschränkt sowie deren Höhe und Dauer unterschiedlich festgesetzt werden, soweit dies dem Ziel der Berufsausbildungsfinanzierung (§ 1) dient. ³Von der Gewährung finanzieller Hilfen für Ausbildungsberufe darf nicht deshalb abgesehen werden, weil durch eine tarifvertraglich vereinbarte Finanzierung der Berufsausbildung ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen gesichert wird. ⁴Bei der Bemessung der Höhe der finanziellen Hilfen sollen die unterschiedlichen Kosten der Berufsausbildung berücksichtigt werden; dabei sollen auch Aufwendungen aufgrund tarifvertraglicher Regelung über eine überbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung, die für den Geltungsbereich dieses Gesetzes geschaffen worden ist und die alle Arbeitgeber des fachlichen Geltungsbereiches der tarifvertraglichen Regelung erfaßt, angemessen berücksichtigt werden, wenn diese Finanzierung der Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen dient. ⁵Vorrangig sind solche Maßnahmen nach Absatz 1 zu fördern, die besonders geeignet erscheinen, ein qualitativ ausgewogenes und quantitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen wiederherzustellen. ⁶In der Rechtsverordnung sind finanzielle Hilfen nach Absatz 1 Nr. 2 nur vorzusehen, wenn auch die Gewährung von finanziellen Hilfen nach Absatz 1 Nr. 1 bestimmt ist.

(3) ¹Die Rechtsverordnung tritt nach Ablauf eines Jahres außer Kraft, wenn nicht die Bundesregierung ihre Verlängerung um ein weiteres Jahr beschließt. ²Die Verlängerung kann nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 weiter vorliegen.

(4) Wird die Durchführung von Förderungsmaßnahmen durch eine Rechtsverordnung nach Absatz 1 angeordnet, so kann in der Rechtsverordnung eine Bevorschussung der dafür erforderlichen Mittel durch den Bund vorgesehen werden.

§ 3 - Berufsausbildungsabgabe

(1) ¹Zur Finanzierung der auf Grund der Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 1 zu gewährenden finanziellen Hilfen wird eine Berufsausbildungsabgabe erhoben. ²Die Höhe der Berufsausbildungsabgabe ist durch Rechtsverordnung der Bundesregierung so festzusetzen, daß durch die Abgabe die für die Gewährung der finanziellen Hilfen erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. ³Die Höhe darf 0,25 vom Hundert der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten. ⁴Bemessungsgrundlage ist die Summe der von einem Arbeitgeber im Kalenderjahr zu zahlenden Entgelte im Sinne des § 160 der Reichsversicherungsordnung, die vermindert wird um

1. Entgelte, die an Personen gezahlt werden, die weder in einem Arbeitsverhältnis oder Berufsausbildungsverhältnis noch in einem Praktikantenverhältnis stehen,
2. Entgelte, die auf Grund von Berufsausbildungsverhältnissen gezahlt werden, die ausdrücklich mit dem ausschließlichen Ziel einer späteren Verwendung als Beamter in einer dem Vorbereitungsdienst für Beamte gleichwertigen Ausbildung zum Erwerb der Laufbahnbefähigung begründet worden sind,
3. einen Freibetrag von 400 000 Deutsche Mark.

(2) ¹§ 2 Abs. 3 gilt entsprechend. ²Sind nach Aufhebung der Rechtsverordnung noch Mittel aus der Berufsausbildungsabgabe in nicht wesentlichem Umfang vorhanden, sind sie als finanzielle Hilfen nach § 2 Abs. 1 zu verwenden.

(3) Die Abgabe wird durch die nach Landesrecht zuständige Stelle eingezogen, soweit nicht durch Rechtsverordnung nach Absatz 4 etwas anderes bestimmt wird.

(4) ¹Ist tarifvertraglich eine überbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 4 geschaffen worden, ist vom zuständigen Bundesminister durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß

1. soweit ein Tarifvertrag besteht, die Abgabe von der nach Tarifvertrag zuständigen Stelle eingezogen wird oder,
2. soweit mehrere Tarifverträge für denselben fachlichen und persönlichen tarifvertraglichen Geltungsbereich bestehen und mehrere Stellen tarifvertraglich zuständig sind, die Abgabe von einer von ihnen eingezogen wird,

wenn die Stelle als gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien besteht, für die Erfüllung dieser Aufgabe geeignet ist, als zentrale Stelle tätig wird und wenn die Tarifvertragsparteien mit der Aufgabenzuweisung einverstanden sind. ²Die Stelle unterliegt der Rechtsaufsicht des zuständigen Bundesministers, soweit sie Aufgaben nach Satz 1 durchführt. ³Erklärt die Stelle dem Bundesinstitut für Berufsbildung, daß sie die Berufsausbildungsabgabe für die Arbeitgeber des fachlichen Geltungsbereiches der tarifvertraglichen Regelung zahlen will, geht mit Zugang dieser Erklärung die Schuld mit befreiender Wirkung für die Arbeitgeber auf die Stelle über.

(5) Die Abgabepflichten haben den Einzugsstellen zu dem durch die Rechtsverordnung nach Absatz 8 bestimmten Zeitpunkt einen Nachweis für die Berechnung der Abgabe (Lohnnachweis) einzureichen.

(6) ¹Die Einzugsstellen können die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen einsehen, um die eingereichten Lohnnachweise prüfen zu können. ²Ihnen sind die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen zur Einsicht vorzulegen. ³Die Einzugsstellen dürfen fremde Geheimnisse, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die ihnen bei der Überprüfung bekanntwerden, nicht offenbaren oder verwerten.

