

PRESSEMITTEILUNG

Bremen, 16.12.2024

Internet

<https://www.staatsgerichtshof.bremen.de>

Az: St 5/23

Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen: Ausbildungsunterstützungsfonds verfassungskonform

Der Staatsgerichtshof Bremen hat mit einem heute verkündeten Urteil entschieden, dass das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (AusbUFG) mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar ist.

Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz wurde von der Bremischen Bürgerschaft am 28. März 2023 beschlossen (BremGBI. S. 272) und ist am 15.04.2023 in Kraft getreten. Das Gesetz sieht die Erhebung einer Ausbildungsabgabe von im Land Bremen ansässigen Unternehmen vor. Die eingenommenen Mittel fließen in einen Ausbildungsunterstützungsfonds. Aus diesem Fonds erhalten ausbildende Arbeitgeber einen Ausbildungskostenausgleich. Darüber hinaus sollen mit dem Fonds eine Liquiditätsreserve und weitere Maßnahmen finanziert werden, die dem in § 3 AusbUFG genannten Ziel, der besseren Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften, dienen.

Gegen dieses Gesetz haben sich die Bremische Handelskammer, Handwerkskammer, Zahnärztekammer, Apothekerkammer, Ärztekammer sowie Hanseatische Rechtsanwaltskammer im Wege der Normenkontrolle gewandt. Sie haben im eigenen Namen als Arbeitgeberinnen und im Namen ihrer Mitglieder die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes geltend gemacht. Die Erhebung der Ausbildungsabgabe stehe nicht in Einklang mit der Landesverfassung. Dem Landesgesetzgeber fehle bereits die erforderliche Gesetzgebungskompetenz, um auf Landesebene eine Ausbildungsabgabe einzuführen. Die Abgabepflicht greife außerdem unverhältnis-

Verantwortlich:

RiOVG Friedemann Traub • Am Wall 198 • 28195 Bremen • Telefon: 0421 361-10535 • e-mail: pressestelle@ovg.bremen.de
Vertreterin: Ri'inOVG Dr. Koch • Am Wall 198 • 28195 Bremen • Telefon: 0421 361-10092 • e-mail: pressestelle@ovg.bremen.de

mäßig in den Kernbereich der verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten von Gewerbetreibenden und Betrieben ein. Private Arbeitgeber würden gleichheitswidrig für die der Allgemeinheit obliegenden Aufgabe der Bewältigung des Fachkräftemangels herangezogen. Die Ausbildungsabgabe dürfe nicht als Sonderabgabe erhoben werden, weil die vom Bundesverfassungsgericht hierfür aufgestellten Voraussetzungen nicht vorlägen. Schließlich sei das Gesetz auch im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und den Gesetzesvorbehalt unzureichend.

Der Senat ist dem Normenkontrollantrag entgegengetreten. Dieser sei schon unzulässig, da Verstöße gegen die Kompetenzordnung und die Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht vor dem Staatsgerichtshof zur Überprüfung gestellt werden könnten.

Der Staatsgerichtshof hat mit dem heute verkündeten Urteil festgestellt, dass das angefochtene Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz mit der Landesverfassung vereinbar ist. Die Entscheidung beruht auf den folgenden Erwägungen:

1. Der Staatsgerichtshof ist berechtigt, die Einhaltung der im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungskompetenzen zu überprüfen. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Frage, ob ein Gesetz mit der Landesverfassung vereinbar sei, schließe die Prüfung der Frage ein, ob das Land für die betreffende Materie gesetzgebungsbefugt ist. Seine dieser Auffassung entgegenstehende frühere Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshofs mit dieser Entscheidung aufgegeben.

2. Nach Auffassung des Gerichts liegt die Gesetzgebungskompetenz der Freien Hansestadt Bremen für den Erlass des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes vor. Als nichtsteuerliche Abgabe unterfällt sie der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft nach Art. 72 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Dies hat das Gericht im vorliegenden Fall angenommen, da es für den Bereich der Finanzierung von Berufsausbildungen weder eine positive Regelung des Bundes noch einen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes festgestellt hat.

3. Die Erhebung und Verwendung der Ausbildungsabgabe stehen nach Auffassung des Staatsgerichtshofs auch mit materiellem Landesverfassungsrecht in Einklang. Es wurde kein Verstoß gegen die in Art. 3 Abs. 1 BremLV verankerte allgemeine Handlungsfreiheit der abgabepflichtigen bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber festgestellt. Zwar werde in den

Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 BremLV eingegriffen, allerdings sei dieser Eingriff gerechtfertigt.

Die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes verstießen nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes oder gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot. Sie genügten zudem den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben. Bei der Ausbildungsabgabe handele es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese sei weder eine Gebühr noch ein Beitrag, da sie nicht für die tatsächliche oder potenzielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werde. Vielmehr diene sie der Refinanzierung der Kosten für Maßnahmen zu dem Zweck, einen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten.

