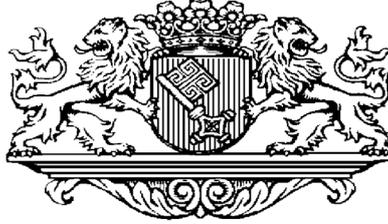


# Abschrift



## Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

**St 5/23**

Verkündet am 16.12.2024

**Im Namen des Volkes!**

*Gerhard  
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle*

### Urteil

#### **In dem Normenkontrollverfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen**

Antragstellerinnen:

1. die Handelskammer Bremen - IHK für Bremen und Bremerhaven, vertreten durch den Präses  
Am Markt 13, 28195 Bremen,
2. die Handwerkskammer Bremen, vertreten durch den Präses  
Ansgaritorstraße 24, 28195 Bremen,
3. die Hanseatische Rechtsanwaltskammer Bremen, vertreten durch den Präsidenten  
Knochenhauerstraße 36/37, 28195 Bremen,
4. die Zahnärztekammer Bremen, vertreten d. d. Präsidenten  
Universitätsallee 25, 28359 Bremen,
5. die Apothekerkammer Bremen, vertreten durch den Präsidenten,  
Eduard-Grunow-Straße 11, 28203 Bremen,
6. die Ärztekammer Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts vertreten durch den  
Präsidenten,  
Schwachhauser Heerstraße 30, 28209 Bremen,

Prozessbevollmächtigte zu 1-6:

Weitere Beteiligte:

1. Bremische Bürgerschaft, vertreten durch die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft,  
Am Markt 20, 28195 Bremen,
2. Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats,  
Am Markt 21, 28195 Bremen,

Prozessbevollmächtigte zu 2:

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung,  
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2024 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,  
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke  
den Richter Dr. Haberland  
die Richterin Prof. Dr. Heesen  
die Richterin Prof. Dr. Lange  
den Richter Dr. Riemer und  
die Richterin Stybel

für Recht erkannt:

**Das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz – AusbUFG) vom 28. März 2023 (BremGBl. S. 272) ist mit der Landesverfassung vereinbar.**

## **Gründe**

### **A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz – AusbUFG) vom 28. März 2023 (BremGBl. S. 272) mit der Landesverfassung vereinbar ist.

Das Gesetz sieht die jährliche Erhebung einer Ausbildungsabgabe von bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Höhe eines prozentualen Anteils ihrer Arbeitnehmerbruttolohnsumme vor.

## I.

Der Koalitionsvertrag (Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 67 f.) sah unter der Überschrift „Landesausbildungsfonds“ vor, dass die Sozialpartner bei der Einführung von Ausbildungsfonds unterstützt werden sollten und eine landesrechtliche Regelung für jene Branchen geschaffen werden sollte, in denen keine tarifvertragliche Regelung für einen branchenbezogenen, umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zustande käme. Wenn mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vereinbarte Steigerungen der besetzten Ausbildungsplätze nicht erreicht würden, sollte eine Kommission eingerichtet werden, um eine „landesrechtliche Rahmensetzung“ zu entwickeln. Die Ausbildungsfonds sollten ausbildende Betriebe bei der Einrichtung und Besetzung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützen und durch eine Umlage aller Betriebe finanziert werden. Dadurch sollte einerseits das Angebot an Ausbildungsplätzen gesteigert werden und andererseits mehr Ausbildungsinteressierten ermöglicht werden, eine Ausbildung zu beginnen und erfolgreich abzuschließen.

In der Folge wurde im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zunächst ein Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen erstellt. Das Gutachten (vgl. Barczak/Pieroth, Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen, April 2021, im Folgenden: Gutachten Barczak/Pieroth) kam zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung eines Ausbildungsfonds durch Landesgesetz mit den kompetenz- und finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar sei. Daraufhin setzte die Senatorin eine Expertenkommission ein, die Vorschläge zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds erarbeiten sollte.

In ihrem Abschlussbericht (Bosch u.a., Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen, 23.05.2022, im Folgenden: Abschlussbericht der Expertenkommission) stellte die Kommission bezogen auf den Ausbildungsmarkt in Bremen einerseits einen steigenden Anteil erfolglos bleibender Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerber, andererseits zunehmende Probleme gerade kleinerer Unternehmen bei der Besetzung von freien Ausbildungsplätzen fest. Es könne auf Passungsprobleme – also auf das Vorliegen von zu einem Stichtag unbesetzt gebliebener Ausbildungsstellen bei zugleich einer größeren An-

zahl noch suchender Ausbildungsplatzbewerber – geschlossen werden. Gleichzeitig bestehe ein Versorgungsproblem im Sinne eines zu geringen Ausbildungsangebots für die bestehende Ausbildungsplatznachfrage. Das Problem werde in Bremen durch die große Anzahl von Einpendelnden aus dem niedersächsischen Umland verschärft. Das verschlechtere die Ausbildungsmöglichkeiten besonders für Bremer Jugendliche mit niedrigen oder ganz fehlenden Schulabschlüssen. Gerade in Berufen mit starken Fachkräfteengpässen könne eine Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots dazu beitragen, die Fachkräftesituation für die Betriebe zu entspannen. Der Abschlussbericht empfiehlt im Rahmen des Auftrags der Kommission die Einführung eines branchenübergreifenden regionalen Ausbildungsförderungsfonds. Eine von den Bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhobene Umlage solle verwendet werden, um zusätzliche berufsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Betriebe und Jugendliche zu schaffen und um außerbetriebliche Ausbildungsangebote zu fördern. Ein Teil der Kommissionsmitglieder schlug zudem die Finanzierung einer teilweisen Kostenentlastung für ausbildende Unternehmen durch einen Ausbildungskostenausgleich vor.

In seiner Sitzung vom 8. November 2022 stimmte der Senat einem Eckpunktepapier zur Einführung eines Ausbildungsunterstützungsfonds zu (Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, Vorlage für die Sitzung des Senats am 08.11.2022, „Eckpunkte zur Einführung einer Ausbildungsumlage für einen Ausbildungsunterstützungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen“, 03.11.2022, im Folgenden: Eckpunktepapier). In diesem heißt es (ebd., S. 5 [Herv. im Orig.]:

**„Ziele:** Die Einführung eines Ausbildungsunterstützungsfonds in der FHB soll sowohl einen Beitrag zur Versorgung der Bremer Wirtschaft mit einer ausreichenden Anzahl gut ausgebildeter Fachkräfte leisten als auch prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation präventiv vermeiden. Im Einzelnen sind die Ziele des Ausbildungsunterstützungsfonds:

- Die Verbesserung des Matchings durch zielgerichtete, bedarfsorientierte Maßnahmen und damit die Verringerung des Anteils der noch suchenden sowie unversorgten Bewerber:innen und der unbesetzten Ausbildungsplätze.
- Die Unterstützung der Betriebe im Umgang mit Auszubildenden mit schwierigen Startbedingungen.
- Die Verbesserung der Ausbildungsqualität.
- Die Erhöhung des Ausbildungsengagements von – insbesondere kleinen – Unternehmen durch Minderung von Investitionsrisiken in Ausbildung.

Vor allem die Unterstützung von kleinen Unternehmen ist ein wichtiges Anliegen des Ausbildungsunterstützungsfonds, da Ausbildung dort einen

hohen Stellenwert zur Fachkräftesicherung einnimmt. Kleine Unternehmen gehören aber häufig zu den Verlierern am Ausbildungsmarkt und können ihre Ausbildungsplätze nicht mehr besetzen. Darüber hinaus ist ein weiteres Ziel des Senats, durch das solidarische System des Ausbildungsunterstützungsfonds den ausbildungswilligen Unternehmen zu helfen und gemeinsam mit der Wirtschaft Lösungen für die gesamtgesellschaftlich begründeten Herausforderungen zu schaffen. Zudem kann der Ausbildungsunterstützungsfonds für kleine und mittlere Betriebe für den Ausbildungs- und Fachkräftemarkt in Bremen einen Standortvorteil darstellen.“

Der Ausbildungsunterstützungsfonds sollte grundsätzlich alle Unternehmen im Land Bremen erfassen, die nicht bereits für einen Branchenfonds beitragspflichtig sind (ebd.).

Auf Grundlage des Eckpunktepapiers wurde durch den Senat ein Gesetzentwurf erarbeitet und der Bremischen Bürgerschaft am 16. Februar 2023 mit der Bitte um Beschlussfassung überreicht (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1748; Neufassung Drs. 20/1783). Auf einen Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD am 22. März 2023 wurde der ursprüngliche Gesetzentwurf noch einmal verändert. Unter anderem wurden Bundesbehörden in die Abgabepflicht einbezogen, die Befreiungstatbestände konkretisiert und Redaktionsvolontariate als Ausbildungen anerkannt, für welche ein Ausbildungskostenausgleich gewährt wird (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1834).

Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz wurde am 28. März 2023 von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen, vom Senat ausgefertigt und im Bremischen Gesetzblatt am 14. April 2023 verkündet. Es trat am Tag darauf in Kraft (§ 15 AusbUFG).

## II.

Nach § 1 Abs. 1 AusbUFG richtet das Land Bremen zur Durchsetzung der in § 3 AusbUFG genannten Ziele einen Ausbildungsunterstützungsfonds ein, der der Finanzierung eines Ausbildungskostenausgleichs (§ 5 AusbUFG) und weiterer Maßnahmen (§ 4 AusbUFG) sowie einer Liquiditätsreserve dient.

Zur Finanzierung des Ausbildungsunterstützungsfonds – mit Ausnahme der Verwaltungskosten (§ 6 AusbUFG) – sind die in § 2 Abs. 1 AusbUFG legal definierten Arbeitgeber zur Zahlung einer Ausbildungsabgabe verpflichtet, deren Höhe anhand eines Prozentsatzes von der individuellen Arbeitnehmerbruttolohnsumme des jeweiligen Arbeitgebers berechnet wird (§ 11 Abs. 5 AusbUFG), der höchstens 0,3 betragen darf (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG); derzeit liegt die Abgabe gemäß § 3 der Verordnung des Senats über die Höhe der Eckwerte des Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondseckwerteverordnung – AusbUFEwVO) vom 2.

Mai 2023 (Brem.GBl. S. 455) bei 0,27 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme. Arbeitnehmerbruttolohnsumme ist die Summe aller (Brutto-)Arbeitslöhne, die ein Arbeitgeber für die bei ihm beschäftigten im Land Bremen tätigen Personen zahlt (§ 11 Abs. 3 Satz 1, § 10 Abs. 3 AusbUFG). Von der Abgabe ausgenommen sind u.a. Arbeitgeber, für die unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG gesetzlich oder tarifvertraglich bereits ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist. Außerdem können von der Anwendung des Gesetzes solche Arbeitgeber ausgenommen werden, deren Arbeitnehmerbruttolohnsumme unter eine Bagatellgrenze fällt, die gemäß § 2 Abs. 5 AusbUFG i.V.m. § 2 AusbUFEwVO derzeit 135.000 Euro beträgt. § 11 Abs. 6 AusbUFG enthält eine Befreiungsmöglichkeit u.a. für den Fall, dass die Höhe des Abgabebetrags unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für den Arbeitgeber eine unzumutbare Härte darstellen würde.

Der für die Erhebung und Bemessung der Ausbildungsabgabe maßgebliche § 2 AusbUFG lautet auszugsweise:

## **§ 2 Geltung**

(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz gilt für

1. im Land Bremen ansässige Unternehmen, Betriebe, Betriebsteile und Betriebsstätten,
2. die Verwaltungsbehörden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen im Zuständigkeitsbereich des Senats sowie für die sonstigen der Aufsicht des Senats unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,
3. die Verwaltungsbehörden der Stadtgemeinde Bremerhaven im Zuständigkeitsbereich des Magistrats Bremerhaven,
4. Bundesbehörden mit Sitz oder Außenstelle im Land Bremen,

in denen jeweils mindestens eine Person im Sinne dieses Gesetzes beschäftigt ist (Arbeitgeber). <sup>2</sup>Für die Auslegung des Begriffs Unternehmen gelten die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes.

(2) Personen im Sinne dieses Gesetzes sind im Land Bremen tätige

1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sofern sie nicht nur geringfügig beschäftigt sind,
2. zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigte,
3. arbeitnehmerähnliche Personen [...],
4. Beamtinnen und Beamte,
5. Richterinnen und Richter,

6. Soldatinnen und Soldaten.

(3) <sup>1</sup>Eine Person ist im Lande Bremen tätig, wenn sie

1. in eine im Lande Bremen ansässige Betriebsstätte eingegliedert ist oder
2. ohne in eine außerhalb des Landes Bremen ansässige Betriebsstätte eingegliedert zu sein, überwiegend von einer im Lande Bremen ansässigen Betriebsstätte angewiesen wird, oder
3. in einer Dienststelle oder einem Dienststellenbestandteil im Lande oder des Landes Bremen tätig ist.

<sup>2</sup>Seeleute sind im Sinne dieses Gesetzes im Lande Bremen tätig, wenn [...]

(4) Von der Anwendung dieses Gesetzes ausgenommen sind Arbeitgeber,

1. für die gesetzlich oder tarifvertraglich ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist, der für alle Betriebe der Branche Gültigkeit hat und im Land Bremen Anwendung findet, sofern sie ihre bestehende Bindung an diesen branchenspezifischen Ausgleichsfonds gegenüber der für die Zahlungsabwicklung zuständigen Stelle nachweisen und sie überwiegend Personen beschäftigen, die von dem branchenspezifischen Ausgleichsfonds erfasst sind,
2. die ausschließlich Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet worden sind.

(5) <sup>1</sup>Von der Anwendung dieses Gesetzes können Arbeitgeber ausgenommen werden, deren Arbeitnehmerbruttolohnsumme im Sinne von § 10 Absatz 3 unter eine durch Rechtsverordnung näher zu bestimmende Bagatellgrenze fällt, unterhalb derer die Erhebung unverhältnismäßig wäre. [...]

Die Arbeitgeber erhalten jährlich auf Antrag aus den Mitteln des Ausbildungsunterstützungsfonds eine Ausgleichszuweisung je Ausbildender oder Auszubildendem (§ 5 Abs. 1 und 2 AusbUFG, § 7 AusbUFG), deren Höhe durch Rechtsverordnung des Senats festgesetzt wird. Sie beträgt derzeit 2.250 Euro für jedes Ausbildungsjahr (§ 5 Abs. 5 AusbUFG, § 1 AusbUFEwVO). § 5 AusbUFG lautet auszugsweise:

### **§ 5 Ausbildungskostenausgleich**

(1) <sup>1</sup>Ein Ausbildungskostenausgleich wird durch Ausgleichszuweisung für Ausbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz, nach der Handwerksordnung, nach den einschlägigen Vorschriften zur berufsfachlichen Ausbildung von Beamtinnen und Beamten im Sinne von § 1 des Bremischen Beamtengesetzes und nach der Verordnung über die Berufsausbildung in der Seeschifffahrt gewährt. <sup>2</sup>Einer Ausbildung wird im Rahmen dieses Gesetzes ein Redaktionsvolontariat von mindestens einjähriger Dauer

gleichgestellt, das dazu dient, berufliche Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen im journalistischen Bereich zu erwerben.

(2) <sup>1</sup>Für Arbeitgeber wird jährlich auf Antrag eine Ausgleichszuweisung aus den Mitteln des Ausbildungsunterstützungsfonds je Auszubildender oder Auszubildendem für das jeweils laufende Ausbildungsjahr gewährt, sofern

1. zum Zeitpunkt der Antragstellung für diese oder diesen seit mindestens vier Monaten ein bei den nach § 71 des Berufsbildungsgesetzes oder nach § 3 der Verordnung über die Berufsausbildung in der Seeschifffahrt zuständigen Stellen oder bei der Senatorin oder dem Senator für Finanzen zu erfassendes Ausbildungsverhältnis oder ein Redaktionsvolontariat im Sinne von Absatz 1 mit Ausbildungs- oder Dienstort im Land Bremen besteht und
2. der Arbeitgeber die für das Ausbildungsverhältnis geltenden gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen einhält.

<sup>2</sup>Die Ausgleichszuweisung wird höchstens einmal pro Ausbildungsverhältnis und Ausbildungsjahr gewährt.

(3-4) [...]

(5) <sup>1</sup>Die Höhe der Ausgleichszuweisung setzt der Senat durch Rechtsverordnung fest. <sup>2</sup>Etwaige Änderungen dieser Höhe beschließt der Senat auf Vorschlag des Verwaltungsrates durch Rechtsverordnung.

Die übrigen Einnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds dienen neben der Schaffung einer Liquiditätsreserve vor allem der Umsetzung von Maßnahmen im Sinne des § 4 AusbUFG, der auszugsweise wie folgt gefasst wurde:

#### **§ 4 Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds**

(1) <sup>1</sup>Mit Hilfe des Ausbildungsunterstützungsfonds werden im Land Bremen zusätzlich zu den bereits vorhandenen staatlichen und kommunalen Angeboten Maßnahmen finanziert und durchgeführt, die dazu dienen, die in § 3 genannten Ziele zu verwirklichen. <sup>2</sup>Dies können insbesondere folgende Maßnahmen sein:

1. berufsbezogene Unterstützung und Beratung für Arbeitgeber, Auszubildende und Ausbildungsplatzsuchende,
2. Unterstützung von Arbeitgebern bei der Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern für die Berufsausbildung,
3. Förderung der Verbundausbildung und Ausbildungspartnerschaften sowie überbetrieblicher Ausbildungsangebote,
4. Unterstützung von Arbeitgebern bei der Organisationsentwicklung und der Betriebs- und Unternehmensführung in Bezug auf Ausbildungserfordernisse,

5. Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausbildungsqualität und der Ausbildungsberechtigung von Arbeitgebern,
6. Unterstützung von Arbeitgebern bei der Eingliederung von Auszubildenden in das berufliche Umfeld durch Verbesserung besonderer, betriebsbezogener Kompetenzen,
7. Prüfungsvorbereitung von Auszubildenden im Bereich der praktischen Kenntnisse und Fähigkeiten.

(2) <sup>1</sup>Der Verwaltungsrat schlägt die konkreten Maßnahmen und deren Finanzierungsbedarf für den Ausbildungsunterstützungsfonds gemäß § 10 Absatz 2 Nummer 1 im Benehmen mit der Senatorin oder dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Europa dem Senat vor. <sup>2</sup>Hierbei sind die Vorgaben des Absatzes 3 zu berücksichtigen. <sup>3</sup>Der Senat beschließt die konkreten Maßnahmen und den Finanzierungsbedarf.

(3) <sup>1</sup>Durch die Maßnahmen darf die Erfüllung staatlicher Aufgaben, insbesondere im Bereich der allgemeinen schulischen Bildung, der Berufsschulen sowie der Erwachsenenbildung, nicht ersetzt werden. <sup>2</sup>Gleiches gilt für staatliche oder kommunale arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder Förderprogramme. <sup>3</sup>[...].

Anspruch auf den Ausbildungskostenausgleich und die Durchführung von Maßnahmen haben nur solche Arbeitgeber, die vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst sind und die Ausbildungsabgabe leisten (§ 7 AusbUFG).

Die Verwaltung des Ausbildungsunterstützungsfonds obliegt gemäß § 8 AusbUFG der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa. Bei dieser wird nach § 9 Abs. 1 AusbUFG ein Verwaltungsrat zur Steuerung des Ausbildungsunterstützungsfonds eingerichtet, der aus sieben Mitgliedern besteht. Die Mitglieder werden teilweise von den berufsständischen Kammern, von Unternehmerverbänden und dem Gewerkschaftsbund sowie dem Senat der Freien Hansestadt Bremen und dem Magistrat Bremerhaven für die Dauer von fünf Jahren entsendet. Der Verwaltungsrat hat die in § 10 AusbUFG näher bezeichneten Aufgaben. Insbesondere hat er das Vorschlagsrecht für die Ausgestaltung der weiteren Maßnahmen nach § 4 AusbUFG einschließlich des Finanzierungsbedarfs (§§ 10 Abs. 2 Nr. 1, 4 Abs. 2 AusbUFG) im Benehmen mit der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, für die Höhe des Ausbildungskostenausgleichs (§§ 10 Abs. 2 Nr. 2, 5 Abs. 5 AusbUFG) und der Ausbildungsabgabe (§§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 11 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG) gegenüber dem Senat; ihm obliegt zudem die Budgetplanung (§ 10 Abs. 2 Nr. 4 AusbUFG).

Die für die Organisation und Arbeitsweise des Verwaltungsrats maßgeblichen Vorschriften lauten:

## **§ 9 Verwaltungsrat**

(1) Bei der Senatorin oder dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Europa wird ein Verwaltungsrat zur Steuerung des Ausbildungsunterstützungsfonds eingerichtet.

(2) <sup>1</sup>Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. <sup>2</sup>Je ein Mitglied entsenden die Handwerkskammer Bremen, die Handelskammer Bremen – Industrie- und Handelskammer für Bremen und Bremerhaven, die Unternehmensverbände im Land Bremen e.V., der Deutsche Gewerkschaftsbund Region Bremen-Elbe-Weser e.V., die Arbeitnehmerkammer Bremen, der Senat der Freien Hansestadt Bremen und der Magistrat Bremerhaven für die Dauer von fünf Jahren. [...]