(7) Die Einzugsstellen führen die von ihnen eingezogenen Abgaben an die nach § 4 Abs. 1 bestimmte Stelle ab.

(8) Der zuständige Bundesminister kann durch Rechtsverordnung bestimmen:

1. die Fälligkeit der Abgabe und von Vorauszahlungen,

2. die Selbsterrechnung der Abgabe durch den Abgabepflichtigen,
3. Form und Inhalt des Lohnnachweises und den Zeitpunkt seiner Einreichung,
4. eine andere als in Absatz 1 vorgesehene Bemessungsgrundlage,
 - a) soweit die Beschäftigten des Abgabepflichtigen nicht bei einer gewerblichen Berufsgenossenschaft versichert sind oder
 - b) soweit die Abgabe durch eine nach Absatz 4 zuständige Stelle eingezogen wird, sofern dies zur Erleichterung der Berechnung der Abgabe dient und dadurch die Höhe der Abgabe gegenüber einer Berechnung aufgrund der Bemessungsgrundlage nach Absatz 1 nicht vermindert wird.

(9) ¹Wird die Berufsausbildungsabgabe durch eine nach Absatz 4 zuständige Stelle eingezogen, ist der Rechtsweg zu den Gerichten für Arbeitssachen gegeben. ²§ 2 Abs. 1 Nr. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes gilt entsprechend. ³In Streitigkeiten in Angelegenheiten der Berufsausbildungsabgabe ist die nach Absatz 4 zuständige Stelle Partei.

§ 4 - Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung

(1) ¹Die Aufgaben der Berufsausbildungsfinanzierung, insbesondere die Entscheidung über die Gewährung finanzieller Hilfen, werden durch das Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführt. ²Die Lastenausgleichsbank wirkt bei der Durchführung durch das Bundesinstitut mit; das Nähere wird durch eine Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministers geregelt.

(2) ¹Abweichend von Absatz 1 ist in der Rechtsverordnung zu bestimmen, daß die nach § 3 Abs. 4 zuständige Stelle für ihren Bereich über die Gewährung finanzieller Hilfen entscheidet und daß die insoweit voraussichtlich benötigten Mittel aus der Abgabe nicht nach § 3 Abs. 7 abgeführt werden, wenn die Stelle für diese Aufgabe geeignet ist; die Stelle hat bei der Durchführung dieser Aufgaben Weisungen des zuständigen Bundesministers zu beachten und jährlich über die Einnahmen nach § 3 und die Ausgaben nach § 2 abzurechnen. ²Die Stelle kann, soweit von ihr finanzielle Hilfen nach Absatz 1 zu gewähren sind, diese auf die nach der tarifvertraglichen Regelung

zu gewährenden Leistungen anrechnen. ³In den Fällen der Sätze 1 und 2 gilt für Streitigkeiten aus der Gewährung finanzieller Hilfen nach § 2 Abs. 1 die Vorschrift des § 3 Abs. 9 entsprechend.

(3) Die Berufsausbildungsabgabe wird als zweckgebundene Vermögensmasse von der nach Absatz 1 bestimmten Stelle verwaltet.

(4) Der zuständige Bundesminister bestimmt durch Rechtsverordnung das Verfahren der Mittelvergabe durch die nach Absatz 1 und 2 bestimmten Stellen, insbesondere

1. das Antragsverfahren einschließlich der Verwendung von Vordrucken und der Verpflichtung der Antragsteller, Belege beizufügen und durch die zuständigen Stellen bestätigen zu lassen,
2. das Bewilligungsverfahren einschließlich der zeitlichen Reihenfolge der Bearbeitung der Anträge im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Mittel,
3. das Verfahren bei fehlerhaften Auszahlungen.

ZWEITES KAPITEL

Planung und Statistik

§ 5 - Berufsbildungsplanung

(1) Durch die Berufsbildungsplanung sind Grundlagen für eine abgestimmte und den technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen entsprechende Entwicklung der beruflichen Bildung zu schaffen.

(2) Die Berufsbildungsplanung hat insbesondere dazu beizutragen, daß die Ausbildungsstätten nach Art, Zahl, Größe und Standort ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an beruflichen Bildungsplätzen gewährleisten und daß sie unter Berücksichtigung der voraussehbaren Nachfrage und des langfristig zu erwartenden Bedarfs an Ausbildungsplätzen möglichst günstig genutzt werden.

(3) ¹Der zuständige Bundesminister hat die regionale und sektorale Entwicklung des Angebots an Ausbildungsplätzen und der Nachfrage ständig zu beobachten und darüber bis zum 1. März

jeden Jahres der Bundesregierung einen Bericht (Berufsbildungsbericht) vorzulegen. ²In dem Bericht ist die voraussichtliche Weiterentwicklung des Ausbildungsplatzangebotes der kommenden Jahre darzustellen. ³Erscheint die Sicherung eines ausgewogenen Angebots als gefährdet, sind in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufzunehmen.

(4) Der Bericht soll angeben

1. für das vergangene Kalenderjahr
 - a) die im Geltungsbereich dieses Gesetzes am 30. September des vergangenen Jahres in das Verzeichnis der Berufsbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge, die in den vorangegangenen zwölf Monaten abgeschlossen worden sind sowie
 - b) die Zahl der am 30. September des vergangenen Jahres nicht besetzten der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermittlung angebotenen Ausbildungsplätze und die Zahl der zu diesem Zeitpunkt bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten Ausbildungsplätze suchenden Personen;
2. für das laufende Kalenderjahr
 - a) die bis zum 30. September des laufenden Jahres zu erwartende Zahl der Ausbildungsplätze suchenden Personen,
 - b) die bis zum 30. September des laufenden Jahres zu erwartende Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze.