Das Gericht hat die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Landesverfassungsrecht anhand der Anforderungen geprüft, die auch das Grundgesetz an die Erhebung von Sonderabgaben stellt. Insoweit hält es auch die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für auf das vorliegende Verfahren übertragbar. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben erfordere zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Der Grundsatz der Belastungsgleichheit sei über den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 2 Abs. 1 BremLV Teil der Landesverfassung.

Dieser Grundsatz der Belastungsgleichheit wird nach Auffassung des Gerichts durch die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes eingehalten. Die Ausbildungsabgabe diene einem Sachzweck, nämlich der besseren Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften. Auch sei eine homogene Gruppe von Abgabeschuldnern festzustellen. Hieran fehle es nicht etwa deshalb, weil der Gesetzgeber – wie die Antragstellerinnen geltend gemacht haben – Teile der Arbeitgeber von der Abgabepflicht ausgenommen hätte. § 2 Abs. 1 AusbUFG enthält eine Legaldefinition der Arbeitgeber, die dem Anwendungsbereich des Gesetzes und damit grundsätzlich der Abgabepflicht unterliegen. Diese Gruppe erfasst neben den im Land Bremen ansässigen privaten Unternehmen zur Überzeugung des Gerichts auch juristische Personen des öffentlichen Rechts. Insofern gelangte das Gericht zu dem Ergebnis, die Vorschrift sei in dem Sinne verfassungskonform auszulegen, dass sie juristische Personen des öffentlichen Rechts umfassend der Abgabepflicht unterwirft. Die sich aus § 2b UStG ergebenden Einschränkungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts habe der Gesetzgeber mit dem Verweis in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG nicht in Bezug nehmen wollen. Auch die erforderliche besondere Sachnähe der Arbeitgeber zu den mit der Abgabe

finanzierten Aufgaben sei gegeben. Die Abgabepflichtigen treffe eine besondere Finanzierungsverantwortung und die vorgesehene Verwendung des Abgabenaufkommens weise die erforderliche Gruppennützigkeit auf. Denn den Arbeitgebern obliege es, die Berufsausbildung qualitativ so auszugestalten, dass einmal für eine Berufsausbildung gewonnene Auszubildende diese erfolgreich abschließen können. Indem das Abgabenaufkommen zur Sicherstellung der Ausbildungsqualität verwendet werde, würden die Arbeitgeber dadurch bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber den Auszubildenden unterstützt.

Das Gericht hält die im Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz vorgesehenen sonderabgabefinanzierten Maßnahmen zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele sowohl für geeignet als auch für erforderlich. In diesem Zusammenhang hat sich das Gericht auch mit der Frage befasst, ob die Annahmen des Gesetzgebers hinsichtlich der Probleme auf dem bremischen Ausbildungsmarkt, namentlich dem Vorliegen von Versorgungs-, Besetzungs- und Passungsproblemen, und der großen Anzahl nicht erfolgreich beendeter Berufsausbildungen jeweils plausibel begründet wurden. Dies hat es bejaht. Der Gesetzgeber habe seine Bewertung auf der Grundlage des im Gesetzgebungsverfahren eingeholten Gutachtens und des Abschlussberichts der Expertenkommission getroffen. Beide seien zu dem Ergebnis gekommen, dass im Land Bremen ein seit Jahren rückläufiges Ausbildungsplatzangebot festzustellen sei und zu wenige Ausbildungsangebote bestünden, um allen jungen Menschen ein auswahlfähiges Angebot zu unterbreiten.

Schließlich erweise sich die Ausbildungsabgabe auch in der Höhe als verhältnismäßig.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs ist mit vier gegen drei Stimmen ergangen. Die Minderheit hat ihre abweichende Meinung in einem Sondervotum begründet, das dem Urteil beigefügt ist. Nach dem Sondervotum ist das AusbUFG nicht mit der Landesverfassung vereinbar. Nach Auffassung der Vizepräsidentin und zweier Richter verletzen die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes zur Bestimmung des Arbeitgeberbegriffs und die *contra-legem*-Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG durch die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs den Grundsatz der Belastungsgleichheit gemäß Art. 2 Abs. 1 BremLV und das Bestimmtheitsgebot. Denn der Gesetzgeber habe Teile der homogenen Gruppe der Arbeitgeber nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterworfen und damit von der Abgabepflicht ausgenommen.

Der vollständige Urteilstext sowie das Sondervotum der Minderheit des Staatsgerichtshofs sind auf der Homepage des Staatsgerichtshofs (www.staatsgerichtshof.bremen.de) abrufbar.