(3-5) [...]

(6) <sup>1</sup>Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidungen mit der Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder. <sup>2</sup>Er ist beschlussfähig, wenn wenigstens vier Mitglieder anwesend sind.

(7) Wenn der Verwaltungsrat nicht fristgemäß die Beschlüsse nach § 10 Absatz 2 fasst, trifft der Senat die im Sinne dieses Gesetzes erforderlichen Beschlüsse ohne Beschlussvorlage des Verwaltungsrates.

## **§ 10 Aufgaben des Verwaltungsrates**

(1) Der Verwaltungsrat steuert den Ausbildungsunterstützungsfonds, gestaltet ihn aus und entwickelt ihn weiter.

(2) Der Verwaltungsrat beschließt insbesondere

1. einen Vorschlag zu den konkreten Maßnahmen nach § 4 sowie zu dem Finanzierungsbedarf für die Maßnahmen, wobei eine Untergrenze von 7 Millionen Euro nicht unterschritten werden soll,
2. einen Vorschlag zur Änderung der Höhe des Ausbildungskostenausgleichs nach § 5. Die Höhe der Ausgleichszuweisung soll zwischen 1500 und 2500 Euro je Auszubildender und Auszubildendem und Jahr liegen. Bei der Bemessung ist die Höhe der Arbeitnehmerbruttolohnsumme aller beitragspflichtigen Arbeitgeber sowie die Anzahl der besetzten Ausbildungsplätze zu Grunde zu legen,
3. einen Vorschlag zur Änderung der Höhe der Ausbildungsabgabe. Die Höhe der Ausbildungsabgabe darf höchstens 0,3 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme betragen und richtet sich nach dem jeweiligen Finanzierungsbedarf im Rahmen der Budgetplanung nach Nummer 4,
4. eine detaillierte Budgetplanung für den Ausbildungsunterstützungsfonds. Dabei ist der Finanzbedarf für die unter § 4 benannten Maßnahmen, den Ausbildungskostenausgleich nach § 5 sowie die Liquiditätsreserve zu berücksichtigen. Die Liquiditätsreserve soll zwischen fünf und zehn Prozent der Ausgaben des Vorjahres betragen; [...]. Zu Beginn wird die Liquiditätsreserve in Schritten zwischen ein und zwei Prozent der Ausgaben des Referenzjahres aufgebaut. Davon abweichend werden nicht veraus-

gabte Mittel in die Liquiditätsreserve überführt. Im Falle des Überschreitens der Obergrenze legt der Verwaltungsrat dem Senat einen Vorschlag zum Umgang mit den überschüssigen Mitteln vor.

(3) <sup>1</sup>Arbeitnehmerbruttolohn ist der für die Berechnung der Lohnsteuer zugrunde zu legende und in die Lohnsteuerbescheinigung einzutragende Bruttoarbeitslohn. [...]. <sup>4</sup>Für die Bestimmung der Arbeitnehmerbruttolohnsumme gilt § 11 Absatz 3.

(4) [...]

§ 14 AusbUFG sieht zudem eine Evaluierungspflicht hinsichtlich der Vorschriften des Gesetzes und der Erforderlichkeit des Ausbildungsunterstützungsfonds erstmals nach drei Jahren und im Anschluss alle vier Jahre vor.

### III.

Die Antragstellerinnen sind berufsständische Körperschaften des öffentlichen Rechts des Landes Bremen. Sie machen im eigenen Namen als Arbeitgeberinnen und im Namen ihrer Mitglieder die Verfassungswidrigkeit des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes geltend.

Das angegriffene Gesetz betreffe jeweils eine Vielzahl ihrer Mitglieder und sie selbst als Abgabenschuldnerinnen und greife in ihre satzungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben ein. Insbesondere die Erhebung der Ausbildungsabgabe stehe nicht in Einklang mit der Landesverfassung.

Dem Landesgesetzgeber fehle bereits die erforderliche Gesetzgebungskompetenz, um auf Landesebene eine Ausbildungsabgabe einzuführen, weil der Bundesgesetzgeber absichtsvoll eine entsprechende Regelung nicht getroffen habe. Spätestens das von der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 29. März 2023 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung löse die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus. Nach der Gesetzesbegründung würden zwar tarifvertragliche Ausgleichsfonds begrüßt, von der Einführung einer branchenübergreifenden Ausbildungsumlage zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie werde aber ausdrücklich Abstand genommen. Die „Maßnahmen“ des § 4 AusbUFG griffen zudem in den betrieblichen Teil der Berufsausbildung ein und stellten eine umfassende staatliche Einflussnahme auf die Betriebe dar. Auswirkungen auf die Standortwahl der Ausbildungsbetriebe würden dadurch intendiert. Im Übrigen verweisen die Antragstellerinnen auf ein von ihnen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten (Waldhoff, „Verfassungsmäßigkeit einer Ausbildungsabgabe zur Finanzierung des „Ausbildungsunterstützungsfonds“ der Freien Hansestadt Bremen“, Juni 2023; im Folgenden: Waldhoff-Gutachten), das eine bundesrechtliche Sperrwirkung durch

das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung annimmt. Der Staatsgerichtshof habe das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz auch auf Einhaltung der Gesetzgebungskompetenzen zu überprüfen. Die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes seien Bestandteil der Landesverfassung, zumindest aber über die Gliedstaatsklausel des Art. 64 BremLV in die Landesverfassung integriert. Soweit der Staatsgerichtshof diese Frage durch Urteil vom 12. April 2013, Az. St 1/12, bereits anders entschieden habe, sei dies nicht überzeugend und bedürfe der Revidierung.

Das Gesetz genüge inhaltlich nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Sonderabgaben, die wie die Ausbildungsabgabe zumindest auch Finanzierungsfunktion hätten, seien als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme gegenüber einer Finanzierung durch Steuern nur zulässig, wenn der Gesetzgeber selbst Sachzweck, homogene Gruppe, Finanzierungsverantwortung und gruppennützige Verwendung festlege und zueinander in Beziehung setze. Andernfalls könne nicht überprüft und damit auch nicht gewährleistet werden, dass insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt werde. Ausgehend davon müsse das Gesetz den Anforderungen an die Bestimmtheit von Eingriffsgesetzen genügen. Die Regelungen des Gesetzes, insbesondere § 3 und § 4 AusbUFG, seien aber von einem derart hohen Abstraktionsniveau, dass niemand vorherzusagen vermöge, ob und auf welche Weise die gruppennützige Verwendung sichergestellt werden könne. Es sei auch unzulässig, die Bestimmung der Abgabenhöhe und des Ausbildungskostenausgleichs der Festlegung durch Rechtsverordnung zu überlassen. Das Gesetz regle auch die Bemessungskriterien nicht ausreichend. Ausgehend davon, dass die Abgabenhöhe auf 0,3 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme gedeckelt sei, ergäben sich je nach Festlegung massive Unterschiede bis hin zu Belastungen im Millionenbereich. Betriebe mit vielen Mitarbeitern sowie mit hohem Lohnniveau würden besonders benachteiligt. Auch die Festlegung der Bagatellgrenze aus § 2 Abs. 5 AusbUFG werde an den Ordnungsgeber delegiert, ohne dass Vorgaben zur Ausgestaltung der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemacht würden. Das Verfahren zur Umsetzung des Gesetzes sowie die dafür zur Verfügung stehenden Rechts- und Handlungsformen einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten seien dem Gesetz nicht zu entnehmen.

Durch die Abgabepflicht und durch die im Gesetz angeordneten staatlichen „Beratungs- und Unterstützungsleistungen“ werde materiell rechtswidrig in den Kernbereich der verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten von Gewerbetreibenden und Betrieben eingegriffen. Betroffen seien das allgemeine Freiheitsgrundrecht aus Art. 3 Abs. 1 und 3 BremLV (besonders in der Ausprägung der freien wirtschaftlichen Betätigung), das Recht auf Arbeit aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 37 BremLV (insbesondere für Freiberufler und kleine selbststän-

dige Betriebe), das Eigentumsgrundrecht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 13 BremLV), das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung aus Art. 38 Abs. 2, Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 BremLV und der Schutz selbstständiger Klein- und mittelständischer Betriebe in allen Bereichen der Wirtschaft (Art. 40 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. der Wettbewerbsfreiheit aus Art. 41 BremLV). Zudem sei das Gleichheitsgrundrecht des Art. 2 Abs. 1 BremLV verletzt.

Das Gesetz genüge nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Es mangle bereits an objektiven und hinreichend bestimmbareren Zwecksetzungen. Nach der Gesetzesbegründung solle damit ein Beitrag zur Versorgung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Freien Hansestadt Bremen mit Fachkräften geleistet werden, um prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundene Belastung der Sozialsysteme zu vermeiden. Dieser Zweck bleibe unkonkret. Es werde nicht deutlich, ob lediglich mehr Ausbildungsplätze geschaffen werden sollten oder ob es z.B. um die Verbesserung der Berufsorientierung und Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen gehe.

Zudem seien die durch den Gesetzgeber erkannten strukturellen Defizite bei der Besetzung offener Ausbildungsplätze und bei der Vermittlung Ausbildungswilliger tatsächlich gar nicht vorhanden. In Bremen bestehe vielmehr ein deutliches Überangebot an Ausbildungsplätzen. Nach den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit hätten im Jahr 2022 262 Bewerbern 573 unbesetzte Ausbildungsstellen gegenübergestanden, was einem Anteil von 10,1 Prozent der insgesamt 5.689 gemeldeten Ausbildungsplätze in Bremen entspreche. 541 Personen seien zwar als „weiterhin Ausbildung suchend“ registriert gewesen. Da sie jedoch gleichzeitig in Maßnahmen der Weiterbildung, anderen Tätigkeitsformen oder Schulen untergebracht gewesen seien, würden sie als „versorgt“ gelten. Auf 100 unbesetzte Berufsausbildungsstellen kämen im Land Bremen aktuell 85 unversorgte Bewerberinnen bzw. Bewerber. Es fehle nicht an der Bereitschaft der Betriebe zur Ausbildung, sondern an einer ausreichenden Anzahl an Bewerberinnen und Bewerber. Da deren Anzahl sinke, sinke naturgemäß auch die Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge.

Das Gesetz sei zur Zweckerreichung zudem ungeeignet und im Übrigen auch nicht erforderlich. Die in § 5 AusbUFG vorgesehene Ausgleichszahlung wirke nicht branchen- bzw. berufsspezifisch und sei daher nicht in der Lage, einem Fachkräftemangel in Mangelberufen zu begegnen. Vielmehr würden durch die Schaffung weiterer Ausbildungsplätze in nachgefragten Ausbildungsberufen die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG benannten Passungsprobleme weiter verschärft. Dieses Ziel sei ohnehin nur durch eine verbesserte Berufsberatung, nicht aber durch weitere Ausbildungsplätze zu lösen. Es bestünden auch keine

Defizite in der betrieblichen Ausbildung, auf die mit staatlichen Maßnahmen reagiert werden müsse. Die Betriebe seien selbst am besten in der Lage, die praktische Ausbildung qualitativ an den betrieblichen Erfordernissen auszurichten. Dies entspreche auch ihren Eigeninteressen an der Übernahme der Auszubildenden.

Die Ausgleichszahlungen lägen mit 1.500 bis 2.500 Euro zudem in einem Bereich, der einer Zweckerreichung nicht dienlich sei. Sie stellten keinen ernsthaften ökonomischen Anreiz für die Unternehmen dar, mehr Bewerberinnen und Bewerber einzustellen, weil sie den Aufwand und einen etwaigen Ausbildungsabbruch finanziell nicht annähernd kompensieren würden.

Darüber hinaus bestehe bereits jetzt ein umfassendes System an Maßnahmen und Netzwerken zur Unterstützung und Beratung der Arbeitgeber, Auszubildenden und Ausbildungsplatzsuchenden, wovon auch das Gesetz und die Gesetzesbegründung ausgehe, die wie üblich aber durch Steuereinnahmen finanziert würden. Zu nennen seien u.a. die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III und die der Jugendberufsagentur sowie die Beratungs- und Unterstützungsangebote der Berufskammern. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber benötigten keine Unterstützung bei der Auswahl, weil es mangels ausreichender Bewerberinnen und Bewerber eine solche gar nicht gebe. Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausbildungsqualität und bei der Eingliederung von Auszubildenden in das berufliche Umfeld bedürfe es nicht, da keine betrieblichen Defizite bestünden. Tatsächlich würden Unternehmen über die Berufskammern finanziert durch die Kammerbeiträge einen enormen Eigenaufwand zur Gewinnung von Auszubildenden und zur Beseitigung von Defiziten bei den Auszubildenden betreiben. Diese Maßnahmen jetzt durch staatliche Beratungen ersetzen zu wollen, sei nicht nur sinnlos, sondern es werde auch unzulässig in den bundesrechtlichen Zuständigkeitsbereich der Kammern (§ 79 BBiG; §§ 21 bis 44 b HwO; § 8 Abs. 8, Abs. 1 Nr. 4 HeilBerG) eingegriffen. § 4 Abs. 3 AusbUFG bestimme ausdrücklich, dass durch die Maßnahmen die Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht ersetzt werden dürfe. Das Gesetz ziele auf die Aufarbeitung vor allem mangelnder schulischer Bildung und mangelnder sozialer und sprachlicher Integration ab. Dabei handele es sich indes nicht um „besondere betriebsbezogene“ Kompetenzen, deren Vermittlung den Arbeitgebern obliege. An der Vermittlung der praktischen Kenntnisse und Fähigkeiten fehle es im Bereich der dualen Berufsausbildung nicht. Eine mildere Maßnahme sei daher vorrangig die Verbesserung der schulischen Bildung. Bremen belege bei bundesweiten Bildungsvergleichen durchgehend die letzten Plätze. Dass sich dies auf die Ausbildungs- und Berufschancen und die Sozialsysteme auswirke, verstehe sich von selbst.

Die Erhebung einer Ausbildungsabgabe sei auch nicht angemessen. Es solle ein arbeitgeberfinanziertes Zweitsystem an Unterstützungsmaßnahmen neben die bereits bestehenden Förder- und Unterstützungsmaßnahmen gesetzt werden. Die bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber seien für eine ausreichende Versorgung mit Fachkräften insgesamt aber nicht verantwortlich. Die sich dabei stellenden gesamtgesellschaftlichen Probleme, wie die hohe Anzahl von Schulabgängern ohne Schulabschluss, die große Anzahl an Ausbildungswilligen mit fehlender Ausbildungsreife infolge eines schlechten Bildungsstandes oder fehlender sozialer und sprachlicher Kompetenzen sowie die allgemeine demographische und einwanderungspolitische Entwicklung, seien nicht von den Arbeitgebern zu lösen. Die dafür erforderlichen allgemeinpolitischen Maßnahmen seien vielmehr aus Steuermitteln zu finanzieren.

Die Antragstellerinnen sind weiter der Ansicht, dass die Ausbildungsabgabe auch nicht die Anforderungen an die zulässige Erhebung von Sonderabgaben erfülle, wie sie das Bundesverfassungsgericht seit seiner Grundsatzentscheidung zur Berufsausbildungsplatzabgabe vom 10. Dezember 1980 (2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274) zugrunde legt. Es fehle bereits an einem über die bloße Beschaffung von Geldmitteln hinausgehenden Sachzweck. Bei den mit der Abgabe belasteten Arbeitgebern handele es sich auch nicht um eine homogene Gruppe von Abgabenschuldnern. Die Abgabepflicht erfasse bereits nicht sämtliche private und öffentliche Stellen, die für die Berufsausbildung und das Ausbildungsplatzangebot verantwortlich seien. Juristische Personen des öffentlichen Rechts seien nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG nur dann zur Zahlung der Ausbildungsabgabe verpflichtet, wenn sie der Aufsicht des Senats unterstünden. Körperschaften, Stiftungen und Anstalten, die der Bundesaufsicht unterstünden, wie z.B. überregional tätige Krankenkassen, würden ohne rechtfertigenden Grund von der Abgabepflicht ausgenommen. Das gleiche gelte auch für die Kirchen. Das Gesetz erfasse auch einen Teil der privaten Arbeitgeber nicht. Deswegen verstoße das Gesetz auch gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 2 Abs. 1 BremLV. Ein zusätzlicher Gleichbehandlungsverstoß folge daraus, dass nur Redaktionsvolontariate nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG einer regulären Ausbildung gleichgestellt seien, während ihnen vergleichbare Betriebspraktika, Stellen für Einstiegsqualifizierungen (EQ-Maßnahmen) und Praktika zur Erlangung eines beruflichen Abschlusses (sog. Umschulungen) unberücksichtigt blieben. Die Bremer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber seien zudem lediglich unselbstständiger Teil der Gruppe der Arbeitgeber in Deutschland. Eine nur auf einen Stadtstaat bezogene Ausbildungsabgabe erzeuge unangemessene Wettbewerbsverzerrungen. Die örtliche Landesgrenze sei daher kein taugliches Abgrenzungskriterium. Die abgabepflichtigen Arbeitgeber stünden dem mit der Abgabe verfolgten Zweck auch nicht evident näher als jede andere Gruppe oder die Allge-

meinheit. Das Primärziel des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes, die Bremer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Fachkräften zu versorgen, könne nur in deren Verantwortung fallen, soweit sie die Ursachen zu kontrollieren vermöchten. Das Fehlen von Fachkräften hätten sie aber weder verursacht, noch hätten sie eine spezifische Sachnähe zu den Ursachen. Die fehlende Passgenauigkeit und mangelnde Ausbildungsfähigkeit der Ausbildungswilligen habe in erster Linie das Land Bremen zu verantworten, das seinem staatlichen Bildungsauftrag nicht nachkomme. Der Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen, seien die Arbeitgeber in den vergangenen Jahren übererfüllend nachgekommen. Die gruppennützige Verwendung der Einnahmen sei zudem nicht gewährleistet. Das folge bereits daraus, dass das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz für Überschüsse keine Rückzahlungsklausel enthalte und eine Zweckbindung diesbezüglich nicht vorgesehen sei. Des Weiteren verstoße die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 AusbUFG in Form einer Soll-Bestimmung veranschlagte Mindestsumme der Fördermaßnahmen in Höhe von sieben Millionen Euro gegen das Gebot der gruppennützigen Verwendung. Eine Untergrenze widerspreche der Abhängigkeit der Abgabenhöhe von dem zu erreichenden Sachzweck und bedürfe daher einer ausführlichen Begründung. Nicht gruppennützig sei es auch, dass aus dem Abgabenaufkommen Redaktionsvolontariate gefördert würden, obwohl die Volontariatsausbildung der beruflichen Ausbildung nicht vergleichbar sei. Es bestehe die Gefahr, dass die Mittel aus der Ausbildungsabgabe nicht ausschließlich zur Deckung eines nicht in die spezifische Finanzierungsverantwortung der Betriebe fallenden Sachzweckbedarfs eingesetzt würden, weil der in § 4 AusbUFG vorgesehene Maßnahmenkatalog nicht abschließend und vollkommen unbestimmt abgefasst sei.

Der Staatsgerichtshof habe das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz auch am Maßstab der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht habe die besonderen Anforderungen, die an nicht steuerliche Abgaben zu stellen seien, aus den Grundrechten, dem Gleichbehandlungsgebot und der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Art. 104 a ff. GG abgeleitet. Diese Quellen seien in der Landesverfassung ebenfalls enthalten. Aus der Landesverfassung ergebe sich, dass öffentliche Aufgaben auch in Bremen vorrangig aus Steuereinnahmen zu finanzieren seien. Das Steuerstaatsprinzip sei in Art. 130 ff. BremLV konkludent mitgeregelt. Zudem sei Geltungsgrundlage der Sonderabgaben-Rechtsprechung im Wesentlichen der Gleichheitsgrundsatz in seiner speziellen Ausformung der Belastungsgerechtigkeit von Abgaben. Der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 2 Abs. 1 BremLV sei tauglicher Prüfungsgegenstand.

**IV.**

Die Antragstellerinnen zu 1. bis 5. haben am 12. Juli 2023 Antrag auf Normenkontrolle gestellt. Die Antragstellerin zu 6. hat sich dem Antrag am 24. November 2023 angeschlossen (Az. St 10/23). Der Staatsgerichtshof hat die Verfahren durch Beschluss vom 27. April 2024 verbunden.

Die Antragstellerinnen beantragen,

festzustellen, dass das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz - AusbUFG), beschlossen am 28. März 2023 und bekannt gemacht am 14. April 2023 im Bremischen Gesetzblatt, in Kraft getreten am 15. April 2023, unvereinbar mit der Bremer Landesverfassung ist und daher für nichtig erklärt wird.