(5) Die nach Absatz 4 Nr. 1 für den Berufsbildungsbericht benötigten Daten sind dem zuständigen Bundesminister bis zum 31. Januar jeden Jahres zur Verfügung zu stellen, und zwar

1. die Zahl der Berufsausbildungsverhältnisse nach Ausbildungsberufen von den zuständigen Stellen,
2. die Zahl der nicht besetzten Ausbildungsplätze nach Ausbildungsberufen von der Bundesanstalt für Arbeit und
3. die Zahl der Ausbildungsplätze suchenden Personen von der Bundesanstalt für Arbeit.

(6) Das Statistische Bundesamt hat bis zum 31. Januar jeden Jahres die zu erwartende Zahl der Schulabgänger zur Verfügung zu stellen.

§ 6 - Zweck und Durchführung der Berufsbildungsstatistik

(1) Für Zwecke der Planung und Ordnung der Berufsbildung wird eine Bundesstatistik nach Maßgabe dieses Gesetzes durchgeführt.

(2) Das Bundesinstitut für Berufsbildung und die Bundesanstalt für Arbeit unterstützen das Statistische Bundesamt bei der technischen und methodischen Vorbereitung der Statistik.

(3) Das Erhebungs- und Aufbereitungsprogramm ist im Einvernehmen mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung so zu gestalten, daß die erhobenen Daten für Zwecke der Planung und Ordnung der Berufsbildung im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten Verwendung finden können.

(4) Soweit die für die Erhebungen erforderlichen Daten bei der zuständigen Stelle vorliegen, sind sie dort zu erheben.

§ 7 - Erhebungsbereiche

Die Erhebungen erstrecken sich auf

1. die Ausbildungsstätten,
2. die Prüfungen in der beruflichen Bildung,
3. die Aussicht in der beruflichen Bildung.

(...)

DRITTES KAPITEL

Bundesinstitut für Berufsbildung

§ 14 - Errichtung, Aufgaben

(1) Zur Durchführung von Aufgaben der Berufsbildung wird ein bundesunmittelbares rechtsfähiges Bundesinstitut für Berufsbildung errichtet.

(2) Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat im Rahmen der Bildungspolitik der Bundesregierung die folgenden Aufgaben:

1. nach Weisung des zuständigen Bundesministers
 - a) an der Vorbereitung von Ausbildungsordnungen und sonstigen Rechtsverordnungen, die nach diesem Gesetz, dem Berufsbildungsgesetz oder dem Zweiten Teil der Handwerksordnung zu erlassen sind, mitzuwirken,
 - b) an der Vorbereitung des Berufsbildungsberichts (§ 5) mitzuwirken,
 - c) an der Durchführung der Berufsbildungsstatistik nach Maßgabe des § 6 mitzuwirken,
 - d) die Berufsausbildungsfinanzierung nach Maßgabe der §§ 1 bis 4 durchzuführen;
2. nach allgemeinen Verwaltungsvorschriften des zuständigen Bundesministers die Planung, Errichtung und Weiterentwicklung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten zu unterstützen,
3. die Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der beruflichen Bildung zu beraten,
4. die Berufsbildungsforschung nach dem Forschungsprogramm durchzuführen, Modellversuche zu betreuen und die Bildungstechnologie zu fördern; das Forschungsprogramm bedarf der Genehmigung des zuständigen Bundesministers,
5. das Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe zu führen und jährlich zu veröffentlichen.
6. a) (...)

(3) Der zuständige Bundesminister kann dem Bundesinstitut für Berufsbildung durch Rechtsverordnung weitere Aufgaben übertragen, die im Zusammenhang mit den nach Absatz 2 genannten Aufgaben stehen; dabei hat er nach Maßgabe der nach Absatz 2 vorgenommenen Zuordnung

zu bestimmen, daß die Aufgaben nach Weisungen, nach allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder als eigene Angelegenheiten durchzuführen sind.

§ 15 - Organe

Die Organe des Bundesinstituts für Berufsbildung sind:

- a) der Hauptausschuß,
- b) der Generalsekretär.

(...)

VIERTES KAPITEL

Bußgeldvorschriften

§ 27 - Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 3 Abs. 5 Lohnnachweise nicht oder nicht rechtzeitig einreicht oder in diesen Nachweisen unrichtige oder unvollständige Angaben macht,
2. entgegen § 3 Abs. 6 Geschäftsbücher oder sonstige Unterlagen nicht vorlegt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zweitausend Deutsche Mark geahndet werden.

FÜNFTES KAPITEL
Übergangs- und Schlußvorschriften

(...)

§ 35 - Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 14 Abs. 2 Nr. 6, der am 1. Januar 1977 in Kraft tritt, am 1. September 1976 in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Die Bundesregierung hat dem vorstehenden Gesetz die nach Artikel 113 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung erteilt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 7. September 1976

Der Bundespräsident

Scheel

Der Bundeskanzler

Schmidt

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

Helmut Rohde

Für den Bundesminister der Finanzen

Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

Katharina Focke

Anlage 2)

Entwurf eines Landesgesetzes zur Finanzierung der beruflichen Bildung (Landesfinanzierungsgesetz)

FINANZIERUNG DER BERUFSAUSBILDUNG

§ 1 - Ziele

(1) Ziel dieses Gesetzes ist es, im Lande Nordrhein-Westfalen Voraussetzungen für die Erfüllung des Ausbildungsanspruchs zu schaffen und zu diesem Zweck

1. alle Nachfrager nach Berufsausbildung zu versorgen,
2. die Weiterentwicklung der Berufsausbildung entsprechend den technischen, wirtschaftlichen gesellschaftlichen Anforderungen zu gewährleisten,
3. alle Ausbildungsstätten in die Lage zu versetzen, ihren Beitrag zu leisten, daß ein nach Art, Zahl, Größe und Standard qualitativ und quantitativ ausreichendes und auswahlfähiges Angebot an Berufsausbildungsplätzen gewährleistet ist und alle öffentlichen und privaten Unternehmen und Einrichtungen auch langfristig ausreichend mit qualifizierte[m] Nachwuchs versorgt werden.

(2) Um die Ziele des § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes zu erreichen, wird nach Maßgabe dieses Gesetzes eine Berufsausbildungsabgabe erhoben.

§ 2 - Finanzierung

(1) Zur Sicherung der mit diesem Gesetz verfolgten Ziele können alle betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten im Lande Nordrhein-Westfalen finanziert werden für die Ausbildung gemäß Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO).

(2) ¹Die Finanzierung erfolgt nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung der Landesregierung. ²Darin kann bestimmt werden, daß die Finanzierung auf einzelne Berufe, Ausbildungsabschnitte, Ausbildungsjahre und Regionen beschränkt sowie deren Höhe und Dauer unterschiedlich festgesetzt werden kann, soweit dies den Zielen der Berufsausbildung (§ 1) dient. ³An dieser Rechtsverordnung wirkt der Landesausschuß für Berufsbildung NW mit.

§ 3 - Berufsausbildungsabgabe

(1) ¹Zur Finanzierung der Förderung der Berufsausbildung (§ 2) wird von allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern im Lande Nordrhein-Westfalen eine Berufs[aus]bildungsabgabe erhoben. ²Die Erhebung kann ausgesetzt werden, wenn das Angebot (§ 4 Abs. 1) an Ausbildungsplätzen in den Berufen gemäß Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) die Nachfrage (§ 4 Abs. 2) in allen Arbeitsamtsbezirken um mindestens 12,5 % übersteigt. ³Über die Aussetzung entscheidet die Landesregierung im Einvernehmen mit dem Landesausschuß für Berufsbildung NW unter Berücksichtigung der Ziele dieses Gesetzes (§ 1).

(2) Die Höhe der Abgabe ist so zu gestalten, daß die zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes (§ 1) notwendigen Maßnahmen finanziert werden können.

(3) Bemessungsgrundlage ist die Summe der vom Arbeitgeber im Kalenderjahr zu zahlenden Brutto-Arbeitslöhne im Sinne der §§ 2 [und] 3 Lohnsteuerdurchführungsverordnung (LStDV).

(4) ¹Die Abgabe kann für einzelne Branchen unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Anteils der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz oder an vergleichbaren Leistungen unterschiedlich hoch festgelegt werden. ²Branchen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz oder an vergleichbaren Leistungen haben eine höhere Abgabe zu zahlen.

(5) Die Landesregierung hat die Höhe der Abgabe jährlich im voraus nach Beratung mit dem Landesausschuß für Berufsbildung NW zu überprüfen und ggf. durch Rechtsverordnung neu festzulegen.

(6) Die Landesregierung hat durch Rechtsverordnung näheres über das Verfahren zur Durchführung der Bestimmungen des § 3 Abs. 1-5 zu regeln.

§ 4 - Berechnungsgrundlage

- (1) Angebot im Sinne des § 3 setzt sich zusammen aus den
 - a) am 30. September des vergangenen Jahres in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge[n], die in den vorangegangenen 12 Monaten abgeschlossen worden sind sowie
 - b) der Zahl der am 30. September des vergangenen Jahres nicht besetzten, der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermittlung angebotenen Ausbildungsplätze.

- (2) Nachfrage im Sinne des § 3 setzt sich zusammen aus
 - a) den zum 30. September des vergangenen Jahres in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse eingetragenen Berufsausbildungsverträge[n], die in den vorangegangenen 12 Monaten abgeschlossen worden sind sowie
 - b) der Zahl der am 30. September des vergangenen Jahres nicht vermittelten, zu diesem Zeitpunkt bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten, einen Ausbildungsplatz suchenden, Personen; unabhängig davon, ob sie zum Stichtag vorübergehend mit anderen Ersatzmaßnahmen versorgt worden sind.

§ 5 - Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung

- (1) Die Landesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung das Verfahren der Mittelvergabe, insbesondere
 1. das Antragsverfahren einschließlich der Verwendung von Vordrucken und der Verpflichtung der Antragsteller, Belege beizufügen und durch die zuständigen Stellen bestätigen zu lassen,
 2. das Bewilligungsverfahren einschließlich der zeitlichen Reihenfolge der Bearbeitung der Anträge in Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Mittel,

3. das Verfahren bei fehlerhaften Auszahlungen.

(2) Die Entscheidung über die Mittelvergabe trifft die von der Landesregierung damit beauftragte regionale Stelle.

(3) Die Berufsausbildungsabgabe wird als zweckgebundene Vermögensmasse von der beauftragten Stelle zentral verwaltet.

§ 6 - Tarifvertragliche Regelungen

¹Ist tarifvertraglich eine überbetriebliche Finanzierungsregelung der Berufsausbildung geschaffen worden, sind diese Arbeitgeber von der Zahlung der Berufsausbildungsabgabe befreit, soweit die Tarifvertragsparteien einverstanden sind. ²Von der Gewährung von Zuschüssen wird abgesehen, wenn eine tarifvertraglich vereinbart[e] Finanzierungsregelung besteht.

PLANUNG UND STATISTIK

§ 7 - Landesberufsbildungsbericht

(1) Um die planerischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß alle Nachfrager nach Berufsausbildung versorgt werden (§ 1), erstellt die Landesregierung jährlich bis zum 28. Februar einen Landesberufsbildungsbericht.