**V.**

Der weitere Beteiligte zu 2. – der Senat der Freien Hansestadt Bremen – ist dem Normenkontrollantrag entgegengetreten. Er ist der Ansicht, der Antrag sei bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

Soweit die Antragstellerinnen die Vereinbarkeit des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sowie seine Überprüfung am Maßstab der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begehren, sei der Antrag bereits mangels Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes unzulässig. Hinsichtlich der Überprüfung der Gesetzgebungskompetenz habe der Staatsgerichtshof dies bereits entschieden und ausführlich begründet. Die von den Antragstellerinnen herangezogene Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne ebenfalls nicht angewandt werden, weil sie auf der Finanzverfassung des Grundgesetzes beruhe. Diese sei weder über eine ausdrückliche Bestimmung in das Landesverfassungsrecht transformiert worden, noch sei das Steuerstaatsprinzip im Sinne der „Bestandteiltheorie“ Teil der Landesverfassung. Bereits aus der Natur der Finanzverfassung des Grundgesetzes und ihrer bundesstaatlichen Ordnungsfunktion folge, dass sie nicht in die Landesverfassung hineininterpretiert werden könne. Da die den „Steuerstaat“ ausmachenden Steuern nahezu ausschließlich auf Bundesgesetzen beruhten, stünde Landesgesetzgebern nicht im hinreichenden Umfang eine Kompetenz zur Schaffung landesrechtlicher Steuern zu, mit denen eine Sonderabgabe in Konkurrenz treten könnte.

Im Übrigen sei der Antrag auch deshalb unzulässig, weil er zu unbestimmt sei und seine Begründung den verfahrensrechtlichen Substantiierungsanforderungen nicht entspreche. Weder aus dem Antrag selbst noch aus seiner Begründung ergebe sich, welche konkreten

Vorschriften mit der Landesverfassung unvereinbar sein sollten. Es fehle an einer hinreichenden Substantiierung der angeblich verletzten Vorschriften.

Selbst wenn man die Frage der Zulässigkeit anders beurteile, sei der Normenkontrollantrag jedenfalls unbegründet.

Insbesondere fehle der Freien Hansestadt Bremen nicht die Gesetzgebungskompetenz. Eine abschließende Bundesregelung, die gegenüber dem Landesgesetzgeber eine Sperrwirkung entfalten würde, gebe es im Regelungsbereich des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes nicht. Selbst das von den Antragstellerinnen in Auftrag gegebene Waldhoff-Gutachten gehe davon aus, dass der Gesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bis zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Gesetzes keinen abschließenden Gebrauch gemacht habe. Ein bewusstes Absehen von der Regelung einer Ausbildungsabgabe folge entgegen der weiteren Annahme des Waldhoff-Gutachtens auch nicht aus der Regelung einer „Ausbildungsgarantie“ durch das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung. Allein, dass die Bundesregierung laut der Begründung des Gesetzentwurfes von einer branchenübergreifenden Ausbildungsumlage zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie Abstand genommen hat, könne die Annahme einer abschließenden Regelung nicht rechtfertigen. Die Ausbildungsgarantie solle laut der Gesetzesbegründung das bestehende Instrumentarium der Ausbildungsförderung ergänzen und sei schon deshalb nicht abschließend. Die Gesetze hätten zudem einen unterschiedlichen Anwendungsbereich und Adressatenkreis. Bei der Ausbildungsgarantie gehe es nicht um Angebote an die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sondern um außerbetriebliche Angebote für potenzielle Auszubildende sowie eine Erweiterung des nach dem SGB III förderungsberechtigten Personenkreises der außerbetrieblichen Berufsausbildung. Die Bundesregierung habe durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gegenüber der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zudem ausdrücklich erklärt, selbst nicht von einer abschließenden Regelung und einer Sperrwirkung auszugehen. Dazu verweist der Senat auf eine Stellungnahme des Bundesministeriums gegenüber dem Staatsrat für Arbeit und Europa vom 18. Juli 2023.

Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz sei auch materiell verfassungsgemäß.

Auch dann wenn es am strengen Maßstab der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprüft würde, erfülle das Gesetz die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es diene mit dem Ziel, einen Beitrag zur besseren Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften zu leisten, einem über die bloße

Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck. Die mit der Ausbildungsabgabe belasteten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber stellen – wie das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden habe – eine homogene Gruppe dar, der für die Gewährleistung der Berufsausbildung eine besondere Finanzierungsverantwortung zukomme. Entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen würden auch sämtliche Arbeitgeber in den Geltungsbereich einbezogen, einschließlich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Bereich des Bundes und der Kirchen. Denn es handele sich bei ihnen jedenfalls um „Unternehmen“ im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG. Für die Auslegung fänden laut § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes Anwendung. Bereits aus § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG ergebe sich, dass darunter auch juristische Personen des öffentlichen Rechts fielen, soweit sie Tätigkeiten ausübten, die ihnen nicht im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen würden. Hierzu zählten Gebietskörperschaften, Berufsorganisationen, öffentlich-rechtliche Anstalten und Religionsgemeinschaften. Die Gesetzesbegründung zeige, dass es gesetzgeberische Intention sei, grundsätzlich alle ausbildungsfähigen Betriebe einzu beziehen. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG, der in das Umsatzsteuergesetz verweise, sei daher weit zu verstehen. Es genüge, wenn die Organisation dem Unternehmensbegriff des § 2 Abs. 1 UStG unterfalle, ohne dass es auf die Umsatzsteuerpflichtigkeit der konkreten Tätigkeit ankomme. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei zudem eine begrenzte Ungleichbehandlung typisierend in Kauf zu nehmen. Selbst wenn sich bei der Anwendung des Gesetzes herausstellen sollte, dass einzelne juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht erfasst würden, sei daher die Homogenität der Gruppe der Arbeitgeber nicht infrage gestellt. Der Verweis der Antragstellerinnen auf die fehlende Erfassung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Niedersachsen gehe ins Leere, da der allgemeine Gleichheitssatz nur innerhalb des Kompetenzbereichs eines Hoheitsträgers wirke.

Die betroffenen Abgabepflichtigen wiesen die notwendige Finanzierungsverantwortung durch Sachnähe auf. Hierzu habe das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Grundsatzentscheidung zur Ausbildungsabgabe festgestellt, dass die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungen bei den Arbeitgebern liege. Der Einwand der Antragstellerinnen, das Gesetz ziele auf Lösungen für Probleme, die sie nicht „verursacht“ hätten, liege neben der Sache. Entscheidend sei, dass die Arbeitgeber es in der Hand hätten, zur Lösung des Problems beizutragen. Indem das Abgabenaufkommen ausschließlich in die Finanzierung der in den §§ 4 und 5 AusbUFG zugunsten der Arbeitgeber vorgesehenen Maßnahmen fließe, sei auch seine gruppennützige Verwendung gewährleistet. Dass § 10 Abs. 2 Nr. 4 Satz 5 AusbUFG keine näheren Bestimmungen zum Umgang mit überschüssigen Mitteln enthalte, stelle diese nicht in Frage. Insoweit folge

bereits aus dem Aufgabenbereich des Verwaltungsrates, dass keine Mittelverwendung jenseits des gesetzlichen Sachzwecks erfolgen dürfe. Die Untergrenze von sieben Millionen entspreche der Wertung des Gesetzgebers, dass dieser Betrag mindestens zur Erfüllung des Sachzwecks notwendig sei. Dies basiere auf Erfahrungen und Hochrechnungen. Zudem könne der Verwaltungsrat auch einen niedrigeren Betrag vorschlagen, da es sich um eine Sollbestimmung handle. Schließlich sei es für die Gruppennützigkeit einer Sonderabgabe auch unschädlich, wenn die Abgabenverwendung nicht ausschließlich den Abgabepflichtigen zunutze komme, sondern auch der Allgemeinheit. Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz sehe zudem eine haushaltsrechtlich vollständige Dokumentation sowie eine regelmäßige Überprüfung der Erforderlichkeit der Ausbildungsabgabe vor.

Die Abgabe genüge auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Der Vortrag der Antragstellerinnen erschöpfe sich im Wesentlichen in einer Generalkritik an der Zweckmäßigkeit des zur Überprüfung gestellten Gesetzes. Dabei gestünden die Antragstellerinnen selbst zu, dass das Gesetz mit dem in § 3 Abs. 1 AusbUFG umschriebenen Ziel einen legitimen Zweck verfolge. Die Anzahl der Auszubildenden und die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft sei bundesweit und auch in Bremen in den letzten Jahren kontinuierlich rückläufig, wie zuletzt dem Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023 des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) zu entnehmen sei. Die bundesweite Ausbildungsbetriebsquote – also der Anteil der Betriebe, der sich an der Ausbildung beteiligten – habe 2021 nur noch 19,1 Prozent betragen. Die Gründe für die zu geringe Zahl an Auszubildenden lägen insbesondere in erheblichen Schwierigkeiten bei der Zusammenführung von Ausbildungsangebot und -nachfrage. Während der Anteil der Bewerberinnen und Bewerber, die noch eine Ausbildungsstelle suchten, an der Gesamtnachfrage bundesweit 2022 niedriger ausgefallen sei als im Vorjahr, sei die Zahl der unbesetzt gebliebenen Stellen im Verhältnis zum betrieblichen Gesamtangebot bundesweit seit 2019 kontinuierlich und 2022 auf einen neuen Höchststand von 13 Prozent gestiegen. Im Jahr 2022 habe es laut Bundesagentur für Arbeit in Bremen zum Stichtag Ende September bei 5.689 gemeldeten Berufsausbildungsstellen noch 573 unbesetzte Ausbildungsstellen und 803 noch suchende Bewerberinnen und Bewerber gegeben. Der vom BiBB erhobene Index Passungsprobleme habe 2023 117,3 betragen und sei in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Es bestünden Versorgungsprobleme in vielen Berufszweigen auf dem Ausbildungsmarkt sowie sich stetig verschärfende Besetzungsprobleme für die Betriebe, von denen vor allem Klein- und Mittelbetriebe betroffen seien. Die in Bremen ansässigen Großbetriebe beteiligten sich nur unzureichend an der Ausbildung. Nach Angaben der Arbeitnehmerkammer habe die Ausbildungsquote von Großbetrieben in Bremen mit mindestens 250 Beschäftigten im Jahr 2017 bei lediglich 3,9 Prozent und damit weit unter dem Durchschnitt gelegen. In Bremen komme hinzu, dass größere Anteile der verfügbaren Ausbildungsplätze von

Auszubildenden aus dem niedersächsischen Umland besetzt würden, so dass sich die zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze zu Lasten der Bremer Jugendlichen weiter verknäpften. Die vom BiBB erhobene erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation (eANR) liege bei 92,8. Auf 100 registrierte Ausbildungsplatzbewerber kämen demnach nur 92,8 Ausbildungsplatzangebote. Damit habe Bremen bundesweit den zweitschlechtesten Wert. Es könne nicht in Abrede gestellt werden, dass ein Ausbildungskostenausgleich einen Anreiz für die Schaffung von Ausbildungsverhältnissen setze. Damit könne das Ziel eines Beitrags zur besseren Versorgung mit Fachkräften gefördert werden. Gleiches gelte für die Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 AusbUFG.

Die in Bremen bereits vorhandenen Projekte, Maßnahmen und Vereinbarungen im Bereich der Berufsbildungspolitik – namentlich die Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven, das Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ und die Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung – hätten nicht den bezweckten Erfolg einer nennenswert verbesserten Ausbildungslage gehabt, gemeinsam vereinbarte Zielzahlen zur Steigerung der besetzten Ausbildungsplätze seien nicht erreicht worden. Die bislang ergriffenen Fördermaßnahmen hätten zudem insbesondere die Auszubildenden im Fokus gehabt, während mit dem angegriffenen Gesetz die Arbeitgeber Adressat der Maßnahmen seien, sie seien bei der Wahrnehmung der ausschließlich in ihre Verantwortung fallenden Berufsausbildung zu unterstützen. Darüber hinaus sei der Gesetzgeber auch nicht gehalten, auf andere Maßnahmen auszuweichen oder diese z.B. aus Steuermitteln zu finanzieren.

Mit Blick auf die Angemessenheit beklagten die Antragstellerinnen zwar eine „erhebliche“ Belastungswirkung der Ausbildungsabgabe, substantiierten dies aber in keiner Weise. Aufgrund der Deckelung der Ausbildungsabgabe auf höchstens 0,3 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme könne das Gesetz von vornherein nur eine geringfügige Steigerung der arbeitnehmerbezogenen Kosten bewirken. Ungeachtet dessen trage das Gesetz auch der Möglichkeit einer unzumutbaren Härte im Einzelfall ausdrücklich Rechnung und sehe die Möglichkeit einer Befreiung vor.

Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot werde eingehalten. Dabei sei zu beachten, dass es sich bei den vorgesehenen Maßnahmen um Leistungsverwaltung handle, bei welcher an die Bestimmtheit geringere Anforderungen zu stellen seien. Die nicht abschließende Aufzählung in § 4 AusbUFG trage der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Maßnahmen Rechnung. Auch die Bemessungsgrundlagen der Abgabenhöhe einschließlich einer Höchstgrenze seien im Gesetz abschließend geregelt. Das Bundesverfassungsgericht habe eine ähnliche Regelung in seinem Urteil zur Berufsausbildungsabgabe nicht kritisiert. Die Bedenken der Antragstellerinnen hinsichtlich der Ausgestaltung der Bagatellklausel

seien nicht nachvollziehbar. In ein Verhältnis zu setzen sei der Erhebungsaufwand mit der Arbeitnehmerbruttolohnsumme. Es gehe nicht um eine Vermeidung unzumutbarer Belastungen für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Schließlich habe auch der Vorwurf, es fehle an Regelungen zum Verfahren und zum gerichtlichen Rechtsschutz keine Grundlage. Aus § 11 Abs. 5 AusbUFG ergebe sich, dass die Festsetzung der Abgabe durch Verwaltungsakt erfolge. Damit sei die Frage des Rechtsweges beantwortet.

Zusammengefasst sei festzuhalten, dass Gegenstand des zur Überprüfung gestellten Gesetzes eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme sei. Darüber, ob man diese für „richtig“ oder „falsch“ halte, dürfe man unterschiedlicher Auffassung sein. Allein der Umstand, dass eine Wertung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers hinsichtlich des richtigen Weges zur Behebung einer dem Allgemeinwohl abträglichen Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht geteilt werde, mache ein Gesetz indes nicht verfassungswidrig.

## **VI.**

Die Bremische Bürgerschaft und die Senatorin für Justiz und Verfassung haben von einer Stellungnahme abgesehen.

## **B.**

Der Normenkontrollantrag (Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV) ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.). Das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz – AusbUFG) vom 28. März 2023 (Brem.GBl. S. 272) ist mit der Landesverfassung vereinbar.

## **I.**

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Die Antragstellerinnen beantragen die Feststellung, dass das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen mit der Bremer Landesverfassung unvereinbar ist. Die Zulässigkeit des Antrags beurteilt sich nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG vom 18.06.1996, Brem.GBl. S. 179, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2023, Brem.GBl. S. 54). Danach ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen vorlegt.

Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 StGHG erfasst auch die abstrakte Normenkontrolle (siehe nur BremStGH, Urt. v. 09.05.2023, St 1/22, juris Rn. 21; Urt. 31.01.2014, St 1/13, BremStGHE 8, 234, 244, juris Rn. 30; Urt. 24.08.2011, St 1/11, BremStGHE 8, 167, 181, juris Rn. 38). Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz ist daher als Landesgesetz tauglicher Gegenstand einer abstrakten Überprüfung anhand der Vorschriften der Landesverfassung (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013, St 1/12, BremStGHE 8, 198, 208, juris Rn. 46). Die Antragstellerinnen sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften des Landes Bremen gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV, § 24 Abs. 1 StGHG antragsberechtigt. Es kann dahinstehen, ob die Antragsberechtigung über den Wortlaut hinaus voraussetzt, dass ein sachlicher Bezug zu dem ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich vorliegt (vgl. BremStGH, Ent. v. 30.11.1983, St 1/83, BremStGHE 4, 74, 79, juris Rn. 22), denn ein solcher Bezug ist hier jedenfalls gegeben. Die Antragstellerinnen sind als berufsständische Körperschaften jeweils gesetzlich und Kraft ihrer Satzungen bzw. Geschäftsordnungen dazu berufen, die Belange ihrer Kammerangehörigen zu vertreten. Dass diese Belange durch eine Pflicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf Leistung einer Ausbildungsabgabe betroffen sind, liegt auf der Hand.

Die Antragstellerinnen haben auch in hinreichender Weise dargelegt, auf welche Vorschriften der Landesverfassung sich ihre Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes beziehen, § 24 Abs. 2 Satz 1 StGHG (vgl. dazu BremStGH, Urt. v. 09.05.2023, St 1/22, juris Rn. 29; BremStGH, Urt. v. 31.01.2014, St 1/13, BremStGHE 8, 234, 244, juris Rn. 36 sowie BremStGH, Ent. v. 10.10.1997, St 6/96, BremStGHE 6, 149, 160, juris Rn. 55). Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Antragstellerinnen selbst Zweifel haben, sondern darauf, dass objektiv nachvollziehbare Zweifel bestehen (BremStGH, Urt. v. 31.01.2014, St 1/13, BremStGHE 8, 234, 244, juris Rn. 37; BremStGH, Urt. v. 14.05.2009, St 2/08, LVerfGE 20, 143, 155, juris Rn. 75). Dieses Erfordernis ist grundsätzlich nicht restriktiv zu handhaben. Die Normenkontrolle dient der objektiven Rechtsklärung; der Darlegung der Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte oder Rechtspositionen im Sinne einer Antragsbefugnis bedarf es daher nicht.

Der Vortrag der Antragstellerinnen genügt diesen Anforderungen, soweit sie sich mit nicht von vornherein von der Hand zu weisender Begründung auf eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 2 Abs. 1 BremLV, der in Art. 3 Abs. 1 BremLV verbürgten allgemeinen Handlungsfreiheit sowie des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatzes berufen und die Unvereinbarkeit der Ausbildungsabgabe mit den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben rügen. Auch haben sie nachvollziehbar und – jedenfalls in ihrem Schriftsatz vom

1. August 2024 – unter Auseinandersetzung mit dem Urteil des Staatsgerichtshofs zur fehlenden Möglichkeit der Überprüfung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Rahmen des Normenkontrollverfahrens (BremStGH, Urte. v. 31.01.2014, St 1/12, BremStGHE 8, 198, 208 ff., juris Rn. 47 ff.) zu der aus ihrer Sicht fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit der Freien Hansestadt Bremen vorgetragen.

Soweit sich die Antragstellerinnen zur Begründung ihres Normenkontrollantrags auf die Verletzung weiterer Normen der Landesverfassung berufen, namentlich auf das Recht auf Arbeit aus Art. 8 Abs. 1 BremLV, das Eigentumsgrundrecht aus Art. 13 BremLV, den Schutz der Arbeit aus Art. 37 BremLV, die Aufgaben der Wirtschaft aus Art. 38 BremLV, die Ordnung des Wirtschaftslebens und die Wirtschaftsfreiheit aus Art. 39 BremLV, den Förderauftrag für den Mittelstand und die Gemeinwirtschaft aus Art. 40 BremLV und die Regelung zum Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen in Art. 41 BremLV, kann dahinstehen, ob ihr Vortrag § 24 Abs. 2 Satz 1 StGHG genügt. Da das Vorbringen der Antragstellerinnen zumindest in Bezug auf die eingangs dargelegten Vorschriften der Landesverfassung dem Begründungserfordernis genügt, ist im Weiteren das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz unabhängig von der Zielrichtung der Antragstellerinnen unter allen rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen (vgl. BVerfG, Urte. v. 23.11.1999, 1 BvF 1/94, juris Rn. 78; vgl. Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 76 Rn. 62).

Der Zulässigkeit des Antrags steht auch nicht entgegen, dass er nicht die aus Sicht der Antragstellerinnen landesverfassungswidrigen Einzelregelungen des angegriffenen Gesetzes benennt. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bezeichnet, der im Hinblick auf die im einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen ist (BVerfG, Beschl. v. 28.01.1998, 2 BvF 3/92, juris Rn. 77). Die Antragstellerinnen begehren die Verwerfung des gesamten Gesetzes. Dies ist bei Berücksichtigung ihres Vorbringens sachgerecht, weil nicht ersichtlich ist, inwiefern – die Richtigkeit ihrer Rügen unterstellt – Raum für eine teilweise Fortgeltung nicht explizit angegriffener Normen des Gesetzes verbleiben sollte. Die Antragstellerinnen halten im Kern die aus § 11 AusbUFG folgende Belastung der bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit einer Ausbildungsabgabe für mit der Landesverfassung unvereinbar. Dem vorgesehenen Ausbildungsfonds würde bei Annahme einer Nichtigkeit der Kernregelung einer Abgabepflicht der betroffenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Finanzierungsgrundlage entzogen. Die übrigen Regelungen des Gesetzes hätten für diesen Fall keine selbstständige Bedeutung mehr (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999, 2 BvF 1/94, juris Rn. 54; vgl. auch BremStGH, Urte. v. 23.09.1974, St 1/73, juris Rn. 129 f.).

## II.

Der Normenkontrollantrag ist nicht begründet. Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz ist mit der Landesverfassung vereinbar.