(2) Der Bericht für das Land Nordrhein-Westfalen und seinen Regionen (Arbeitsamtsbezirke) soll enthalten:

1. ¹Eine Darstellung der Situation und der zu erwartenden Entwicklung der Nachfrage nach und des Angebots an Berufsausbildungsplätzen im laufenden bzw. zum kommenden Ausbildungsjahr sowie absehbare Veränderungen der nachfolgenden Jahre. ²Dabei ist über die Definition des Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (BerBiFG) hinaus auch eine Gesamtbilanz aller mit Berufsausbildung zu Versorgenden und

alle in Betrieben, außerbetrieblichen Ausbildungsstätten, Schulen, Hochschulen und sonstigen Einrichtungen angebotenen Berufsausbildungsplätze aufzustellen.

2. Eine Darstellung der sektoralen Situation der Berufsausbildung sowie sozialer Benachteiligungen.
3. Eine Darstellung von weiteren inhaltlichen und strukturellen Problemen der beruflichen Bildung.
4. Daten über das Verhältnis der Strukturen von Ausbildung und Beschäftigung.
5. Informationen über die Situation der beruflichen Weiterbildung.
6. Informationen zu den laufenden Förderprogrammen des Landes.

(3) Der Bericht ist vor seiner Verabschiedung und Veröffentlichung im Landesausschuß für Berufsbildung NW zu beraten; dieser hat hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

§ 8 - Landesberufsbildungsplan

(1) Um die Weiterentwicklung der Berufsbildung entsprechend den technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen zu gewährleisten, hat die Landesregierung einen Landesberufsbildungsplan zu erstellen und jährlich fortzuschreiben.

(2) Der Landesberufsbildungsplan ist mit dem Landesausschuß für Berufsbildung NW rechtzeitig und umfassend zu beraten und gemeinsam mit dem Landesberufsbildungsbericht (§ 7) jährlich zu veröffentlichen.

ERRICHTUNG EINES LANDESINSTITUTS FÜR BERUFSBILDUNG

§ 9 - Landesinstitut für Berufsbildung

(1) Zur Durchführung von Aufgaben der Berufsbildung wird ein Landesinstitut für Berufsbildung errichtet.

(2) Das Landesinstitut für Berufsbildung hat die folgenden Aufgaben:

1. Nach Weisung des zuständigen Landesministers
 - a) an der Vorbereitung von Rechtsverordnungen, die nach diesem Gesetz zu erlassen sind, mitzuwirken.
 - b) An der Vorbereitung des Landesberufsbildungsberichtes (§ 7) mitzuwirken.
 - c) An der Vorbereitung des Landesberufsbildungsplanes (§ 8) mitzuwirken.
2. Die Landesregierung und den Landesausschuß für Berufsbildung NW in Fragen der beruflichen Bildung zu beraten.
3. ¹Die Berufsbildungsforschung unter regionalen Aspekten und landesspezifischen Erfordernissen durchzuführen und landesspezifische Modellversuche zu betreuen. ²Das Forschungsprogramm wird im Landesausschuß für Berufsbildung NW beraten. ³Es bedarf der Genehmigung des zuständigen Landesministers.

(3) Durch Forschung sowie durch Unterstützung von Entwicklungsvorhaben zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung unter den Bedingungen des technischen Wandels beizutragen.

(4) Es verwaltet den Zentralfonds und regelt die Mittelverteilung in Zusammenarbeit mit den regionalen Entscheidungsträgern (§ 5 Abs. 3).

§ 10 - Finanzierung des Landesinstituts für Berufsbildung

¹Die Ausgaben für die Errichtung und Verwaltung des Landesinstituts für Berufsbildung werden durch Zuwendungen des Landes gedeckt. ²Die Höhe der Zuwendungen des Landes regelt das Haushaltsgesetz.

§ 11 - Satzung

Durch die Satzung des Landesinstituts für Berufsbildung sind

1. die Art und Weise der Aufgabenerfüllung sowie

2. die Organisation
näher zu regeln.

Literaturverzeichnis

Alewell, Dorothea / Richter, Julia, Die Ausbildungsplatzabgabe zur Internalisierung externer Effekte – Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes, in: von Weizsäcker, Robert K. (Hrsg.), *Bildung und Beschäftigung*, Berlin 2001, S. 139-177.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2014 – Ein indikatorergestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*, Bielefeld 2014.

Avenarius, Hermann / Pieroth, Bodo / Barczak, Tristan (Hrsg.), *Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse, Die Freien Schulen in der Standortkonkurrenz*, Baden-Baden 2012.

Barczak, Tristan, *Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe als Grundrechtsproblem – Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte*, Baden-Baden 2011.

-ders., *Der gebundene Verwaltungsakt unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalt – Zur Berücksichtigung einzelfallbezogener Gerechtigkeits- und Billigkeitserwägungen im Rahmen gesetzlich gebundenen Verwaltungshandelns*, in: *VerwArch* 105 (2014), S. 142-181.

Barczak, Tristan / Pieroth, Bodo, *MindestlohnAusnahme für Zeitungszusteller?*, Baden-Baden 2014.

Bartosch, Andreas, Die neue Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung im EG-Beihilfenrecht, in: NJW 2008, S. 3612-3617.

Becker, Ulrich / Benedens, Niels Peter / Deppe, Volker / Düwel, Martin / Herrmann, Klaus / Kluge, Johannes / Liedtke, Frank / Schmidt, Jürgen / Schmidt, Thorsten Ingo, Praxis der Kommunalverwaltung – KAG Brandenburg (abrufbar über beck-online).

Berger, Klaus, Was kostet den Staat die Ausbildungskrise? Umfang und Struktur staatlicher Ausgaben zur Ausbildungsförderung, Dokumentation 4. BiBB-Fachkongress 2002.

Birk, Dieter, „Vorteilsabschöpfung“ durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: Kley, Max D. u.a. (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht – Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 41-52.

Birk, Dieter / Desens, Marc / Tappe, Henning, Steuerrecht, 16. Aufl., Heidelberg u.a. 2013.

Bökenkamp, Gérard, Das Ende des Wirtschaftswunders – Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998, Stuttgart 2010.

Bontrup, Heinz-Josef / Pulte, Peter, Handbuch Ausbildung: Berufsausbildung im dualen System, München/Wien 2001.

Bosch, Gerhard / Zühlke-Robinet, Klaus, Der Bauarbeitsmarkt – Soziologie und Ökonomie einer Branche, Frankfurt a.M. 2000.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Worthmann, Georg, Die Fragilität des Tarifsystems – Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, Berlin 2011.

Brand, Jürgen (Hrsg.), SGB III - Arbeitsförderung, 6. Aufl., München 2012.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Demografischer Wandel und Familienförderung, Tübingen 2011.

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl., München 2011.

Classen, Claus D., Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat – Zur Beeinflussung des Demokratieprinzips durch Rechtsstaatlichkeit und internationale Offenheit, Tübingen 2009.

Cort, Pia, Das Berufsbildungssystem in Dänemark – Kurzbeschreibung, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Cedefop Panorama series 42, Thessaloniki 2002.

Danwitz, Thomas von, Die Universaldienstfinanzierungsabgaben im Telekommunikationsgesetz und im Postgesetz als verfassungswidrige Sonderabgabe, in: NVwZ 2000, S. 615-622.

Dauses, Manfred A. (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 35. Erg.-Lfg., München 2014.

Dederer, Hans-Georg, Korporative Staatsgewalt – Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen, zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik, Tübingen 2004.

Degenhart, Christoph, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: NVwZ 2006, S. 1209-1216.

Denninger, Erhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schneider, Hans-Peter / Stein, Ekkehart (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), 3. Aufl., Neuwied/Kriftel 2001.

Detterbeck, Steffen, Handwerksordnung, 2. Aufl., Baden-Baden 2013.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 20-82, 2. Aufl., Tübingen 2006.

Drexel, Ingrid, Eine Alternative zur Individualisierung des Weiterbildungsaufwands: Pflichtausgaben der Betriebe und Umlagefonds – das Beispiel Frankreich, in: Käßlinger, Bernd u.a. (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn, 2006, S. 113-131.

Droege, Michael, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben – Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Die Verwaltung 46 (2013), S. 313-348.

Duscheck, Jan / Lenz, Dieter / Ratayczak, Jürgen / Ressel, Thomas / Rudolf, René, Praxis der JAV von A bis Z – Das Lexikon für die Arbeit der Jugend- und Auszubildendenvertretung, 7. Aufl., 2013, google-ebook.

Ebner, Christian, Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? – Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 2013.

Ehlers, Dirk, Verantwortung im Öffentlichen Recht, in: Die Verwaltung 46 (2013), S. 467-491.

Ehlers Dirk, / Fehling, Michael / Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band I: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Heidelberg u.a. 2012.

-dies. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band III: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 3. Aufl., Heidelberg u.a. 2013.

Ekert, Stefan, Brücken in Ausbildung? – Einstiegsqualifizierung und Ausbildungsbausteine im kritischen Vergleich, 2013, google-ebook.

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.6.2014, München.

Fehrenbacher, Oliver, Steuerrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2013.

Felix, Dagmar, Sozialversicherung, in: Kube, Hanno / Mellinghoff, Rudolf / Morgenthaler, Gerd / Palm, Ulrich / Puhl, Thomas / Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts II: Staat und Bürger – Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Heidelberg u.a. 2013, S. 1539-1548.

Feuerich, Wilhelm E. / Weyland, Dag (Hrsg.), Bundesrechtsanwaltsordnung, 8. Aufl., München 2012.

Fischer, Mattias G., Gesetzlicher Mindestlohn – Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit?, in: ZRP 2007, S. 20-22.

Forkel, Hans-W., Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist als Sonderabgabe der Arbeitgeber mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, BB 2011, S. 1209-1212.

Franz, Wolfgang, Arbeitsökonomik, 8. Aufl., Berlin/Heidelberg 2013.

Frentzel, Gerhard / Jäkel, Ernst / Junge, Werner (Hrsg.), Industrie- und Handelskammergesetz – Kommentar zum Kammerrecht der Bundesrepublik und der Länder (einschließlich der neuen Bundesländer), 7. Aufl., Köln 2009.

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

Friedrich, Ulrike, Ausbildungssituation in Deutschland – Ergebnisse der DIHK-Ausbildungsumfrage, in: BWP 4/2013, S. 30-31.

Frowein, Jochen / Peukert, Wolfgang (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2009.

Gedon, Walter / Hurlebaus, Horst-D., Berufsbildungsrecht – Kommentar zum Berufsbildungsgesetz sowie Gesetze und Materialien zum Berufsbildungsrecht, 37. Erg.-Lfg., Neuwied 2005.

Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-E. / Kotzur, Markus (Hrsg.), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Aufl., München 2010.

Gravalas, Brigitte, Finanzierung der beruflichen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland – Dokumentation, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Berlin 1986.

Grollmann, Philipp / Gottlieb, Susanne / Kurz, Sabine, Berufsbildung in Dänemark: dual und kooperativ?, Institut Technik und Bildung Universität Bremen, ITB-Forschungsberichte 9/2003, Bremen 2003.