1. Die Gesetzgebungskompetenz der Freien Hansestadt Bremen für den Erlass des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes liegt vor.

a) Die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs erstreckt sich – vermittelt über die Gliedstaatenklausel des Art. 64 Abs. 1 BremLV – auch auf die Kompetenzregelungen der Art. 70 ff. des Grundgesetzes. Art. 64 Abs. 1 BremLV transformiert die grundgesetzlichen Bestimmungen zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in die Landesverfassung. An seiner abweichenden Entscheidung vom 12. April 2013 (BremStGH, Urt. v. 12.04.2013, St 1/12 = BremStGHE 8, 198, 208, juris Rn. 47 ff.) hält der Staatsgerichtshof insoweit nicht mehr fest.

Die legislativen Kompetenzen sind nicht nur Bestandteil des Bundes-, sondern auch des Landesverfassungsrechts (so schon das Sondervotum zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 12.04.2013, St 1/12, BremStGHE 8, 198, 220, juris Rn. 85 ff., zustimmend dazu Rincken, in: Fischer-Lescano u.a., BremLV, 1. Aufl. 2016, Art. 140 Rn. 43; s.a. Wallerath/Schlacke, in: Classen/Sauthoff, Verf. MV, 3. Aufl. 2023, Art. 1 Rn. 11). Grundlage hierfür ist Art. 64 Abs. 1 BremLV, der Bremen ausdrücklich als „Gliedstaat Deutschlands“ begreift. Mit dieser Bestimmung wurde, bevor das Grundgesetz erlassen wurde und bevor es die Bundesrepublik Deutschland gab, normativ festgelegt, dass der bremische Staat nicht als souveräner Staat bestehen solle, sondern als Glied einer größeren staatlichen Einheit Deutschlands (Spitta, Kommentar zur Bremischen Landesverfassung, 1960, Anmerkung zu Art. 64). Die Bremer Landesverfassung verwendet den Begriff „Glied“ der Deutschen Republik als Rechtsbegriff (Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 4 Rn. 4). Art. 64 BremLV beinhaltet keine bloße programmatische Erklärung, sondern trifft die verbindliche Entscheidung, die rechtlichen Schranken der Landesstaatsgewalt zu akzeptieren, die aus der zukünftigen bundesstaatlichen Verfassung resultieren. Gliedstaatlichkeit bedeutet in diesem Sinne Selbstbindung bzw. -beschränkung.

Art. 64 BremLV kann die Verpflichtung entnommen werden, die im Grundgesetz vorgegebene Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen nicht nur kraft Bundesverfassungsrechts, sondern zusätzlich auch kraft Landesverfassungsrechts zu beachten. Die bundesgesetzliche Kompetenzverteilung bildet insoweit zugleich die Grenze der nach der Landesverfassung grundsätzlich unbegrenzten Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt. Deshalb schließt die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit eines Gesetzes

mit der Landesverfassung die Prüfung der Frage ein, ob das Land für die betreffende Materie gesetzgebungsbefugt ist (so auch SächsVerfGH, Urt. v. 10.07.2003, Vf. 43-II-00, juris Rn. 182; Urt. v. 10.07.2003, Vf. 43-II/00, juris Rn. 182; Urt. v. 21.06.2012, Vf. 77-II-11 A, juris Rn. 93 und v. 25.01.2024, 91-II-19, juris Rn. 125; VerfGH RP, Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, juris Rn. 79 ff.; VerfGH NRW, Urt. v. 19.05.1992, 5/91, juris Rn. 66; VerfGH RhPf, Urt. v. 02.11.2000, VGH N 2/00, juris Rn. 14 und Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, juris Rn. 78; VerfGH Bln, Urt. v. 11.04.2014, 129/13, juris Rn. 35; VerfGH LS, Urt. v. 21.06.2012, Vf. 77-II-11, juris Rn. 93; ebenfalls eine Prüfungskompetenz bejahend mit anderer dogmatischer Herleitung BayVerfGH, Beschl. v. 28.06.2013, Vf 10-VII-12 u.a., juris Rn. 78; Beschl. v. 29.06.2018, Vf 4-VII-13; VerfG Bbg., Urt. v. 20.03.2003, 54/01, juris Rn. 57; VerfG LSA, Urt. v. 11.11.2014, LVG 9/13, juris Rn. 151; Urt. v. 07.05.2019, LVG 4/18, juris Rn. 41; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021, 18/20, juris Rn. 368; Nds. StGH, Urt. v. 06.09.2005, 4/04, juris Rn. 36; VerfGH Saarland, Beschl. v. 29.08.2016 – Lv 3/15, juris Rn. 39; VerfG MV, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, juris Rn. 39; eine Prüfungskompetenz ablehnend vormals BremStGH, Urt. v. 12.04.2013, St 1/12 = BremStGHE 8, 198, 208, juris Rn. 47 ff. sowie HessStGH, Beschl. v. 12.02.2014, P.St. 2406, juris Rn. 31, wiederum in Abkehr von seiner vormaligen Rspr., vgl. HessStGH, Beschl. v. 14.09.2000, P.St. 1314 -, StAnz. 2000, 3571 [3573 f.]).

Art. 140 BremLV weist dem Staatsgerichtshof die Aufgabe zu, die Landesverfassung auszulegen. Diese Kontrolle würde eine erhebliche Leerstelle aufweisen, wenn die Gesetzgebungsbefugnis außer Acht bleiben würde. Ein zwingender Grund für eine solche Leerstelle ist nicht ersichtlich, insbesondere droht kein unauflösbarer Konflikt mit der Auslegung des Grundgesetzes durch das insoweit letztzuständige Bundesverfassungsgericht. Zwar führt die Erstreckung der landesverfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz auf die Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen im Verhältnis des Bundes und der Länder dazu, dass der Staatsgerichtshof letztlich das Grundgesetz auslegt und – da es keine parallelen Gesetzgebungskompetenzen gibt – mit der Frage der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zugleich über diejenige des Bundesgesetzgebers entscheidet. Dies rechtfertigt jedoch keine Einschränkungen des Prüfungsumfangs (so VerfGH RP, Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, juris Rn. 80). Die Gefahr einer unzulässigen Beschränkung des Bundesgesetzgebers besteht nicht, da die landesverfassungsrechtliche Auslegung der Gesetzgebungskompetenzen für diesen nicht verbindlich ist, sondern vielmehr nur innerhalb des jeweiligen Landes Bindungswirkung entfaltet. Auch die Gefahr, dass es zu einer zu weitgehenden Einschränkung des Landesgesetzgebers kommt, ohne dass dieser die Möglichkeit hat, zur Klärung der Frage das Bundesverfassungsgericht anzurufen, besteht durch die bloße Inanspruchnahme der Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs nicht. Sie betrifft vielmehr die Frage

nach der Verwerfungskompetenz (siehe VerfGH RP, Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, juris Rn. 81).

**b)** Das Land Bremen weist für die im Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz geregelten Sachmaterien die Gesetzgebungskompetenz auf. Dies gilt für die nach § 11 AusbUFG vorgesehene Erhebung einer Ausbildungsabgabe ebenso wie für die in § 4 AusbUFG geregelten Maßnahmen zur Durchsetzung der Ziele des § 3 AusbUFG und den in § 5 AusbUFG geregelten Ausbildungskostenausgleich.

**aa)** Das Grundgesetz sieht hinsichtlich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder vor: Gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund kann daher nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn und soweit ihm das Grundgesetz die Befugnis zur Regelung einer bestimmten Materie verleiht (vgl. Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 70 Rn. 10). Das Grundgesetz unterscheidet dabei verschiedene Kompetenztypen des Bundes (Art. 70 Abs. 2 GG). Einige Materien sind dem Bund zur ausschließlichen Gesetzgebung zugewiesen und damit grundsätzlich für die Länder gesperrt. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kommt es dagegen darauf an, ob und in welchem Umfang der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.

Eine einschlägige ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die im Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz geregelte Sachmaterie ist weder im Katalog des Art. 73 GG noch in einer der anderen Regelungen des Grundgesetzes ersichtlich. Als nicht-steuerliche Abgabe unterfallen die Ausbildungsabgabe nach § 11 AusbUFG jedoch wie auch die in § 4 AusbUFG geregelten Maßnahmen zur Durchsetzung der Ziele des § 3 AusbUFG und der in § 5 AusbUFG geregelte Ausbildungskostenausgleich der Sachgesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 GG. Der Begriff des „Rechts der Wirtschaft“ ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfasst nicht nur die 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. Auch der Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung gehört hierzu (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, 309, juris Rn. 90; Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155, Rn. 101). Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz dient der Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften und betrifft dabei auch die prak-

tische berufliche Ausbildung. An der Zuordnung zum Recht der Wirtschaft ändert die Einbeziehung öffentlich-rechtlicher Akteure in den Kreis der Abgabenschuldner nichts. Auch diese sind insofern nicht als solche, sondern im Rahmen einer typisch wirtschaftlichen Betätigung – der Ausbildung und Heranbildung nicht beamteter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – betroffen (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 90).

Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Ein die Länder von der Gesetzgebung ausschließendes Gebrauchmachen liegt vor, wenn zum Zeitpunkt des Tätigwerdens des Landesgesetzgebers ein Bundesgesetz einen bestimmten Gegenstand erschöpfend regelt. Die Sperrwirkung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG setzt also zunächst das Vorliegen einer bundesgesetzlichen Regelung voraus, die denselben Gegenstand betrifft wie die landesrechtliche Regelung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.04.1952, 1 BvL 54/52, BVerfGE 2, 232, juris Rn. 10; Beschl. v. 11.10.1966, 1 BvR 178/64 u.a., BVerfGE 20, 238; 32, juris Rn. 41; Urt. v. 10.02.2004, BVerfGE 109, 190, juris Rn. 141; Beschl. v. 14.01.2015, 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261, Rn. 44). Ein deutliches Anzeichen dafür, dass eine landesrechtliche Bestimmung einen Bereich betrifft, den der Bundesgesetzgeber geregelt hat, liegt vor, wenn ihr Vollzug die Durchsetzung des Bundesrechts beeinträchtigt und dieses nicht mehr – zumindest nicht mehr vollständig – oder nur verändert angewandt und sein Regelungsziel lediglich modifiziert verwirklicht werden kann (st. Rspr. des BVerfG, vgl. zusammenfassend zuletzt Beschl. v. 22.03.2022, 1 BvR 2868/15 u.a., BVerfGE 161, 63, Rn. 82 m.w.N.).

Sachlich-inhaltlich reicht die Sperrwirkung so weit, wie der Bundesgesetzgeber eine erschöpfende, also lückenlose und abschließende Regelung getroffen hat beziehungsweise treffen wollte (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.02.2004, 2 BvR 834/02, BVerfGE 109, 190, juris Rn. 142; 138, Beschl. v. 14.01.2015, 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261, Rn. 44; Beschl. v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., BVerfGE 157, 223, Rn. 91). Dies kann positiv durch eine Regelung oder negativ durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht erfolgen. Entscheidend ist, dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist oder nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Gesetzesmaterialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund muss hinreichend erkennbar sein. Bloße Wert- und Zielvorstellungen entfalten keine Sperrwirkung. Der Bundesgesetzgeber hat auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung nur die Wahl, selbst eine, ggf. auch negative, Regelung zu treffen – dann entfaltet sich die Sperrwirkung zulasten der Länder – oder aber die

Materie ungeregelt zu lassen, so dass die Länder selbst gesetzgeberisch tätig werden können (BVerfG, Urt. v. 26.07.1972, 2 BvF 1/71, BVerfGE 34, 9, juris Rn. 91).

**bb)** Nach diesen Maßstäben ist eine Sperrwirkung durch ein Bundesgesetz für den Erlass der Ausbildungsabgabe (§ 11 AusbUFG) und des Ausbildungskostenausgleichs (§ 5 AusbUFG) durch das Land Bremen nicht gegeben. Der außerschulische Teil der beruflichen Bildung im dualen Ausbildungssystem ist auf Bundesebene im Berufsbildungsgesetz (BBiG) und in der Handwerksordnung (HwO) geregelt. Beide Gesetze beinhalten kein den Vorschriften des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes entsprechendes Umlagesystem zur Finanzierung der Berufsausbildung bzw. eines Teilausgleichs der den Betrieben hierfür entstehenden Kosten und im Übrigen auch überhaupt keine Regelungen zur Finanzierung der Berufsbildung. Eine positive umfassende und lückenlose Regelung einer Ausbildungsabgabe bestand zum Zeitpunkt des Erlasses des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes und besteht auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

Entgegen der Annahme der Antragstellerinnen liegt auch kein absichtsvoller Regelungsverzicht im Sinne einer Negativregelung vor. Zwar hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 1976 mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) den Versuch unternommen, durch das eine Berufsausbildungsabgabe einzuführen (BT-Drs. 7/3714). Das entsprechende Gesetz wurde jedoch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 65) für nichtig erklärt und kann dementsprechend keine Sperrwirkung auslösen (Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 72 Rn. 80). Da das Gebrauchmachen des Bundes zunächst überhaupt eine gesetzliche Regelung voraussetzt, kann auch weder aus dem bloßen Umstand, dass der Bundesgesetzgeber in der Folge keine weiteren Versuche unternommen hat, eine Ausbildungsabgabe einzuführen, noch aus späteren erfolglosen Versuchen zur Einführung einer bundesweiten Ausbildungsabgabe auf einen absichtsvollen Regelungsverzicht geschlossen werden. Ein solcher könnte allenfalls daraus folgen, dass der Bundesgesetzgeber bei den Neufassungen des Berufsbildungsgesetzes (vom 23.05.2005, BGBl. I, S. 931 und vom 04.05.2020, BGBl. I, S. 920) keine Regelungen über einen von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu finanzierenden Ausbildungskostenausgleich getroffen hat und eine solche Einführung damit ausschließen wollte. Dafür fehlt es jedoch an objektiven Anhaltspunkten.

Der Bund hat auch nicht dadurch zulasten der Länder von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht, dass er auf Bundesebene zum Teil spezielle Regelungen über die Ermächtigung der Länder zur Erhebung berufsbezogener Abgaben ge-

schaffen hat. Besonders zu nennen ist hier § 25 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz – AltPflG) vom 25. August 2003 (BGBl. I, S. 1690), der eine Ermächtigung der Landesregierungen zur Erhebung von Ausgleichsabgaben bei bestimmten Pflegeeinrichtungen zu dem Zweck der Aufbringung der Kosten der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vorsah (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186). § 25 AltPflG trat zum 31. Dezember 2019 außer Kraft. Er wurde durch § 33 des Gesetzes über die Pflegeberufe (Pflegeberufegesetz) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I, S. 2581) abgelöst, der ebenfalls die Erhebung von Umlagebeträgen und Zahlungen von bestimmten Pflegeeinrichtungen im Wege eines Ausgleichsfonds vorsieht. Von der Öffnung der Materie für branchenspezifische Spezialregelungen durch die Länder kann nicht auf einen allgemeinen Willen des Bundesgesetzgebers geschlossen werden, Ausgleichsabgaben in Bezug auf andere Branchen, die nicht Regelungsgegenstand sind, auszuschließen. Die Gesetzgebungsmaterialien geben nichts dafür her, eine über den ursprünglichen Zweck und den eigentlichen Anwendungsfall der Norm hinausreichende Indizwirkung für ein abschließendes Gebrauchmachen des Bundesgesetzgebers von seiner Gesetzgebungskompetenz anzunehmen.

Schließlich ist ein abschließender Regelungsverzicht auch nicht im Erlass des Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung (Weiterbildungsgesetz) vom 17. Juli 2023 (BGBl. I, S. 191) zu erblicken. Das Gesetz adressiert Qualifizierungs- und Weiterbildungsbedarfe der Beschäftigten sowie Unterstützungsbedarfe Ausbildungssuchender und Auszubildender. Mit den dort getroffenen Regelungen sollen die Förderinstrumente der Arbeitsmarktpolitik für Beschäftigte, Ausbildungssuchende und Auszubildende weiterentwickelt werden, um der beschleunigten Transformation der Arbeitswelt zu begegnen und strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Weiterbildung soll gestärkt und die Fachkräftebasis gesichert werden (BT-Drs. 20/6518, S. 3). Die zugunsten der Auszubildenden und Ausbildungssuchenden getroffenen Regelungen umfassen verschiedene Maßnahmen, die unter dem Oberbegriff „Ausbildungsgarantie“ zusammengefasst werden. Der Gesetzgeber fasst hierunter die Einführung eines geförderten Berufsorientierungspraktikums einschließlich einer Beratung (§ 48a SGB III n.F.), Erleichterungen zur Teilnahme an Einstiegsqualifizierungen nach § 54a SGB III und die Einführung eines Mobilitätzuschusses durch einen neuen § 73a SGB III. Zudem hat er in § 76 SGB III einen an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Rechtsanspruch auf Förderung in einer außerbetrieblichen Berufsausbildung eingeführt sowie eine Öffnung für „Marktbenachteiligte“ vorgenommen, die in einer Region wohnen, in der eine erhebliche Unterversorgung an Ausbildungsplätzen festgestellt wurde. Dieser Teil des Gesetzes trat zum 1. August 2024 in Kraft (siehe zur „Ausbildungsgarantie“ BT-Drs. 20/6518, S. 3, 55 sowie 24 ff., 48, 53). Finanzierungsregelungen enthält das Weiterbildungsgesetz nicht. Zwar wurde innerhalb des

Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit einer Umlagefinanzierung der Ausbildungsgarantie erwogen (BT-Drs. 20/6518, S. 3), im Ergebnis allerdings davon Abstand genommen. Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber damit auch die Einführung einer Ausbildungsumlage auf Landesebene ausschließen wollte, sind nicht ersichtlich. Zum einen bezogen sich die Überlegungen lediglich auf die Finanzierung der im Weiterbildungsgesetz genannten Maßnahmen, zum anderen regelt das Gesetz nur Maßnahmen zugunsten von Ausbildungssuchenden und Auszubildenden. Es ist nicht ersichtlich, dass der Bund mit den unter dem Oberbegriff „Ausbildungsgarantie“ getroffenen Maßnahmen anderweitige Regelungen zur Förderung der Ausbildung und insbesondere deren Finanzierung durch ein Umlagesystem ausschließen wollte.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 76 Abs. 5 Satz 2 SGB III n.F. Die Vorschrift setzt die Feststellung einer regional erheblichen Unterversorgung an Ausbildungsplätzen durch die Agenturen für Arbeit voraus. Daraus ist nicht abzuleiten, dass der Bundesgesetzgeber die regionalspezifische Unterversorgung durch die Finanzmittel der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen eines bundeseinheitlichen Programms selbst lösen will und für eine Landesausbildungsabgabe konzeptionell kein Raum mehr bleibt. § 76 Abs. 5 Satz 2 SGB III n.F. erweitert allein den Kreis der Förderungsberechtigten für außerbetriebliche Ausbildungen. Es handelt sich um ein den Förderungsbedarf steuerndes Kriterium, das zudem nur im Bereich des Rückgriffs auf außerbetriebliche Ausbildungen zum Tragen kommt. Warum damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass der Bund die Behandlung regionaler Defizite im Bereich der Berufsausbildung insgesamt als abschließend vorgenommen betrachten und die Länder von weitergehenden oder ergänzenden Maßnahmen ausgeschlossen sehen wollte, erschließt sich nicht. Der Gesetzesbegründung lässt sich dahingehend nichts entnehmen. Vielmehr wird dort die außerbetriebliche Berufsausbildung als ultima ratio bezeichnet, die nur einzusetzen sei, „wenn alle Anstrengungen und auch der Einsatz ausbildungsfördernder Maßnahmen nicht zur Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung führen“ (BT-Drs. 20/6518, S. 49).

**cc)** Auch hinsichtlich des „Maßnahmenkatalogs“ (§ 4 AusbUFG) existiert kein Bundesgesetz, welches eine Sperrwirkung auslöst. Die durch den Bundesgesetzgeber getroffenen Regelungen zur Förderung auch der betrieblichen Ausbildung sind nicht abschließend. Weitergehende Förderungsinstrumente der Länder sollen damit nicht verhindert werden. Das gilt insbesondere auch für die durch das Weiterbildungsgesetz getroffenen Maßnahmen der Ausbildungsgarantie. Sie dienen zwar mit dem Berufsorientierungspraktikum (§ 48a SGB III), der Erleichterung zur Teilnahme an Einstiegsqualifikationen (§ 54a SGB III) und der Einführung eines Mobilitätzuschusses (§ 73a SGB VIII) auch der Förderung der beruflichen Ausbildung in den Betrieben. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass diese

Regelungen abschließend sein sollen und weitergehende, im Umlageverfahren finanzierte Fördermaßnahmen auf Landesebene ausschließen sollen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass § 4 AusbUFG mit dem Ansatz der „Ausbildungsgarantie“ und den damit verbundenen Maßnahmen in Konflikt geraten würde oder konzeptionell unvereinbar wäre. So hat das zuständige Fachministerium auf Bundesebene gegen die Einführung des Ausbildungsunterstützungsfonds nicht nur keine Einwände, sondern begrüßt das Vorhaben sogar ausdrücklich (vgl. Stellungnahme des BMAS vom 18.07.2023). Auch unabhängig davon ist nicht erkennbar, warum die speziellen Maßnahmen der „Ausbildungsgarantie“ durch die des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes konterkariert werden sollten oder deren System entgegenstünden. Dies gilt schon deshalb, weil die im Rahmen der „Ausbildungsgarantie“ vorgesehenen Maßnahmen „vorhandene staatliche und kommunale Angebote“ im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG sind, zu denen lediglich „zusätzlich“ Maßnahmen finanziert und durchgeführt werden sollen.

**dd)** § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AusbUFG tritt weiter nicht mit bundesrechtlichen Regelungen in Konflikt, die auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG („Arbeitsrecht“) geschaffen worden sind. Zwar gehören die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AusbUFG aufgezählten Maßnahmen zur berufsbezogenen Unterstützung und Beratung unter anderem von Arbeitgebern und Ausbildungsplatzsuchenden sowie die Unterstützung der Arbeitgeber bei der Bewerberauswahl zur Materie der Arbeitsvermittlung (vgl. BVerfG, Urt. v. 04.04.1967, 1 BvR 84/65, BVerfGE 21, 261, juris Rn. 22; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 74 Rn. 295; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 101), die gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB III der Agentur für Arbeit zugewiesen sind. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass die Regelungen über die Arbeitsvermittlung dergestalt abschließend sind, dass sie den Ländern weitergehende Maßnahmen auf diesem Gebiet verbieten. So wurde der Bereich der privaten Arbeitsvermittlung seit 2002 weitgehend liberalisiert; eine Erlaubnispflicht für gewerbliche Arbeitsvermittler besteht nicht mehr (vgl. Schnell, in: Knickrehm/Deinert, SGB III, Stand: 01.11.2024, § 296 Rn. 19 ff.). Dann muss erst recht für die Länder die Möglichkeit bestehen, selbst vermittelnd tätig zu werden. Derartige Maßnahmen wurden auch bisher bereits in Landesprogrammen, wie z.B. dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“, mittels sog. Ausbildungsverbünde oder aufgrund von Vereinbarungen, wie z.B. der Vereinbarung „Ausbildung: innovativ“, umgesetzt.

**2.** Die gesetzlichen Regelungen zur Erhebung und Verwendung der Ausbildungsabgabe stehen auch mit materiellem Landesverfassungsrecht in Einklang. Durch diese werden die abgabepflichtigen bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 3 Abs. 1 BremLV verletzt.

a) Die Ausbildungsabgabe greift in den Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 BremLV ein.

Art. 3 Abs. 1 BremLV bekennt sich zur Freiheit der Menschen. Neben diesem umfassenden Bekenntnis verbürgt die allgemeine Handlungsfreiheit als individuelles Grundrecht die Freiheit des Einzelnen (Sperlich, in: Fischer-Lescano, BremLV, 2016, Art. 3 Rn. 1, 4). Art. 3 Abs. 1 BremLV gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in einem umfassenden Sinne; seine Reichweite entspricht der des Art. 2 Abs. 1 GG (Sperlich, in: Fischer-Lescano, BremLV, 2016, Art. 3 Rn. 6). Geschützt ist auch der Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, BVerfGE 114, 371, juris Rn. 51; Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 168; Beschl. v. 10.03.1998, 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332, juris Rn. 52 jeweils zu Art. 2 Abs. 1 GG). Die abgabepflichtigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden auf Grund der vorgelegten Normen der §§ 11 Abs. 5, 2 Abs. 1 AusbUFG als Abgabeschuldner in Anspruch genommen, also – zumindest vorübergehend – mit der finanziell nachteiligen Ausbildungsabgabe belastet. Sie werden damit in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit beeinträchtigt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 168 zur Altenpflegeumlage).

Darüber hinaus schützt Art. 3 Abs. 1 BremLV auch die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der abgabebelasteten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (vgl. Sperlich, in: Fischer-Lescano u.a., BremLV, 1. Aufl. 2016, Art. 3 Rn. 8). Die Abgabepflicht knüpft tatbestandlich, soweit sie den im Land Bremen ansässigen Unternehmen, Betrieben, Betriebsteilen und Betriebsstätten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 AusbUFG auferlegt wird, unmittelbar an die berufliche und wirtschaftliche Betätigung an. Für diese Arbeitgeber begründet die hoheitliche Entscheidung, mit dem Abgabenaufkommen bestimmte Maßnahmen im Sinne des § 4 Abs. 1 AusbUFG zu finanzieren, zugleich eine Verkürzung der eigenen unternehmerischen Entscheidungsfreiheit. Denn den Arbeitgebern stehen die für die Ausbildungsabgabe aufgebrauchten Mittel nicht mehr zur Verfügung, um sie eigenverantwortlich in die Verbesserung der Ausbildungsqualität, in die Förderung der eigenen Auszubildenden oder in Maßnahmen der Ausbildungsnachwuchsgewinnung zu investieren oder hiervon aus unternehmerischen Gründen bewusst abzusehen. Die finanzielle Inanspruchnahme stellt sich für sie nicht nur als eine zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung, sondern zusätzlich als Eingriff in die unternehmerische Betätigungsfreiheit dar, der besonderer Rechtfertigung bedarf (vgl. zu Art. 12 Abs. 1 GG die stRspr. des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben für wirtschaftspolitisch begründete Fördermaßnahmen: BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 134; Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE

123, 132, juris Rn. 62; Beschl. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 105).

**b)** Nach Art. 3 Abs. 2 BremLV kann die allgemeine Handlungsfreiheit nur durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit oder Wohlfahrt es erfordert. Diese Regelung ist als Schrankenregelung für die allgemeine Handlungsfreiheit anzusehen. Die Aufzählung der Schutzgüter, die eine Einschränkung rechtfertigen können, ist umfassend und deckt den gesamten Bereich des Gemeinwohls ab. Ein weitergehender Schutz vor Beschränkungen als der des einfachen Gesetzesvorbehalts in Art. 2 Abs. 1 GG ist damit nicht verbunden (vgl. ausführlich Sperlich, in: Fischer-Lescano u.a., BremLV, 2016, Art. 3 Rn. 12 f.). Demnach ist der Eingriff dann gerechtfertigt, wenn sich die gesetzlichen Grundlagen für die Ausbildungsabgabe innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung halten, soweit ihre Überprüfung dem Staatsgerichtshof obliegt.

**c)** Die von den Antragstellerinnen angegriffenen Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes verstoßen nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes oder gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot.

Der sogenannte Parlamentsvorbehalt, der allgemein im Rechtsstaats- und im Demokratieprinzip wurzelt, gebietet, dass in grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden. Dabei betrifft die Normierungspflicht nicht nur die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt werden muss, sondern auch, wie weit diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 56). Sowohl die Anforderungen an das „Ob“ als auch an das „Wie“ einer gesetzlichen Grundlage bemessen sich nach Maßgabe der sogenannten Wesentlichkeitstheorie, wobei wesentlich vor allem das ist, was für die Verwirklichung der Grundrechte von Bedeutung ist. Wesentliche Angelegenheiten muss der Gesetzgeber selbst durch Gesetz regeln, weniger wesentliche Angelegenheiten können aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geregelt werden. In der Bremischen Landesverfassung kann dies zudem auf Art. 101 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BremLV zurückgeführt werden, der den demokratischen Gesetzesvorbehalt einschließt. Der Landesgesetzgeber ist insofern daran gehindert, durch offene oder versteckte Delegationen in Form von Generalklauseln oder unbestimmten Rechtsbegriffen seiner Gesetzgebungsaufgabe und der damit verbundenen Öffentlichkeits- und Repräsentationsfunktion auszuweichen. Der demokratische Gesetzesvorbehalt verlangt nicht nur gesetzgeberisches Selbstentscheiden in grundlegenden Angelegenheiten des Gemeinwesens, sondern darüber hinaus auch eine hinlängliche Regelungsdichte des Gesetzes, um zu vermeiden, dass den ausführenden Stellen beim Vollzug so große Entscheidungsspielräume bleiben,

dass in Wirklichkeit diese die dem Gesetzgeber vorbehaltene politische Gestaltungsaufgabe wahrnehmen (BremStGH, Urt. v. 15.01.2002, St 1/01 = BremStGHE 7, 9, 22 f, juris Rn. 108). Der dem in Art. 64 ff. BremLV verankerten Rechtsstaatsprinzip immanente Grundsatz der Bestimmtheit (vgl. BremStGH, Ent. v. 09.06.1986, St 2/85 = BremStGHE 4, 96, 105, juris Rn. 63; s.a. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013, St 1/12 = BremStGHE 8, 198, 218, juris Rn. 72) verlangt vom Gesetzgeber darüber hinaus, Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Er braucht dabei nicht jede einzelne Frage zu entscheiden und ist hierzu angesichts der Vielgestaltigkeit der zu erfassenden Lebensvorgänge oft auch gar nicht in der Lage (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, juris Rn. 124). Welche Anforderungen der Grundsatz der Bestimmtheit stellt, lässt sich daher nicht generell und abstrakt festlegen, sondern bedarf der Berücksichtigung des Einzelfalls. Für öffentlich-rechtliche Abgaben gelten demnach keine einheitlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit des Gesetzes. Vielmehr kommt es auf die Eigenart des geregelten Sachbereichs, wie z.B. auf die Betroffenheit von Grundrechten, an (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 172 f.).

**aa)** Dass die Höhe der zu leistenden Abgabe nicht im Gesetz selbst, sondern nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG in einer Rechtsverordnung festgesetzt wird, ist nicht zu beanstanden.

Auch bei kostenorientierten Sonderabgaben fordern der Gesetzesvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot lediglich eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regeldichte, die eine willkürliche Handhabung durch die ermächtigten Behörden ausschließt. Der Gesetzgeber muss die Abgabenhöhe weder im Einzelnen noch durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlegen. Vielmehr genügt die Festlegung der Bemessungsfaktoren der die Abgabe tragenden Kosten (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348, juris Rn. 94). Steht der zu finanzierende Aufwand im Zeitpunkt des Erlasses eines Gesetzes etwa noch nicht abschließend fest, ist es unschädlich, dass der Abgabesatz in dem die Abgabe dem Grunde nach regelnden Gesetz nicht angegeben wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 174 f.). Die Höhe der zu erwartenden Abgabe muss aber im Wesentlichen abschätzbar sein, sodass für die Abgabeschuldner keine unzumutbaren Unsicherheiten entstehen (vgl. ebd., Rn. 176).

Der gesetzliche Bemessungstatbestand des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes genügt diesen Anforderungen. Eine willkürliche Abgabenerhebung wird dadurch ausgeschlossen, dass das Abgabenaufkommen sich nach dem zuvor festgestellten Finanzbedarf

zu richten hat. Zugleich sind die maßgeblichen Bemessungsfaktoren für die Abgabe gesetzlich fixiert (§§ 10 Abs. 3, 11 Abs. 3 und Abs. 5 AusbUFG). Die konkrete Höhe der zu leistenden Abgabe lässt sich zwar erst nach Festsetzung des Abgabesatzes durch eine Rechtsverordnung des Senats (§ 11 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG) bestimmen. So wurde der Abgabesatz für das erste Abgabensjahr per Rechtsverordnung mittlerweile auf 0,27 Prozent festgesetzt (siehe § 3 AusbUFEwVO). Unabhängig davon ist durch § 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG die maximale Belastung aber abschätzbar, sodass den Abgabeschuldern keine unzumutbaren Unsicherheiten entstehen. Selbst im Falle der Höchstfestsetzung von 0,3 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme ist für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nur eine anteilig geringe Steigerung der zu kalkulierenden Lohnkosten zu erwarten, und die Abgabe bleibt auch ihrer tatsächlichen Höhe nach überschaubar. So geht selbst das Gutachten, mit dem die Antragstellerinnen das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz verfassungsrechtlich untersuchen ließen, in einem Rechenbeispiel mit einer durchschnittlichen Arbeitnehmerbruttolohnsumme von 60.000 Euro von einer maximalen Belastung von 1.800 Euro bei Arbeitgebern mit 10 zu berücksichtigenden Beschäftigten und von 900.000 Euro bei 5.000 Beschäftigten aus (s. Waldhoff-Gutachten S. 40).

**bb)** Die Verordnungsermächtigung aus § 11 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß ebenfalls hinreichend bestimmt. Art. 65 BremLV fordert, dass sich die Grenzen der Ermächtigung durch Auslegung anhand der allgemeinen Auslegungsgrundsätze bestimmen lassen. Dabei sind auch Zielsetzung und Entstehungsgeschichte des Gesetzes sowie der Sinnzusammenhang mit anderen Bestimmungen von Bedeutung. Im Einzelnen hängen die Bestimmtheitsanforderungen von den Besonderheiten des jeweiligen Lebenssachverhalts und der Intensität der Maßnahme ab. Während bei vielgestaltigen und schnellen Veränderungen unterworfenen Sachverhalten geringere Anforderungen zu stellen sind, gelten höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung bei solchen Regelungen, die mit intensiveren Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen verbunden sind (vgl. BremStGH, Urte. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 60 f.).

§ 11 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG genügt diesen Maßstäben. Die Vorschrift legt detailliert fest, was der Ordnungsgeber zu regeln hat. Soweit kritisiert wird, es sei unklar, ob der Senat an die nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG ergehenden Vorschläge des Verwaltungsrates zur Höhe des Abgabesatzes gebunden sei, stellt dies keine verfassungswidrige Unbestimmtheit dar. Insofern erschließt sich schon im Wege der Auslegung aufgrund des Begriffsgehalts des Wortes „Vorschlag“, dass dies nicht der Fall ist. Allerdings büßt die in § 10 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 AusbUFG geregelte maximale Höhe des Abgabesatzes von 0,3 Prozent dadurch nicht ihre Verbindlichkeit ein. Schon der Wortlaut der Vorschrift, die zwischen dem Vorschlag des Verwaltungsrates und der Begrenzung der Höhe der Abgabe trennt, legt

nahe, dass dieser Maximalsatz nicht nur für den Vorschlag des Verwaltungsrates Wirksamkeit beansprucht. Eine Auslegung nach dem Sinn und Zweck unter Berücksichtigung der Gesetzssystematik bestätigt dieses Ergebnis. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 AusbUFG darf die Höhe der Ausbildungsabgabe höchstens 0,3 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme betragen und richtet sich nach dem jeweiligen Finanzierungsbedarf „im Rahmen der Budgetplanung nach Nummer 4“. Der Verwaltungsrat muss also bereits im Rahmen seiner Budgetplanung nach § 10 Abs. 2 Nr. 4 AusbUFG den Höchstsatz von 0,3 Prozent der Bruttolohnsumme berücksichtigen, so dass ein nach dem Höchstsatz bemessenes Abgabenaufkommen bei Festlegung des Finanzbedarfs nicht überschritten werden darf. Schließlich zeigt auch die Gesetzesberatung, dass von Seiten der den Gesetzentwurf einbringenden Regierungsfractionen von einer allgemein verbindlichen Obergrenze ausgegangen wurde: So entgegneten in der 1. Lesung des Gesetzes deren Mitglieder auf den Vorhalt eines Oppositionsabgeordneten, 0,3 Prozent seien erst der Anfang des Abgabensatzes, dass es sich um das Maximum handeln solle (PIPr 20/44, S. 6604, 6011). Zudem wurde dies auch von der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation in ihrem Redebeitrag ausdrücklich zum Ausdruck gebracht (PIPr 20/44, S. 6615). Auch in der 2. Lesung des Gesetzes wurde dieses Verständnis – sodann soweit ersichtlich unwidersprochen – wiederholt (PIPr 20/45, S. 6884).

**cc)** Die in § 4 AusbUFG vorgenommene Umschreibung der mit der Ausbildungsabgabe zu finanzierenden Maßnahmen ist hinreichend bestimmt.

An die Bestimmtheit der Regelung sind keine erhöhten Anforderungen zu stellen, da sie nicht unmittelbar in Grundrechte eingreift. § 4 AusbUFG ist lediglich mittelbar für die Grundrechtsausübung der Abgabebetroffenen relevant, da die Höhe der zu leistenden Abgabe in Zusammenhang mit den Kosten steht, die durch die Maßnahmen entstehen (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AusbUFG). Das Ausmaß der Grundrechtsrelevanz wird weiter dadurch begrenzt, dass die maximale Höhe der Abgabe unabhängig von den Ausgaben für Maßnahmen im Sinne des § 4 AusbUFG über § 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG gedeckelt ist. Dennoch muss die Verwendung des Abgabenaufkommens rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normenklarheit genügen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, juris Rn. 122). Insofern ist jedenfalls zu fordern, dass hinreichend gesichert ist, dass die mit den erhobenen Mitteln durchzuführenden Maßnahmen dem Zweck der Abgabe entsprechen. Andernfalls wäre die Verhältnismäßigkeit der Abgabe insgesamt infrage gestellt. Damit ist indes nicht gemeint, dass der Gesetzgeber besondere Vorkehrungen gegen eine bewusste Fehlverwendung der Mittel treffen müsste.

Es geht darum, dass von der gesetzlichen Konzeption her, von deren Einhaltung der Gesetzgeber grundsätzlich ausgehen darf, ein ausreichender Zusammenhang sichergestellt wird.

§ 4 AusbUFG genügt diesen Anforderungen. § 4 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG koppelt die möglichen Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds an dessen in § 3 AusbUFG festgehaltene Ziele. Zudem enthält § 4 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG eine beispielhafte Aufzählung von Maßnahmentypen, die dem Gesetzgeber zur Zielerreichung sinnvoll erscheinen. Insgesamt wird auf diese Weise ausreichend sichergestellt, dass eine zielkonforme Verwendung der erhobenen Mittel erfolgt. Auch deren Zweck, einen Beitrag zur besseren Versorgung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften zu leisten, ist, mag er auch einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen, noch hinreichend konkret gefasst, um daraus abzuleiten, was erreicht werden soll und welche Maßnahmen zur Zielerreichung beitragen können. So ist erkennbar, wofür die Abgabe eingesetzt werden soll und auch, welche Art von Maßnahmen hierfür in Betracht kommen. Eine ins Einzelne gehende gesetzliche Regelung zu den auszuführenden Maßnahmen ist nicht zu verlangen und wäre angesichts der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Möglichkeiten einer generellen Regelung in Gesetzesform auch kaum zugänglich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, juris Rn. 127). Dass dem Verwaltungsrat bei der Maßnahmenauswahl erhebliche Spielräume verbleiben, ändert daran nichts. Eine Ausfüllung dieser Spielräume erlauben die gesetzlichen Regelungen nur innerhalb der Grenzen der zweckgemäßen Verwendung der mit der Abgabe erhobenen Mittel.

**dd)** Weder der Wesentlichkeitsgrundsatz noch der Grundsatz der Normbestimmtheit werden dadurch verletzt, dass die Höhe des Ausbildungskostenausgleichs in § 5 AusbUFG nicht abschließend festgesetzt wird. Der Gesetzgeber konnte dem Verordnungsgeber die abschließende Bestimmung der jährlichen Ausgleichszuweisung überlassen, weil er die dafür entscheidenden Parameter so konkret vorgibt, dass dem Zweck der Abgabe gedient ist. Insbesondere ist die Befürchtung der Antragstellerinnen unbegründet, dass eine Ausgleichszahlung gänzlich unterbleiben könnte und das Abgabenaufkommen vollständig zugunsten der Maßnahmen nach § 4 AusbUFG verwendet wird. Das stellt bereits § 5 Abs. 2 AusbUFG sicher, der bestimmt, dass Arbeitgebern jährlich auf Antrag eine Ausgleichszuweisung aus den Mitteln des Ausbildungsunterstützungsfonds je Auszubildender bzw. Auszubildendem für das jeweils laufende Ausbildungsjahr gewährt wird. Ein Ermessen bzw. ein Beurteilungsspielraum besteht hinsichtlich der Auszahlungspflicht nicht. Durch § 10 Abs. 2 Nr. 2 AusbUFG wird zudem sichergestellt, dass die Höhe der Ausgleichszuweisung im Regelfall zwischen 1.500 und 2.500 Euro je Auszubildender bzw. Auszubildendem liegt;

Abweichungen hiervon bedürfen demnach einer tragfähigen Begründung. Zudem ist durch die Abhängigkeit der Höhe der Ausbildungsabgabe vom jeweiligen Finanzierungsbedarf (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG) sichergestellt, dass die Ausbildungsabgabe sinken muss, wenn der Verwaltungsrat zur Erreichung des Ziels, durch den Ausbildungskostenausgleich bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern einen Ausbildungsanreiz zu schaffen, nur noch eine geringere Ausgleichszuweisung für erforderlich erachtet.

**ee)** Es ist mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes unbedenklich, dass dem Verordnungsgeber bei der Festsetzung der Bagatellgrenze des § 2 Abs. 5 AusbUFG ein Spielraum überlassen wurde. Aus dem Gesetz ergibt sich hinreichend klar, wie er diesen auszufüllen hat. § 2 Abs. 5 Satz 1 AusbUFG konkretisiert den Zweck der Bagatellgrenze dahingehend, dass unterhalb dieser die Erhebung unverhältnismäßig ist. Dem Wort „Bagatelle“ lässt sich bereits entnehmen, dass nur vergleichsweise kleine Arbeitnehmerbruttolohnsummen ausgenommen sein sollen. Damit ist der Zweck der Verordnungsermächtigung im Ergebnis hinreichend klar umrissen. Die Höhe der Bagatellgrenze ist zudem nach Maßgabe der Intention des Gesetzgebers festzuschreiben, kleinen Arbeitgebern die Möglichkeit zu geben, sich nicht am Ausbildungsfonds zu beteiligen; die Regelung dient der Verwaltungseffizienz und der Vermeidung von Überforderungen kleinerer Arbeitgeber (vgl. Bericht der staatlichen Deputation für Wirtschaft und Arbeit vom 20.03.2023, Drs. 20/1820). Daran haben sich zukünftige Festsetzungen zu orientieren, was zur Bestimmtheit der Regelung beiträgt.