Hanau, Peter, Mindestlohn und Natur des Arbeitsverhältnisses, in: ZfA (43) 2012, S. 269-290.

Hellio, François / Thill, Pierre-Sébastien, Steuern in Frankreich, 2. Aufl., Köln 2002.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999.

Heuermann, Bernd / Brandis, Peter (Hrsg.), Blümich - EStG/KStG/GewStG, 122. Aufl., München 2014.

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen – Kommentar, Siegburg 2010.

Hoffmann-Cadura, Silvia, Ausbildung in Deutschland – Eine kritische Betrachtung des dualen Systems, Hamburg 2011.

Hofmann, Hans, Föderalismusreform im Verfassungsstaat – Das System bundesstaatlicher Kompetenz- und Finanzverteilung zwischen zwei Reformstufen, in: DÖV 2008, S. 833-844.

Honig, Gerhart / Knörr, Matthias, Handwerksordnung mit Berufsbildungsrecht, 4. Aufl., München 2008.

Hucker, Tobias, Betriebliche Ausbildungsbeteiligung stark rückläufig, in: BWP 4/2012, S. 4-5.

Hummel, Lars, Verfassungsrechtsfragen der Verwendung staatlicher Einnahmen – Zugleich ein Beitrag zum Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht, Berlin 2008.

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

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

Ipsen, Jörn, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: NJW 2006, S. 2801-2806.

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

-dies. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2008.

-dies. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg 2011.

Jaeger, Thomas, Grenzen der staatlichen Zurechenbarkeit parafiskalischer Abgabenerhebung durch öffentliche Einrichtungen – Zugleich Anmerkung zum EuGH-Urteil Pearle, in: EuZW 2004, S. 558-560.

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

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

-ders., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2013.

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 13. Aufl., München 2014.

Jerger, Jürgen / Lingens, Jörg, Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (81) 2001, S. 26-31.

Kluth, Winfried, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status, verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen 1997.

Knopp, Anton / Kraegeloh, Wolfgang, Berufsbildungsgesetz, 4. Aufl., Köln u.a. 1998.

Koch, Hans-J., Umweltabgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Osterloh, Lerke / Schmidt, Karsten / Weber, Hermann (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung – Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 769-790.

Koenig, Christian / Kühling, Jürgen, Grundfragen des EG-Beihilfenrechts, in: NJW 2000, S. 1065-1074.

Krekel, Elisabeth M., Der Einstieg in die Berufsausbildung in Deutschland als Spiegel von Angebots-Nachfrage-Disparitäten, in: Bergman, Manfred M. / Hupka-Brunner, Sandra / Meyer, Thomas / Samuel, Robin (Hrsg.), Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden: Ein interdisziplinärer Blick auf die Transition im Jugend- und jungen Erwachsenenalter, Wiesbaden 2012, S. 287-304.

Langer, Dirk, Die Entwicklung der Bildungsbeteiligung und des Ausbildungsmarktes im Ruhrgebiet, in: Bosch, Gerhard / Krone, Sirikit / Langer, Dirk (Hrsg.), Das Berufsbildungssystem in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden 2010, S. 221-246.

Laufs, Adolf / Kern, Bernd-R. (Hrsg.), Handbuch des Arztrechts, 4. Aufl., München 2010.

Leibfritz, Willi / Meurer, Cornelia, Steuerliche Investitionsförderung im internationalen Vergleich, Berlin/München 1985.

Lipsmeier, Antonius, Berufsbildung, in: Führ, Christoph / Furck, Carl-L. (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte VI/1, 1945 bis zur Gegenwart, Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 447-489.

Lith, Ulrich van, Finanzierung der Berufsausbildung, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (77) 1997, S. 400-407.

Lobinger, Thomas, Mindestlohn und Menschenwürde, in: Anderheiden, Michael / Keil, Rainer / Kirste, Stephan / Schaefer, Jan P. (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen – Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, Tübingen 2013, S. 355-385.

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter J. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a. 2002.

Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 20-82, 6. Aufl., München 2010.

Martini, Mario, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung – Möglichkeiten und Grenzen einer marktgesteuerten staatlichen Verwaltung des Mangels, Tübingen 2008.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 70. Erg.-Lfg., München 2013.

Meffert, Horst / Müller, Walter, Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart 2008.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote, Düsseldorf November 2012.

Möllering, Jürgen, Übertragung von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf die Industrie- und Handelskammern, in: GewArch Beil. WiVerw 4/2006, S. 261-285.

Müller, Erna, „Übergangssysteme“ für benachteiligte Jugendliche im Vergleich: Strukturen und Probleme in Deutschland und Dänemark, Diplomarbeit, Norderstedt 2008.

Müller-Glöge, Rudi / Preis, Ulrich / Schmidt, Ingrid (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 14. Aufl., München 2014.

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 70-146, 6. Aufl., München 2012.

Mutius, Albert von / Lünenbürger, Simone, Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrechts – Rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Bedenken, in: DVBl 1995, S. 1205-1216.

Nahamowitz, Peter, Themenkonjunkturen der Politikwissenschaft als Indikatoren für nachhaltige Veränderungen der Staatlichkeit in Deutschland? Zugleich ein Nachruf auf die ökonomische Globalisierung, in: Walkenhaus, Ralf / Machura, Stefan / Nahamowitz, Peter / Treutner, Erhard (Hrsg.), Staat im Wandel: Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag, Stuttgart 2006, S. 63-95.

Nettesheim, Martin, EU-Beihilferecht und nichtfiskalische Finanzierungsmechanismen, in: NJW 2014, S. 1847-1852.

Oebbecke, Janbernd, Kommunale Umlagen, in: Die Verwaltung 42 (2009), S. 247-262.