Schließlich ist eine verfassungsrechtlich problematische Überschneidung von § 2 Abs. 5 AusbUFG mit der Härtefallregelung des § 11 Abs. 6 AusbUFG nicht erkennbar. Die Bagatellgrenze knüpft mit der Möglichkeit, Kleinunternehmen von der Abgabepflicht auszunehmen, ohne Berücksichtigung des Einzelfalls an eine bestimmte Arbeitnehmerbruttolohnsumme an. Die Härtefallregelung zielt vielmehr allgemein darauf ab, eine finanzielle Überforderung der betroffenen Unternehmen im Einzel- und Ausnahmefall zu vermeiden (siehe auch Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1748, S. 13).

**ff)** Auch der Umgang mit Überschüssen ist im Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz hinreichend geregelt und deren Verwendung im Sinne der gesetzlichen Zielbestimmungen ist ausreichend gesichert.

§ 10 Abs. 2 Nr. 4 AusbUFG sieht u.a. vor, dass im Rahmen der Budgetplanung durch den Verwaltungsrat eine Liquiditätsreserve zu berücksichtigen ist, die maximal 10 Prozent der Ausgaben des Vorjahres betragen darf. Im Falle des Überschreitens dieser Obergrenze legt der Verwaltungsrat dem Senat einen Vorschlag zum Umgang mit den überschüssigen Mitteln vor. Dabei enthält die Bestimmung zwar keine eigenständige Aussage, wofür die

überschüssigen Mittel verwendet werden können. Allerdings ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG, dass der Ausbildungsunterstützungsfonds „der Finanzierung eines Ausbildungskostenausgleichs gemäß § 5 und der in den § 4 genannten Maßnahmen sowie einer Liquiditätsreserve“ dient. Eine anderweitige Mittelverwendung ist damit ausgeschlossen. Die überschüssigen Mittel könnten insofern entweder verwendet werden, um jenseits der nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 AusbUFG aufgestellten Maßnahmenplanung weitere Maßnahmen zu finanzieren bzw. bestehende Maßnahmen zu erweitern, oder um den Betrag des Ausbildungskostenausgleichs nach § 5 Abs. 1 AusbUFG zu erhöhen. Alternativ wäre es auch denkbar, dass der Überschussbetrag Einfluss auf die Budgetplanung des nachfolgenden Erhebungszeitraums nimmt, so dass die prozentuale Höhe der jährlichen Ausbildungsabgabe gesenkt werden könnte.

**gg)** Das Verfahren zur weiteren Umsetzung des Gesetzes und insbesondere der Implementierung der Maßnahmen nach § 4 AusbUFG sowie das Verfahren zur Abgabenerhebung ist hinreichend geregelt.

§ 11 Abs. 5 Satz 1 AusbUFG legt fest, dass die für die Zahlungsabwicklung zuständige Stelle (vgl. dazu § 12 Nr. 6 AusbUFG) gegenüber den Arbeitgebern die Ausbildungsabgabe festsetzt. Das Gesetz sieht demnach eine Abgabenerhebung – wie üblicherweise – durch Festsetzungsbescheid, also durch Verwaltungsakt, ausdrücklich vor. Dagegen können die Adressatinnen und Adressaten (Anfechtungs-)Klage erheben und um einstweiligen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten nachsuchen. Zudem enthalten weitere Einzelregelungen Bestimmungen, die das Erhebungsverfahren betreffen. Es ist verfassungsrechtlich unproblematisch, dass der Gesetzgeber weitergehende Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Bestimmung durch Rechtsverordnung überlässt (siehe § 12 Nr. 1 AusbUFG). In Bezug auf die Frage der Umsetzung der Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds ist zunächst in § 4 Abs. 2 Satz 3 AusbUFG geregelt, dass die konkreten Maßnahmen durch den Senat beschlossen werden.

**d)** Die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes zur Erhebung und Verwendung der Ausbildungsabgabe genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben.

**aa)** Bei der Ausbildungsabgabe des § 11 AusbUFG handelt es sich um eine Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe etwa BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 121; Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, Rn. 121). Dabei erfolgt die Definition von Sonderabgaben im We-

sentlichen über eine Abgrenzung von Steuern und Vorzugslasten, also Gebühren und Beiträgen (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 128 f.; BVerfG, Beschl. v. 09. 11.1999, 2 BvL 5/95, BVerfGE 101, 141, juris Rn. 28 ff.). Demnach sind Sonderabgaben hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen wie bei einer Steuer keine unmittelbare Gegenleistung der öffentlichen Hand gegenübersteht und die dem Betroffenen insofern ebenfalls „voraussetzungslos“ auferlegt werden (vgl. BVerfG, Ur. v. 23.01.1990, 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156, juris Rn. 121). Der Unterschied zur Steuer liegt im Wesentlichen darin, dass Sonderabgaben nur von bestimmten Gruppen wegen deren spezieller Verantwortlichkeit für die jeweilige besondere Finanzaufgabe erhoben werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, BVerfGE 92, 91, juris Rn. 78; Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 3 Rn. 35).

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet weiter danach, ob eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck vorliegt, oder ob diese allein eine Ausgleichs-, Abschöpfungs- oder Lenkungsfunction hat (Sonderabgabe im weiteren Sinne). Ein Finanzierungszweck ist anzunehmen, wenn es darum geht, Mittel zur Erfüllung einer bestimmten Sachaufgabe aufzubringen, wobei es nicht darauf ankommt, ob dies als Haupt- oder als Nebenzweck verfolgt wird (BVerfG, Ur. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u.a., BVerfGE 67, 256, LS 2, juris Rn. 66).

Unter Beachtung dieser Maßstäbe stellt die nach § 11 AusbUFG zu entrichtende Ausbildungsabgabe eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck dar. Sie ist weder Gebühr noch Beitrag, da sie nicht für die tatsächliche oder potenzielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben wird. Vielmehr dient sie der Refinanzierung der Kosten für Maßnahmen zu dem gesetzlichen Zweck, einen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten. Es werden keine individuell zurechenbaren Leistungen gegenüber den Abgabepflichtigen erbracht, die als Gegenleistung im gebühren- oder beitragsrechtlichen Sinn die Abgabe rechtfertigen könnten. Zudem erfüllt die Ausbildungsabgabe mangels öffentlich-rechtlicher Ausbildungspflichten auch nicht die besonderen Voraussetzungen einer Ausgleichsabgabe eigener Art oder weist sonstige Merkmale auf, die eine Konkurrenz zur Steuer von vornherein ausschließen könnten (vgl. zur insofern vergleichbaren Altenpflegeumlage BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 128 f.). Dass mit der Abgabe auch eine gewisse Lenkungsfunction verfolgt wird, da sie auch zur Zahlung des Ausbildungskostenausgleichs nach § 5 AusbUFG dient, welcher wiederum einen Anreiz zur Schaffung von Ausbildungsplätzen setzen soll, macht sie nicht zu einer Lenkungsabgabe, da jedenfalls als weiterer Zweck die Generierung von Mitteln für weitergehende Maßnahmen (§ 4 AusbUFG) verfolgt wird.

**bb)** Die landesverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck entsprechen den Anforderungen, die das Grundgesetz an ihre Erhebung stellt.

Dem steht nicht entgegen, dass die Landesverfassung keine Regelungen enthält, die den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 104a bis 108 GG zur Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen in Bezug auf Steuern im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entsprechen. Die Regelung dieses „Kernbereichs der bundesstaatlichen Struktur wie auch der politischen Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland“ (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 65) obliegt naturgemäß dem Bundesgesetzgeber (so auch VerfG Bbg, Beschl. v. 16.12.2010, 18/10, juris Rn. 26).

Zwar leitet das Bundesverfassungsgericht seit seiner Grundsatzentscheidung zur Berufsausbildungsabgabe (Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274) die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben auch aus der objektiven Ordnungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ab. Die Entscheidung darüber, eine bestimmte öffentliche Aufgabe im Wege der Besteuerung oder unter Berufung auf eine weitgefasste Sachgebietszuständigkeit durch Erhebung einer „parafiskalischen“ Sonderabgabe zu finanzieren, dürfe nicht der Willensentschließung des einfachen Gesetzgebers überlassen werden (ebd. Rn. 65). Es sei zu verhindern, dass die (grundgesetzliche) Finanzverfassung, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, ihren Sinn und ihre Funktion verliert (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132, juris Rn. 55; vgl. auch Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 99; Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 116). Das Bundesverfassungsgericht nimmt aber überzeugend weiter an, dass auch Erfordernisse des Individualschutzes zugunsten der Abgabepflichtigen der beliebigen Einsetzbarkeit des Instruments der Sonderabgabe entgegenstehen. Der mit der Sonderabgabe in die Pflicht Genommene ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher unter der Herrschaft der spezifischen Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Steuerrecht, also unter Wahrung der Steuergerechtigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach seiner individuellen und damit relativ gleichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. bereits BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274-348, Rn. 67).

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf daher auch zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2/14, BVerfGE 144, 369, Rn. 62; Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155-234, Rn. 121; Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51/06, BVerfGE 132, 334, Rn. 48; Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, juris Rn. 18). Über den Grundsatz der Belastungsgleichheit wirkt das „Steuerstaatsprinzip“ demnach zugleich individualrechtsschützend. Sonderabgaben begründen einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Vermögens- und Rechtssphäre der Abgabepflichtigen, gerade weil sie eine zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung begründen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 117; Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, juris Rn. 88; BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132, juris Rn. 62). Diesen besonderen Rechtfertigungsanforderungen trägt die Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. Dass Sonderabgaben, die diesen Anforderungen nicht gerecht werden, zugleich die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verletzen, begründet keinen noch strengeren Rechtfertigungsmaßstab. Für die Bürgerinnen und Bürger, von denen voraussetzungslos neben der Erhebung von Steuern die Zahlung weiterer Abgaben zur Verfolgung eines öffentlichen Zwecks verlangt wird, kommt es für die Schwere der damit einhergehenden Ungleichbehandlung nicht darauf an, dass der Gesetzgeber bei der Abgabenerhebung zugleich die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzordnung missachtet hat. Der Maßstab, an dem Sonderabgaben zu messen sind (vgl. dazu nachstehend cc)), enthält zudem keine Voraussetzungen, die sich nur mit dem Schutz der Finanzverfassung, nicht aber mit den Erfordernissen des Grundsatzes der Belastungsgleichheit begründen lassen.

Der Grundsatz der Belastungsgleichheit im Abgabenrecht ist über den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 2 Abs. 1 BremLV Teil der Landesverfassung.

Der Landesverfassung ist auch ohne vergleichbare Vorschriften über die bundesfinanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung (Art. 104a ff. GG) der Grundsatz zu entnehmen, dass Gemeinlasten grundsätzlich aus Steuern zu finanzieren sind. Die Landesverfassung erwähnt den Begriff der Steuer an verschiedenen Stellen. So regelt Art. 131 Abs. 2 Nr. 2 BremLV die Festsetzung der Steuersätze im Steuerjahr. Zugleich nimmt die Vorschrift über das Nothaushaltsrecht in Art. 132a Abs. 2 BremLV auf Steuern als Teil der Einnahmen des Landes Bezug. Schließlich bestimmt Art. 70 Abs. 3 BremLV, dass ein Volksentscheid u.a. „über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren“ unzulässig ist. Auch wenn die Landesverfassung den Begriff der Steuer oder seine Bedeutung für den Staatshaushalt nicht näher bestimmt, setzt sie ein jährliches Steuereinkommen als (Haupt-)Einnahmequelle des

Landes zumindest inzident voraus. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts knüpft das Grundgesetz für den Begriff der Steuer an die Definition der Abgabenordnung an (BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319, juris Rn. 164). Nach § 3 AO sind Steuern Geldleistungen, 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. Es ist nicht ersichtlich, dass für den landesverfassungsrechtlichen Steuerbegriff etwas Abweichendes gilt. Vielmehr geht auch der Staatsgerichtshof in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Steuermittel von allen Staatsbürgerinnen und -bürgern erbracht werden und sie dem Staat zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut sind (vgl. StGH, Ur. v. 23.12.1996, St 5/96, BremStGHE 6, 90, 108, juris Rn. 75).

Dem Begriff der Steuer ist die Erbringung durch die Allgemeinheit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens also auch nach der Landesverfassung immanent. Das ist bei der Anwendung und Auslegung des landesverfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes zu berücksichtigen. Die zusätzliche Heranziehung der Abgabenschuldner zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben im Wege der Sonderabgabe begründet demnach nach Maßgabe des Art. 2 Abs. 1 BremLV eine besonders rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung. Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz begrenzt die allgemeine Handlungsfreiheit der Abgabepflichtigen daher nur dann verfassungsgemäß, wenn die Ausbildungsabgabe auch vor dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit Bestand hat.

Entgegen der Ansicht der weiteren Beteiligten zu 2. folgt nichts anders daraus, dass ein Großteil der Steuern auf Grundlage bundesgesetzlicher Regeln erhoben werden und der Gleichheitssatz die Gleichbehandlung nur innerhalb des Bereichs eigener Rechtsetzungsgewalt fordert (BVerwG, Beschl. v. 24.02.2012 – 9 B 80/11, juris Rn. 5). Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass seine Sonderabgabenrechtsprechung grundsätzlich auch auf Abgabenregelungen auf Landesebene Anwendung findet; denn andernfalls stünde den Ländern ein unbeschränkter Zugriff auf das begrenzte Leistungsvermögen der Bürgerinnen und Bürger zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, BVerfGE 92, 91, juris Rn. 85 m.w.N.). Dieses begrenzte Leistungsvermögen seiner Bürgerinnen und Bürger hat der Landesgesetzgeber stets in Rechnung zu stellen, will er zur Generierung von Mehreinnahmen über das ihm zustehende Steuereinkommen hinaus besondere Einnahmetatbestände für bestimmte Personengruppen schaffen.

**cc)** Die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes zur Erhebung und Verwendung der Ausbildungsabgabe verletzen nicht den Grundsatz der Belastungsgleichheit aus Art. 2 Abs. 1 BremLV.

Der Gesetzgeber darf sich einer solchen Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund deren ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem grundsätzlich gruppennützig verwendet werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, 273, Rn. 116; s.a. Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 72 ff.). Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen. Gegenüber den Steuern müssen Sonderabgaben die seltene Ausnahme bleiben (siehe BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 121 ff.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, juris Rn. 117). Diese Voraussetzungen zulässiger Erhebung einer Sonderabgabe sind bei der Ausbildungsabgabe nach § 11 AusbUFG erfüllt.

**(1)** Die Ausbildungsabgabe dient einem Sachzweck, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.

Sie ist gemäß § 3 Abs. 1 AusbUFG allgemein der besseren Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften gewidmet. Der Begriff der Fachkraft bezieht sich dabei offensichtlich nur auf die im Wege der dualen Berufsausbildung nach Maßgabe des Berufsbildungsgesetzes bzw. der Handwerksordnung – und der ihr gleichgestellten Redaktionsvolontariate (§ 5 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG) – berufsausbildeten unselbständigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und nicht auch auf Absolventinnen und Absolventen von Hochschulen oder selbständig Tätige.

Die Ziele des Gesetzes werden in § 3 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 AusbUFG näher präzisiert und durch den Maßnahmenkatalog des § 4 AusbUFG sowie die Regelung über den Ausbildungskostenausgleich (§ 5 AusbUFG) weiter konkretisiert. Daneben sind zur Zweckbestimmung die Gesetzgebungsmaterialien und die Gesetzesbegründung heranzuziehen.

Der Gesetzgeber ist aufgrund des sozialpolitischen Befundes tätig geworden, dass es auf dem bremischen Ausbildungsmarkt Versorgungsprobleme gebe und sich zugleich auch Besetzungsprobleme zeigten. So führt das Eckpunktepapier der mit der Erarbeitung des Gesetzentwurfs befassten Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa aus, dass zu wenig Ausbildungsplätze und nur begrenzt berufliche Auswahlmöglichkeiten für alle Bewerberinnen und Bewerber angeboten würden. Zudem seien besonders Klein- und Mittelbetriebe von Besetzungsproblemen betroffen, weil sie nicht mehr genügend Ausbildungsbewerber fänden. Es gelinge immer seltener, den Fachkräftebedarf aus eigenen Reihen zu decken. Hier bestünden Bedarfe bei der Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Ausbildungsangebote (vgl. Eckpunktepapier, S. 1 ff.). Zur Verbesserung dieser Situation solle zum Ausbildungsjahr 2024/2025 ein durch eine Umlage von den Bremer Unternehmen finanzierter branchenübergreifender Ausbildungsunterstützungsfonds eingeführt werden (Eckpunktepapier, S. 4). In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es dazu zusammengefasst, durch das solidarische System des Ausbildungsunterstützungsfonds sollten die ausbildungswilligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unterstützt und gemeinsam Lösungen zur Verbesserung des Ausbildungsmarkts gefunden werden (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1783, S. 10). Diese Ziele finden sich wieder in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 4 AusbUFG. Nach dem Eckpunktepapier bezweckt der Maßnahmeteil (§ 4 AusbUFG) die Verminderung von Ausbildungsabbrüchen durch Unterstützungsmaßnahmen für die Ausbildung in den Unternehmen (Eckpunktepapier, S. 7). Dieser Gesetzeszweck findet sich wieder in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 AusbUFG.

Aus dem Abgabenaufkommen sollen demnach Maßnahmen zur Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft der Ausbildungsbetriebe, zur Verringerung der Anzahl unbesetzt bleibender Ausbildungsplätze und der Anzahl der unvermittelten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber, zur Verbesserung der Ausbildungsqualität und zur Unterstützung von Arbeitgebern bei der Ausbildung von Auszubildenden mit besonderen Herausforderungen finanziert werden. Dies bildet die drei wesentlichen Zweckbestimmungen des Gesetzes ab, die über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehen: Mehr Ausbildungsplätze, weniger unbesetzte Ausbildungsplätze und mehr erfolgreich abgeschlossene Ausbildungen.

Mit der Ausbildungsabgabe soll die Berufsausbildung zudem unterschiedslos gefördert werden. Der Gesetzeszweck ist nicht auf die Bekämpfung eines tatsächlichen Fachkräftemangels in sog. Mangelberufen – also in Branchen mit zu wenig berufsqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – beschränkt. Nach der Gesetzesbegründung (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs 20/1748, S. 10) soll allgemein „der Ausbildungsmarkt verbessert“ werden. Zudem weist auch der ausdrücklich mitverfolgte sozialpolitische Ne-

benzweck des Fonds „prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation präventiv zu vermeiden“, keine direkte Verknüpfung zur Bekämpfung eines branchenbezogenen Mangels an Fachkräften auf. Die vom Gesetzgeber in Rechnung gestellten Versorgungs- und Besetzungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt werden zudem grundsätzlich branchenübergreifend erkannt. Das Gesetz beschränkt sich auch nicht auf die Einführung eines Ausbildungskostenausgleichs, um die Ausbildungsbereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu erhöhen. Vielmehr beinhaltet der Katalog des § 4 AusbUFG gerade auch solche Maßnahmen, von denen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unabhängig von einem branchenspezifischen Fachkräftemangel profitieren können. Zu nennen sind etwa die Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen während der laufenden Ausbildung, die auf die Verringerung der Abbruchquote abzielen, oder solche Maßnahmen, die der Besetzung offener Ausbildungsplätze zu dienen bestimmt sind, wie sie sich auch in Branchen ohne akuten Fachkräftemangel finden.

**(2)** Bei den abgabepflichtigen Arbeitgebern handelt es sich um eine homogene Gruppe von Abgabeschuldnern.

Gruppenhomogenität setzt voraus, dass die Abgabepflichtigen hinsichtlich gemeinsamer oder annähernd gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 140). Dabei genügt nicht eine beliebige spezifische Gemeinsamkeit. Die Gruppenhomogenität muss von einer Art sein, die geeignet ist, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen (vgl. BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 104). Die homogenitätsstiftende Gemeinsamkeit muss zudem eine vorgegebene sein, darf also nicht erst durch die Abgabenregelung selbst begründet werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 7; zusammenfassend BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, juris Rn. 123).

**(a)** Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung zur Bundesausbildungsabgabe ausgeführt, dass die Arbeitgeber eine homogene Gruppe in diesem Sinne bilden, weil sie durch eine in der Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenslage verbunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar sind, sie sich selbst als homogene Gruppe ansehen und sie sich gemeinsam in Arbeitgeberverbänden organisieren. Es hat zudem festgestellt, dass branchentypische, strukturbedingte, organisatorische oder quantitative Unterschiede innerhalb der Gruppe der Arbeit-

geber nicht erheblich sind, weil sie an der prinzipiell gleichen Interessenlage und der gleichermaßen bestehenden, aus der Arbeitgeberbereitschaft folgenden Stellung und Verantwortung in der Gesellschaft nichts ändern (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 83 f.). Dem schließt sich der Staatsgerichtshof an.