Oppermann, Thomas / Classen, Claus D. / Nettesheim, Martin, Europarecht, 6. Aufl., München 2014.

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.

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

Picker, Christian, Niedriglohn und Mindestlohn, in: RdA 2014, S. 25-36.

Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard / Kingreen, Thorsten / Poscher, Ralf, Grundrechte – Staatsrecht II, 29. Aufl., Heidelberg u.a. 2013.

Pieroth, Bodo / Barczak, Tristan, Dürfen die Länder Tabakwarenautomaten verbieten?,
in: DÖV 2014, S. 66-73.

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

Rabe, Hans-J., Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten, in: NJW 2013, S. 1407-1409.

Rebmann, Karin / Tenfelde, Walter / Schlömer, Tobias, Berufs- und Wirtschaftspadago-
gik – Eine Einführung in Strukturbegriffe, 4. Aufl., Wiesbaden 2011.

Reimer, Ekkehart / Waldhoff, Christian, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderab-
gaben des Banken- und Versicherungssektors, Berlin/Heidelberg 2011.

Riesenhuber, Karl (Hrsg.), Europäische Methodenlehre – Handbuch für Ausbildung und
Praxis, 2. Aufl., Berlin/New York 2010.

Rolfs, Christian / Giesen, Richard / Kreikebohm, Ralf / Udsching, Peter (Hrsg.),
Beck'scher Online-Kommentar zum Arbeitsrecht, Stand 1.6.2014, München.

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, 6. Aufl., München 2011.

Sacksofsky, Ute, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben – Zugleich ein Beitrag
zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, Tübingen 2000.

Sahl, Karl-H., Leistung und Verfahren der gemeinsamen Einrichtungen ULAK und ZVK, in: NZA-Beil. 2010, S. 8-13.

Schliesky, Utz, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Heidelberg u.a. 2014.

Schippel, Helmut / Bracker, Ulrich (Hrsg.), Bundesnotarordnung, 9. Aufl., München 2011.

Schmähl, Winfried, Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland – Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß, in: ders. / Ulrich, Volker (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, Tübingen 2001, S. 123-204.

Schmehl, Arndt, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, Tübingen 2004.

Schmidt, Walter, Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, in: NVwZ 1991, S. 36-40.

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

Schröter, Harm G., Von der Teilung zur Wiedervereinigung (1945-2004), in: North, Michael (Hrsg.), Deutsche Wirtschaftsgeschichte – Ein Jahrtausend im Überblick, 2. Aufl., München 2005, S. 356-426.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012.

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

-ders., Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht – Ein Beitrag zum Umweltschutz durch Sonderabgaben und Steuern, Berlin 1996.

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

-ders. / Brodersen, Carsten, Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: DVBl 2000, S. 1153-1166.

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

-ders., Die Föderalismusreform - Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, in: JuS 2006, S. 1052-1060.

-ders., 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.

-ders., Finanzverfassungsrecht: Erhebung von Sonderabgaben – Zulässigkeit der Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz, in: JuS 2014, S. 477-479.

Staudacher, Richard, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, Berlin/Heidelberg 2004.

Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2012.

Thiemann, Christian, Die Dogmatik der Sonderabgaben im Umbruch – Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, in: AöR 138 (2013), S. 60-107.

Tipke, Klaus / Lang, Joachim (Hrsg.), Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010 und 21. Aufl., Köln 2013.

Troltsch, Klaus / Walden, Günter, Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung?, in: BWP 3/2014, S. 4-5.

Ulrich, Joachim G. / Krekel, Elisabeth M., Welche Ausbildungschancen haben „Altberwerber“?, in: BWP 2/2007, S. 11-13.

Wallrabenstein, Astrid, Versicherung im Sozialstaat, Tübingen 2009.

Waterkamp, Dietmar, Organisatorische Verfahren als Mittel der Gestaltung im Bildungswesen – Ein Ansatz zur Strukturierung aus Sicht der vergleichenden Erziehungswissenschaft, Münster 2000.

Weinert, Rainer, Berufliche Weiterbildung in Europa – Was Deutschland von nordeuropäischen Ländern lernen kann, Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt a.M. 2010.

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

Werdning, Martin, Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages – Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen 1998.

Wernsmann, Rainer, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Tübingen 2005.

Will, Martin, Selbstverwaltung der Wirtschaft – Recht und Geschichte der Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern, Handwerksinnungen, Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, Tübingen 2010.

Winkelhüsener, Beate / Schmitz, Jan-V., Von der Automobilindustrie zur Luftfracht – Strenge Prüfung der Erforderlichkeit von Ausbildungsbeihilfen durch die Kommission vom EuG als rechtmäßig erkannt, in: *EuZW* 2010, S. 897-899.

Wöltje, Jörg, Betriebswirtschaftliche Formelsammlung, 5. Aufl., Freiburg 2011.

Wolf, Frieder / Henkes, Christian, Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen, in: *Egle, Christoph / Zohlhöfer, Reimut* (Hrsg.), Ende des Rot-Grünen Projekts – Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden 2007, S. 355-378.

Zimmer, Gerhard, Notwendigkeiten und Leitlinien der Entwicklung des Systems der Berufsausbildung, in: *ders./ Dehnbostel, Peter* (Hrsg.), Berufsausbildung in der Entwicklung – Positionen und Leitlinien: duales System, schulische Ausbildung, Übergangssystem, Modularisierung, Europäisierung, Bielefeld 2009, S. 7-45.

Zimmermann, Markus, Landesrechtliche Rauchverbote in Gaststätten und die Grundrechte der Betreiber von (Klein-)Gaststätten, in: *NVwZ* 2008, S. 705-710.