Zwischen den Arbeitgebern bestehen in Bezug auf die Zwecke des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes keine Interessengegensätze von solchem Gewicht, dass die Annahme von Gruppenhomogenität ausgeschlossen ist. Das gilt insbesondere deshalb nicht, weil ein Zuwachs an Ausbildungsplätzen in nachgefragten Ausbildungsberufen die Passungsprobleme, also die Probleme bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern, in weniger nachgefragten Branchen weiter verstärken könnte. Die Belastung der Gruppenangehörigen mit einer Sonderabgabe setzt keine vollständige Interessenharmonie voraus; es genügt vielmehr ein die Belastung mit der Sonderabgabe unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtfertigendes Maß an spezifischer Gemeinsamkeit (BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 122). Den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als Gesamtgruppe kann ein objektives gemeinsames Interesse an der sachgerechten und erfolgreichen Ausbildung einer hinreichenden Zahl junger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (so bereits BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 85) nicht abgesprochen werden, auch wenn zur Zielerreichung wegen der Vielgestaltigkeit der Herausforderungen auf dem Ausbildungsmarkt unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sind und durch das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz adressiert werden. Mit dem vorgesehenen Ausbildungskostenausgleich zur Erweiterung des Ausbildungsplatzangebots und den weitergehenden auf die Reduzierung der Passungsprobleme und der Abbruchquote gerichteten Maßnahmen insgesamt werden nämlich Interessen aller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber angesprochen. Der Landesgesetzgeber durfte diese Sachzwecke auch zum Gegenstand einer einheitlichen Sonderabgabe machen, ohne dass dadurch die Homogenität der in Anspruch genommenen Gruppe in Frage gestellt wird. Es liegt in der Natur der Sache, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf einem sich verknappenden Ausbildungsmarkt in Konkurrenz um geeignete Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber stehen. Dieser Wettbewerb steht der maßgeblichen Gemeinsamkeit des übergeordneten Interesses an einer Förderung der dualen Berufsausbildung nicht entgegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 123; Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 134). Es ist kein Widerspruch, wenn die zu diesem Zweck gleichmäßig erhobenen Abgaben für Maßnahmen eingesetzt werden, die sich mal mehr und mal weniger stark zugunsten einzelner Arbeitgeber auswirken, solange nur sichergestellt wird, dass die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit allen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zugutekommen (BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12/88, BVerfGE 82, 159, juris Rn. 114; Beschl. v. 06.05.2014, 2

BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 158). Eine jederzeitige Gleichverteilung des Nutzens unter allen Abgabebelasteten ist hingegen nicht geboten (BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 162). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung zur Bundesausbildungsabgabe angenommen, dass die Abgabeverwendung auch dann im Interesse aller abgabepflichtigen Arbeitgeber erfolgt, wenn die Gewährung finanzieller Hilfen bedarfsbezogen u.a. auf einzelne Ausbildungsberufe und Regionen beschränkt wird (BVerfG, Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 96).

Für die Annahme eines gemeinsamen Interesses kommt es auch nicht darauf an, ob alle von der Regelung erfassten Branchen tatsächlich einen Fachkräftemangel aufweisen. Selbst, wenn für einen Teil der „zusätzlich“ ausgebildeten Jugendlichen nach Beendigung ihrer Ausbildung möglicherweise keine Arbeitsstellen vorhanden sein würden und insofern kein Bedarf an diesen Fachkräften besteht, wären die Nutznießer eines solchen Überhangs zunächst nämlich ebenfalls die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung steht (so bereits BVerfG, Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 93).

**(b)** An der Homogenität der abgabebelasteten Gruppe fehlt es auch nicht deshalb, weil der Gesetzgeber – wie die Antragstellerinnen meinen – Teile der homogenen Gruppe der Arbeitgeber nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterwerfe und damit von der Abgabepflicht ausnehme.

Der Gesetzgeber ist grundsätzlich gehalten, von der Belastung mit einer Sonderabgabe nicht Gruppen auszuschließen, die zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe stehen als die Abgabebelasteten (vgl. BVerfG, Ur. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 125; Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 127). Will er auf die Einbeziehung von eigentlich Gruppenangehörigen in die Abgabepflicht verzichten, bedarf es eines rechtfertigenden Grundes nach Maßgabe des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (BVerwG, Ur. v. 23.02.2011, 6 C 22/10, BVerwGE 139, 42, juris Rn. 50).

**(aa)** Nach dieser Maßgabe ist es für die Annahme der Homogenität der abgabebelasteten Gruppe zunächst unschädlich, dass nach § 2 Abs. 4 und Abs. 5 AusbUFG bestimmte Arbeitgeber von der Anwendung des Gesetzes explizit ausgenommen werden bzw. ausgenommen werden können. Die Regelungen sind jeweils nicht sachwidrig. Die Ausnahme des § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG, wonach Arbeitgeber der Abgabepflicht unter den dort genannten weiteren Bedingungen nicht unterfallen, für die gesetzlich oder tarifvertraglich ein

branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist, trägt ersichtlich der Vermeidung einer Doppelbelastung der Arbeitgeber Rechnung. Der Ausschluss solcher Arbeitgeber, die lediglich Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet werden (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 AusbUFG), ergibt sich aus der Zielrichtung des Gesetzes, (nur) die duale Berufsausbildung zu fördern (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs 20/1748, S. 10). Die Möglichkeit, auf Antrag solche Arbeitgeber von der Anwendung des Gesetzes auszunehmen, deren Arbeitnehmerbruttolohnsumme unter einer durch Rechtsverordnung näher zu bestimmenden Bagatellgrenze liegt (§ 2 Abs. 5 AusbUFG), dient der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Auch die fehlende Erfassung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Niedersachsen stellt keinen Verfassungsverstoß dar. Der Gleichheitssatz und damit auch der Grundsatz der Belastungsgleichheit, soweit er Gegenstand der Landesverfassung ist, wird nicht verletzt, wenn ein Landesgesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereiches von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen trifft, auch wenn dadurch die Einwohnerinnen und Einwohner seines Landes stärker belastet werden. Vielmehr sind unterschiedliche Regelungen in verschiedenen Ländern verfassungsrechtlich nicht nur möglich, sondern sogar gewollt. Die Ermöglichung föderaler Vielfalt ist ein wesentliches Element des Bundesstaats (BVerfG, Beschl. v. 14.01.2015, 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261, Rn. 61, stRspr.).

**(bb)** Der Einwand der Antragstellerinnen, § 2 Abs. 1 AusbUFG erfasse nicht sämtliche Angehörige der homogenen Gruppe der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die in der Freien Hansestadt Bremen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, begründet im Ergebnis keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit.

Der Gesetzgeber hat mit der enumerativen Aufzählung derjenigen Einrichtungen und Organisationen in § 2 Abs. 1 AusbUFG, die als legal definierte Arbeitgeber dem Anwendungsbereich des Gesetzes und damit grundsätzlich der Abgabepflicht unterliegen, den ihm bei der Gruppenbildung zustehenden Spielraum nicht überschritten. Bei Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe, Passungs- und Versorgungsprobleme auf dem bremischen Ausbildungsmarkt zu bekämpfen und die Anzahl erfolgreicher Ausbildungsabschlüsse zu erhöhen, war der Gesetzgeber zwar grundsätzlich gehalten, eine möglichst umfassende Einbeziehung derjenigen Gruppenangehörigen sicherzustellen, denen die spezifische Verantwortung für den beruflichen Teil der dualen Berufsausbildung obliegt (vgl. BVerfG, Urte. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, juris Rn. 125; Beschl. v. 17.07.2003, 2

BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 140). Über § 2 Abs. 1 AusbUFG ist jedoch eine diesen Vorgaben genügende Einbeziehung der Gruppenangehörigen möglich.

**(aaa)** Insbesondere stellt das Gesetz bei gebotener verfassungskonformer Auslegung die gleichmäßige Erfassung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausreichend sicher.

Der Gesetzgeber hat die Verwaltungsbehörden des Landes und der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 AusbUFG sowie die Bundesbehörden mit Sitz oder Außenstelle im Land Bremen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AusbUFG in die Abgabepflicht des § 11 AusbUFG einbezogen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts werden hingegen ausdrücklich nur erfasst, wenn sie der Aufsicht des Senats unterstehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG). Eine vergleichbare Regelung für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nicht der Aufsicht des Senats unterstehen und die im Land Bremen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, findet sich in der Vorschrift nicht. Dabei handelt es sich etwa um die bundesunmittelbaren Versicherungsträger, die nach § 90 Abs. 1 Satz 1 SGB IV der Aufsicht des Bundesamts für Soziale Sicherung unterstehen, so die bundesunmittelbaren gesetzlichen Krankenkassen – also Krankenkassen, deren Tätigkeitsbereich sich über mehr als drei Bundesländer erstreckt – die Bundesträger der gesetzlichen Rentenversicherung und die Bundesträger der gesetzlichen Unfallversicherung. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG erstreckt sich auch nicht auf die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als nicht der staatlichen Aufsicht unterstehende Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV).

§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG regelt die Einbeziehung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts indes nicht abschließend. Vielmehr können sie auch unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG der Abgabepflicht unterfallen.

Gegen dieses Auslegungsergebnis spricht zwar auf den ersten Blick die Gesetzssystematik. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG greift aus dem Kreis der Abgabepflichtigen explizit diejenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts heraus, die der Aufsicht des Senats unterstehen. Das könnte darauf hindeuten, dass weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts durch das Gesetz nicht erfasst werden sollten, weil sie durch den Gesetzgeber nicht als Anwendungsfall dem § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG zugeordnet worden sind.

Nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesamtzusammenhang und Sinn und Zweck des Gesetzes ist jedoch eine anderweitige Auslegung möglich und von Verfassungen wegen geboten. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG, der die im Land Bremen ansässigen Unternehmen, Betriebe, Betriebsteile und Betriebsstätten als Arbeitgeber dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterwirft, bietet Raum für eine Auslegung, die öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen einbezieht. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG gelten für die Auslegung des Begriffs „Unternehmen“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes. Unternehmer ist nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UStG, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt, unabhängig davon, ob er nach anderen Vorschriften rechtsfähig ist. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UStG umfasst das Unternehmen die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers. Die Unternehmereigenschaft und in der Folge auch der Begriff des Unternehmens werden rechtsformunabhängig bestimmt und erfassen daher grundsätzlich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 UStG ausüben (vgl. Korn, in: Bunjes, UStG, 22. Aufl. 2023, § 2 Rn. 21; Müller, in: BeckOK UStG, 42. Ed. v. 15.09.2024, § 2 Rn. 85). Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird. Nach allgemeinen umsatzsteuerlichen Grundsätzen ist dafür die nachhaltige Erbringung von Leistungen gegen Entgelt erforderlich (vgl. BFH, Urt. v. 13.12.2018, V R 45/17, BFHE 263, 375, BStBI II 2019, 460, Rn. 10). Unerheblich ist, welcher Art die entsprechenden Einnahmen sind. Auch Leistungen, für die als Gegenleistung Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhoben werden, können entgeltliche Tätigkeiten in diesem Sinne sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1988, 8 C 33/85, BVerwGE 79, 266, juris Rn. 15; s. auch die Anwendungshinweise des BMF, Schr. v. 16.12.2016 - III C 2 - S 7107/16/10001, DOK 2016/1126266, BStBI I 2016, 1451). Dies ermöglicht eine weitreichende Einbeziehung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes, weil ihr Handeln in aller Regel nachhaltig und mit Einnahmen verbunden ist (Reis, in: Weymüller, BeckOK UStG, Stand: 15.09.2024, § 2b Rn. 2). Ihre Berücksichtigung entspricht auch dem Sinn und Zweck des Gesetzes, durch eine möglichst umfassende Beteiligung der für die duale Berufsausbildung verantwortlichen öffentlichen und privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an der Ausbildungsabgabe, Maßnahmen zur Konsolidierung des bremischen Ausbildungsmarktes durchführen und finanzieren zu können. Eine Auslegung, die juristische Personen des öffentlichen Rechts nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG in das Gesetz einbezieht, stellt zugleich die Einhaltung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit aus Art. 2 Abs. 1 BremLV sicher, weil sie die Abgabepflicht weiterer Mitglieder der homogenen Gruppe der Arbeitgeber ermöglicht. Sind zwei verschiedene Deutungen einer Norm

möglich, so verdient diejenige den Vorzug, die einer Wertentscheidung der Verfassung besser entspricht. Ihr ist daher gegenüber der systematischen Auslegung der Vorrang einzuräumen (vgl. zur verfassungskonformen Auslegung im Steuerrecht BVerfG, Beschl. v. 01.01.2005, 2 BvR 167/02, juris Rn. 50).

Dieses Ergebnis entspricht auch dem in der Entstehungsgeschichte des Gesetzes erkennbaren Willen des Gesetzgebers, juristische Personen des öffentlichen Rechts über den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG hinaus der Abgabepflicht zu unterwerfen. Der Gesetzgeber beabsichtigte gerade eine vollumfängliche Berücksichtigung der für die berufliche Ausbildung zuständigen öffentlichen und privaten bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, was durch die nachträgliche Einbeziehung der Bundesbehörden mit Sitz oder Außenstelle im Land Bremen in den Anwendungsbereich des Gesetzes verdeutlicht wird (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AusbUFG). Damit sollte eine möglichst umfassende Einbeziehung aller ausbildungsfähigen Betriebe im Land Bremen sichergestellt werden (vgl. die Begründung zum Änderungsantrag der Fraktionen Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1834, S. 5). Der Umfang insbesondere der Abgabepflicht der Kirchen war darüber hinaus zwar gesondert Gegenstand der parlamentarischen Gesetzesberatung (vgl. PIPr 20/45, S. 6885, 6889 f.). Den Plenarprotokollen lassen sich Hinweise entnehmen, dass frühe Fassungen des Gesetzentwurfs für die Religionsgemeinschaften eine umfassende und ausdrückliche Abgabepflicht vorsahen, hiervon im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch auf Kritik der Bremischen Evangelischen Kirche und der Katholischen Kirche hin wieder Abstand genommen worden war (vgl. die Ausführungen der Abgeordneten Grobien, CDU, PIPr 20/45, S. 6885). Zugleich enthalten die Plenarprotokolle aber Anhaltspunkte dafür, dass damit keine umfassende Nichtberücksichtigung der Kirchen einhergehen sollte. Nach dem Redebeitrag eines weiteren Abgeordneten einer Regierungsfraktion sollte lediglich der „ideelle Bereich“ ausgenommen bleiben, während die „gewerbliche Tätigkeit“, z.B. in Bezug auf Kindertagesstätten und Kliniken, einbezogen werden sollte (vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Tebje, DIE LINKE, PIPr 20/45, S. 6890). Dies entspricht gerade einer Anwendung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG i.V.m. § 2 Abs. 1 UStG auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

**(bbb)** Der Gesetzgeber hat seinen Gestaltungsspielraum auch nicht dadurch überschritten, dass er den Anwendungsbereich des Gesetzes nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG ausgehend von Bestimmungen des Umsatzsteuerrechts definiert. Dies stellt vielmehr eine sachgerechte Typisierung zur Erfassung der homogenen Gruppe der Arbeitgeber dar.

Die Verweisung in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG auf „die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ nimmt bei verfassungskonformer Auslegung (nur) den Unternehmer- bzw. Unternehmensbegriff des § 2 Abs. 1 UStG in Bezug. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Nach der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 1 AusbUFG in der Fassung des am 16. Februar 2023 durch den Senat vorgelegten Gesetzentwurfs sind Unternehmen „solche im Sinne des § 2 Absatz 1 Umsatzsteuergesetz“ (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1783, S. 3). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG, der auf den Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD vom 22. März 2023 hin in das Gesetz aufgenommen wurde, ein abweichendes Begriffsverständnis zugrunde liegt. Dadurch sollten die vom Gesetz erfassten Unternehmen präzisiert werden (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1834, S. 5). Dass dadurch – über die Kodifizierung hinaus – der Unternehmerbegriff eine Einschränkung gegenüber der ursprünglichen Entwurfsregelung erhalten sollte, ist nicht ersichtlich. Die Bezugnahme auf die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes erfolgt ausdrücklich nur für die Auslegung des Unternehmensbegriffs, den das Umsatzsteuergesetz gerade in § 2 Abs. 1 UStG regelt. Diese Auslegung trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben über die möglichst umfassende Berücksichtigung der homogenen Gruppe Rechnung, weil sie der Einbeziehung aller für die duale Berufsausbildung verantwortlichen öffentlichen und privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an dem Ausbildungsunterstützungsfonds dient. Weil § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG ausschließlich § 2 Abs. 1 UStG in Bezug nimmt, ist es für die Abgabepflicht irrelevant, ob für die gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmens im Einzelfall Umsatzsteuer tatsächlich anfällt oder z.B. eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 UStG greift. Über den Unternehmensbegriff des § 2 Abs. 1 UStG wird daher – anders als die Antragstellerinnen befürchten – auch der Bereich der freien und privaten Träger von Kindertagesstätten und der Privatschulen erfasst, soweit sie sich zumindest auch über Entgelte finanzieren, die einen nicht nur unerheblichen Teil der Betriebskosten abdecken (vgl. dazu Korn, in: Bunjes, UStG, 23. Auflage 2024, § 2b Rn. 12; EuGH, Urt. v. 12.05.2016, C-520/14, juris Rn. 24 ff.; BFH, Urt. v. 15.12.2016, V R 44/15, juris Rn. 11).

Bei Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG auch nicht so zu verstehen, dass damit die Einschränkung der Unternehmerstellung für juristische Personen des öffentlichen Rechts aus § 2b UStG nachvollzogen werden sollte. § 2b UStG, der der Umsetzung der Vorgaben des Art. 13 Mehrwertsteuersystemrichtlinie dient (Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347/1 v. 11.12.2006, S. 1-118. – MwStSystRL; dazu Korn, in: Bunjes, UStG, 23. Auflage 2024, § 2b Rn. 5; Treiber, in: Sölch/Ringleb, UStG, 101. EL Juni 2024, § 2b Rn. 20; Reis, in: Weymüller, BeckOK UStG, Stand: 15.09.2024, § 2b Rn. 45), regelt einschränkend, unter welchen Voraussetzungen eine juristische Person des

öffentlichen Rechts trotz Erfüllung der Voraussetzungen nicht als Unternehmerin im Sinne des § 2 Abs. 1 UStG gilt. Die Vorschrift enthält eine umsatzsteuerrechtliche Privilegierung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. § 2b UStG bestimmt aber nicht autonom, wann juristische Personen des öffentlichen Rechts Unternehmerinnen sind, auch auf sie findet in erster Linie § 2 Abs. 1 UStG Anwendung (Hartman, in: Musil/Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, 2. Aufl. 2022, § 2b UStG Rn. 2).

Es gibt bei Berücksichtigung der Gesetzeshistorie keine Hinweise darauf, dass der Landesgesetzgeber juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht der Abgabepflicht unterwerfen wollte, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Vielmehr wollte er eine umfassende Abgabepflicht für Arbeitgeber auch der öffentlichen Hand sicherzustellen. So sind nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 AusbUFG Behörden umfassend einbezogen, deren Tätigkeit die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben gerade immanent ist. Diesem Zweck entspricht es, den Verweis in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG auf „die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ auch in Bezug auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts eng auszulegen, so dass es allein auf die Qualifizierung ihrer Tätigkeit als gewerblich oder beruflich nach Maßgabe der Regelungen des § 2 Abs. 1 UStG ankommt. Die möglichst umfassende Einbeziehung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts in die Abgabepflicht des Ausbildungsunterstützungsgesetzes sichert, wie dargelegt, die gleichmäßige Belastung aller Angehörigen der homogenen Gruppe der Arbeitgeber und ist damit auch von Verfassungs wegen geboten. Ein anderes Auslegungsergebnis wird nicht dadurch vorgegeben, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG für die Auslegung des Begriffs Unternehmen auf die „Bestimmungen“ des Umsatzsteuergesetzes Bezug nimmt. Es überschreitet nicht die Wortlautgrenze, unter „Bestimmungen“ in diesem Sinne nur die in § 2 Abs. 1 UStG enthaltenen Regelungen zur Ermittlung der Unternehmereigenschaft zu fassen, nicht aber auch die Fiktion des § 2b UStG. „Bestimmung“ bedeutet nach dem allgemeinen Sprachgebrauch Anordnung, Vorschrift, Verfügung, Regelung (vgl. Duden, Onlinewörterbuch, Bedeutung „Bestimmung“, <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/Bestimmung>). Die Wendung „Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ ist demnach nicht zwingend gleichzusetzen mit mehreren Paragraphen dieses Gesetzes. Vielmehr kann darunter – auch bei Berücksichtigung des juristischen Sprachgebrauchs – ebenso die Bezugnahme auf verschiedene, in einem einzigen Paragraphen zusammengefasste Regelungen verstanden werden, wie sie § 2 Abs. 1 UStG gerade enthält.

Die Berücksichtigung des § 2b UStG über die Bezugnahme auf die Bestimmungen des Umsatzsteuerrechts in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG widerspricht zudem dem Willen des

Landesgesetzgebers, der durch § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 AusbUFG eine umfassende Abgabepflicht für Arbeitgeber der öffentlichen Hand einführen wollte.

**(ccc)** Der Grundsatz der Belastungsgleichheit wird schließlich nicht dadurch verletzt, dass über § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG i.V.m. § 2 Abs.1 UStG nur Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfasst werden, die gewerblich oder beruflich tätig sind. Darüber ist – wie bereits dargelegt – eine weitreichende Einbeziehung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie privater Arbeitgeber möglich. Es ist im Übrigen grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also als im Rechtssinn gleich ansehen will. Dies gilt auch für die Frage, was hinsichtlich der Nähe zum Sachzweck als gleich oder ungleich anzusehen ist. Darüber hinaus steht ihm auch bei der sonderabgabenrechtlichen Gruppenbildung die Befugnis zu, begrenzte Ungleichbehandlungen typisierend in Kauf zu nehmen (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155-234, Rn. 125 m.w.N.; BVerwG, Beschl v. 29.04.2015, 10 B 64/14, juris Rn. 17). Eine gesetzliche Regelung, die für die Pflicht eines Arbeitgebers, eine Ausbildungsabgabe zu leisten, an die Gewerblichkeit seiner Tätigkeit anknüpft, überschreitet die Grenzen zulässiger Gruppenbildung und Typisierung nicht. Organisationen und Einrichtungen, die selbst nicht unternehmerisch tätig sind bzw. lediglich ideelle Zwecke verfolgen und sich nur über Mitgliedsbeiträge, Spenden und Zuschüsse finanzieren, nicht einer Abgabepflicht zu unterwerfen, die sie aus eigenen Mitteln möglicherweise gar nicht leisten könnten und von der sie zum Teil, weil sie keinen besonderen Fachkräftebedarf aufweisen, kaum profitieren, stellt eine zulässige gesetzliche Differenzierung dar. Soweit im Einzelfall der Gesetzesanwendung Friktionen und Mängel bezüglich der Vollständigkeit der homogenen Gruppe verbleiben mögen, sind diese Folgen der gesetzlichen Generalisierung und Typisierung, die hinzunehmen sind.

**(3)** Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die in der Freien Hansestadt Bremen Arbeitnehmer beschäftigen, weisen zu den mit der Abgabe finanzierten Aufgaben eine besondere Sachnähe auf.

Sie stehen den Zielen des Gesetzes, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, die Anzahl unbesetzter Ausbildungsplätze zu verringern und die Quote erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildungen zu erhöhen, evident näher als jede andere Gruppe und die Gesamtheit aller Steuerzahler (BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 103). Das folgt aus dem besonderen Interesse der Arbeitgeber an der sachgerechten Ausbildung einer hinreichenden Zahl junger Arbeitnehmer (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 85). Wirtschaft und Verwaltung sind kontinuierlich auf einen gut ausgebildeten Nachwuchs an Arbeitskräften angewiesen, sie ziehen aus einer

qualitativ und quantitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarkts einen unmittelbaren Nutzen. Es ist unschädlich, dass das Gesetz neben den dargestellten arbeitgeberbezogenen Zielen auch die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit und der unqualifiziert Beschäftigten bezweckt (so bereits BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 95). Dass auch die Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber und die Auszubildenden von den Fördermaßnahmen profitieren sollen, hindert die Annahme einer besonderen Sachnähe der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 97). Die Maßnahmen sind gerade darauf angelegt, mehr junge Menschen in die Berufsausbildung zu bringen und sie in die Lage zu versetzen, eine einmal begonnene Ausbildung auch erfolgreich abzuschließen. Es wäre mit Blick auf diese Ziele widersinnig, diese Personengruppe an den Kosten von Fördermaßnahmen zu beteiligen, da sie dadurch von der Aufnahme einer Berufsausbildung abgehalten werden könnten (vgl. auch BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 141). Das insoweit zugleich bestehende Interesse der Allgemeinheit stellt die besondere Sachnähe der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht infrage. Die Förderung des Gemeinwohls ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität, auch der des Sonderabgabengesetzgebers. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 147).

**(4)** Die Gruppe der Abgabepflichtigen trifft eine besondere Finanzierungsverantwortung und die vorgesehene Verwendung des Abgabenaufkommens weist die erforderliche Gruppennützigkeit auf.

Die rechtlich vorstrukturierte Abgrenzbarkeit einer Gruppe und die besondere Sachnähe sind für sich genommen nicht ohne weiteres ausreichend, eine spezielle Finanzierungsverantwortung zu begründen. Gruppenspezifität und Sachnähe müssen inhaltlich vielmehr derart qualifiziert sein, dass sie geeignet sind, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen (vgl. BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 104). Das ist hier der Fall.

**(a)** Bei der Prüfung, ob die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe in die besondere Verantwortung der belasteten Gruppe fällt, differenziert das Bundesverfassungsgericht danach, ob die Sonderabgabe an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann (z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE

110, 370, juris Rn. 99 ff., 105 [Klärschlammmentschädigungsfonds]; BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, juris Rn. 24 ff. [Umlage zur Finanzierung der BaFin]; Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348, juris Rn. 59 [Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen]) oder ob es sich um „eine zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahme“ – insbesondere um Maßnahmen der Absatzförderung – handelt, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber dieser Gruppe zugeachtet hat (so BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 105 [Absatzfonds Land- und Ernährungswirtschaft]; BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132, juris Rn. 62 ff. [Absatzfonds Holz- und Forstwirtschaft]; Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 127 [Filmförderabgabe]; Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 133 [Weinabgabe]). Bei ersterer ergibt sich die Finanzierungsverantwortung – jedenfalls dem Grunde nach – ohne weiteres aus der besonderen Sachnähe der homogenen Gruppe. Die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens wirkt in diesen Fällen gruppennützig, weil die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlastet wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, juris Rn. 24, 27). Greift der Staat hingegen mit wirtschaftspolitisch begründeten Fördermaßnahmen gestaltend in die Wirtschaftsordnung ein und weist den erst dadurch entstehenden Finanzierungsbedarf den mit der Abgabepflicht belasteten Unternehmen zu, sind besonders strenge Anforderungen an die Finanzierungsverantwortung zu stellen. Denn die finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, stellt sich aus Sicht der Abgabepflichtigen dann nicht nur als eine rechtfertigungsbedürftige, zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung, sondern zusätzlich als Verkürzung der unternehmerischen Betätigungsfreiheit dar, die – wie bereits dargelegt – auf Bundesebene durch Art. 12 Abs. 1 GG und auf Landesebene durch Art. 3 Abs. 1 BremLV besonders geschützt wird. In diesem Fall muss insbesondere der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen evident sein (BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 105; Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 127; Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 134). In Bezug auf Maßnahmen der Wirtschaftsförderung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden, dass der erforderliche greifbare Gruppennutzen vor allem dann gegeben ist, wenn es bei den staatlichen Fördermaßnahmen um das plausibel begründete Erfordernis geht, 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 135; Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 110).

**(aa)** Die nach diesen Maßstäben erforderliche Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabenaufkommens dem Grunde nach ergibt sich für den Abgabezweck der Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen bereits aus der besonderen Verantwortung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für den praktischen Teil der dualen Berufsausbildung.

Sie allein verfügen über die Möglichkeit, eine ausreichende Anzahl betrieblicher Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten. Die praktische Berufsausbildung ist ihnen – historisch gewachsen – zugeordnet. Damit einher geht die Verpflichtung, diese Aufgaben nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so zu erfüllen, dass grundsätzlich alle Ausbildungswilligen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 89 f.). Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben infolgedessen nicht nur ein besonderes Eigeninteresse an einer hinreichenden Zahl gut ausgebildeter Fachkräfte. Darüber hinaus teilen sie, weil nur ihnen der praktische Teil der weitgehend staatsfreien Ausbildung obliegt, eine gemeinsame Verantwortung für den Bereich der beruflichen Ausbildung, die damit bereits einen Teil des erforderlichen Zurechnungszusammenhangs bildet (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.02.2011, 6 C 22/10, BVerwGE 139, 42, juris Rn. 56). In Bezug auf den Ausbildungskostenausgleich (§ 5 AusbUFG) liegt damit auch die Gruppennützigkeit der Verwendung der Abgabe auf der Hand. Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens besagt nicht, dass dieses im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden müsste; es genügt, wenn es, unmittelbar oder mittelbar, überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 135 m.w.N.). Der Ausbildungskostenausgleich fließt unmittelbar den Arbeitgebern zu, die sich an der beruflichen Ausbildung beteiligen, wobei der gezogene Nutzen umso größer ist, umso mehr Ausbildungsarbeit geleistet wird. Diejenigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die selbst nicht ausbilden, profitieren mittelbar von der Verwendung des Abgabenaufkommens, weil dadurch die generelle Ausbildungssituation verbessert wird (so bereits BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 96).

**(bb)** Obliegt die Durchführung der beruflichen Ausbildung grundsätzlich den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, obliegt es auch ihnen, die Berufsausbildung qualitativ so auszugestalten, dass einmal für eine Berufsausbildung gewonnene Auszubildende diese erfolgreich abschließen können. Soweit das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz Defizite in diesem Bereich adressiert und das Abgabenaufkommen für Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausbildungsqualität und zur Verbesserung betriebsbezogener Kompetenzen bzw. der praktischen Kenntnisse und Fähigkeiten verwendet wird (§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 4, 6 und 7 AusbUFG), wirkt die Mittelverwendung gruppennützig, weil die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dadurch bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber den Auszubildenden unterstützt werden. Die Maßnahmen wirken sich wiederum unmittelbar zugunsten der Betriebe aus, die selbst ausbilden, und mittelbar auch zugunsten derjenigen Betriebe, die nicht ausbilden, weil ihnen im Falle des erfolgreichen Ausbildungsabschlusses eine größere Anzahl besser qualifizierter Arbeitskräfte zur Verfügung steht. Die dagegen erhobenen Einwände der Antragstellerinnen, es sei nicht ihre Aufgabe im Rahmen der praktischen Ausbildung bestehende schulische oder sprachliche Defizite der Auszubildenden auszugleichen, betrifft die Frage der Grenzen der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung im Einzelfall, stellt aber nicht die grundsätzliche Verantwortlichkeit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Frage, den praktischen Teil der Ausbildung qualitativ so auszugestalten, dass den Auszubildenden die für einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss erforderlichen berufsbezogenen Kompetenzen vermittelt werden.

**(cc)** Soweit es um die Finanzierung von Maßnahmen geht, die die Reduzierung von Besetzungsproblemen für die Unternehmer auf dem Ausbildungsmarkt bezwecken, ergibt sich die Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber daraus, dass ihnen die Verwendung des Abgabenaufkommens in spezifischer Weise zugutekommt.

Insoweit kann die Finanzierungsverantwortung nicht allein aus der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber für den praktischen Teil der Berufsausbildung abgeleitet werden. Maßnahmen, die Probleme bei der Besetzung freier Ausbildungsplätze in bestimmten Ausbildungsberufen oder Betriebsformen adressieren, dienen nämlich in erster Linie dem Eigeninteresse der Arbeitgeber an der Gewinnung weiterer Fachkräfte. Die Ausbildungsabgabe kommt damit teilweise einer wirtschaftspolitischen Fördermaßnahme gleich, zu der die Arbeitgeber nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen werden, den der Gesetzgeber ihnen zgedacht hat. Der in diesem Fall zu fordernde greifbare Gruppennutzen der Verwendung der Abgabe ist jedoch gegeben. Er folgt aus dem vom Gesetzgeber plausibel begründeten Erfordernis, erheblichen Beeinträchtigungen auf dem Ausbildungsmarkt entgegenzuwirken und spezielle Nachteile der Arbeitgeber auszugleichen, die bei der Besetzung freier Ausbildungsstellen bestehen und die von ihnen voraussichtlich nicht selbst mit

gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 135; Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 110). Mit dem Merkmal des „evidenten“ bzw. „greifbaren“ Gruppennutzens wird das Ergebnis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach einem strengen Maßstab umschrieben. Zur Wahrung der Belastungsgleichheit und der verhältnismäßigen Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit der Gruppenangehörigen sind dem Gesetzgeber für den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund enge Grenzen insbesondere hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Sonderabgabe gesetzt (vgl. zu den aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grenzen des Gesetzgebers BVerfG, Beschl. v. 18.07.2012, 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179, Rn. 30 f.). Dem wird die Ausbildungsabgabe indes gerecht. Die Regelungen über die Verwendung des Abgabenaufkommens erweisen sich auch bei der gebotenen strikten Betrachtungsweise insgesamt und damit auch hinsichtlich der auf die Reduzierung von Besetzungsproblemen gerichteten Maßnahmen als geeignet und erforderlich, um die Ziele des Gesetzes zu verwirklichen.

**(b)** Die im Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz vorgesehenen sonderabgabefinanzierten Maßnahmen sind zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele sowohl geeignet als auch erforderlich und begründen damit die Finanzverantwortlichkeit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bzw. die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung.

**(aa)** Mit den Mitteln des Ausbildungsunterstützungsfonds soll tatsächlichen Beeinträchtigungen auf dem Ausbildungsmarkt entgegengewirkt und sollen spezielle Nachteile der abgabebelasteten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausgeglichen werden. Dabei müssen die Beeinträchtigungen und Nachteile auch nach dem dargestellten strengen Rechtfertigungsmaßstab nicht bewiesen sein. Es reicht aus, dass die Annahmen des Gesetzgebers in tatsächlicher Hinsicht plausibel sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 137). Ihm ist lediglich aufgegeben, innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend zu ermitteln, mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk zu operieren, sowie sich mit den daraus vorgenommenen Wertungen im Rahmen des Vertretbaren zu bewegen (vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.2010, 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175, juris Rn. 143).

Dem wird der Landesgesetzgeber in Bezug auf die Ziele des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes gerecht. Seine Annahmen über Probleme auf dem bremischen Ausbildungsmarkt, namentlich das Vorliegen von Versorgungs-, Besetzungs- und Passungsproblemen, und einer großen Anzahl nicht erfolgreich beendeter Berufsausbildungen sind jeweils plausibel begründet.

Der Gesetzgeber hat seine Bewertung über ein im Land Bremen vorrangig bestehendes Versorgungsproblem im Sinne eines Unterangebots an Ausbildungsplätzen auf der Grundlage des im Gesetzgebungsverfahren eingeholten Gutachtens und des Abschlussberichts der Expertenkommission getroffen. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, die den Gesetzentwurf des Senats federführend erarbeitet hat, hat in ihrem Eckpunktepapier vom 3. November 2022 hierauf ausdrücklich Bezug genommen (vgl. Eckpunktepapier S. 1 f.). Sowohl das Gutachten als auch der Abschlussbericht der Expertenkommission gehen ausgehend von den Zahlen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) von einem solchen Defizit aus (siehe Gutachten Barczak/Pieroth, S. 10 f.; Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 13 f.). Beide stellen im Ausgangspunkt ein seit Jahren rückläufiges Ausbildungsplatzangebot im Land Bremen fest. Insbesondere der Abschlussbericht der Expertenkommission enthält dazu eine umfangreiche Auseinandersetzung mit den Analysen der Ausbildungsmarktentwicklung des BiBB bis zum Jahr 2021. Dem Abschlussbericht der Expertenkommission ist zu entnehmen, dass das betriebliche Ausbildungsplatzangebot von 5.949 Plätzen im Jahr 2011 auf 5.328 Plätze im Jahr 2021 um 8,72 Prozent zurückgegangen ist. Die Expertenkommission hat weiter unter Bezugnahme auf die Zahlen des BiBB angenommen, dass im Land Bremen zu wenige Ausbildungsangebote bestünden, um allen jungen Menschen ein auswahlfähiges Angebot zu unterbreiten (Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 13 f.). Rechnerisch hätten im Jahr 2021 100 Ausbildungsnachfragenden nur 91,6 Ausbildungsangebote gegenübergestanden. Dagegen machen die Antragstellerinnen unter Bezugnahme auf die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Ausbildungsmarktstatistik für die Jahre 2022 und 2023 zwar geltend, dass die Zahl der dort als „unversorgt“ geführten Personen hinter der Anzahl der Ende September noch unbesetzten Berufsausbildungsstellen zurückbleibe, was für ein Überangebot an Ausbildungsplätzen spreche. Dabei stellen sie jedoch einseitig auf die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ab. Die Unterschiede zu den im Gesetzgebungsverfahren herangezogenen Zahlen ergeben sich daraus, dass das BiBB zur Ermittlung seiner sogenannten „erweiterten Angebots-Nachfrage-Relation“ (eANR) eine erweiterte Betrachtung vornimmt und in die Zahl der erfolglosen Ausbildungsplatznachfragenden alle von den Beratungs- und Vermittlungsdiensten erfassten und noch suchenden Ausbildungsstellenbewerber einbezieht. Dies erfasst auch Bewerberinnen und Bewerber, die sich zwischenzeitlich um eine Überbrückung (z.B. Arbeit, teilqualifizierender Schulbesuch) kümmern konnten oder wollten, soweit sie weiterhin als suchend registriert sind. So soll verhindert werden, dass tatsächlich noch suchende Jugendliche aus der Erfassung ausgeschlossen werden, weil sie sich um eine Überbrückungsalternative bemüht haben. Die eANR liefert damit nach Ansicht des BiBB ein realistischeres Bild vom Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage (siehe

BiBB, Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes 2023, 13.12.2023, S. 39, abrufbar unter [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a11\\_entwicklung\\_ausbildungsmarkt\\_2023\\_4.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a11_entwicklung_ausbildungsmarkt_2023_4.pdf) (Abruf 27.09.2024, S. 53)).

Diese Bewertung ist plausibel. Der Gesetzgeber bewegt sich im Rahmen des Vertretbaren, wenn er seine Einschätzung ausgehend von den Zahlen und Schlussfolgerungen des BiBB vornimmt. Demnach standen im Jahr 2022 6.105 Ausbildungsplatznachfragenden 5.877 Ausbildungsplatzangebote gegenüber, davon 5.628 betriebliche Angebote. Für das Jahr 2023 standen 6.468 Ausbildungsplatznachfragenden 6.003 freie Ausbildungsplätze gegenüber, wovon sich lediglich 5.746 auf ein betriebliches Angebot bezogen (BiBB, a.a.O., S. 39). Die eANR lag auch für das Jahr 2022 mit 96,2 weiterhin unter 100. Dieser Trend hat sich im Übrigen auch für das Jahr 2023 mit einem eANR von 92,8 bestätigt. In Bezug auf die eANR zeigen sich bundesweit erhebliche regionale Unterschiede. Während für Bayern und Baden-Württemberg ein erhebliches Überangebot an Ausbildungsplätzen ausgewiesen wird (eANR von 109 und 116), lag eANR im Land Bremen für die Jahre 2022 und 2023 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 101,6 bzw. 101,8. Für das Jahr 2023 wird im Bundesvergleich nach Berlin sogar der zweitschlechteste Wert ausgewiesen. Es ist nicht unplausibel, wenn der Gesetzgeber ausgehend von den ihm bei Gesetzerlass vorliegenden Zahlen des BiBB für das Jahr 2022 eine Unterversorgung im Bereich des Ausbildungsangebots in Bremen angenommen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zu dem in § 2 Abs. 1 Satz 1 APlFG vorgesehenen Mindestüberhang in Höhe von 12,5 Prozent der angebotenen Ausbildungsplätze, bei dessen Unterschreitung die Förderungsmaßnahmen des Ausbildungsplatzfördergesetzes einsetzen sollten, ausdrücklich angenommen, dass diese Regelung auch im objektiven Interesse der Arbeitgeber liege, weil regionale und branchenspezifische Besonderheiten sowie Ausfälle während und nach der Ausbildung erwarten ließen, dass erst dann aufgrund einer gewissen Überdeckung zwischen Ausbildungsplatzangebot und später benötigten Arbeitskräften ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis bestünde (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 94). Plausibel ist auch die Annahme des Gesetzgebers, dass das Versorgungsproblem durch Ausbildungsplatzbewerberinnen und Ausbildungsplatzbewerber aus dem niedersächsischen Umland weiter verstärkt werde. Die Expertenkommission verweist insoweit darauf, dass der Anteil der einpendelnden Auszubildenden in Bremen im Jahr 2021 knapp 30 Prozent betragen habe, während der Anteil der auspendelnden Auszubildenden lediglich bei 16,6 Prozent gelegen habe. Es ist nachvollziehbar, dass die demnach gegebene Situation mit einer verhältnismäßig großen Ausbildungsplatznachfrage aus dem Umland von einem größeren Ausbildungsplatzangebot zusätzlich profitiert.

Der Gesetzgeber durfte plausibel auch von Passungsproblemen ausgehen, die auftreten, wenn relativ viele unbesetzte Ausbildungsplatzangebote relativ vielen noch suchenden Ausbildungsplatznachfragenden gegenüberstehen (vgl. BiBB, a.a.O., S. 54). Der Abschlussbericht der Expertenkommission verweist zwar darauf, dass die Passungsprobleme in Bremen im Bundesvergleich unterdurchschnittlich seien. Zugleich enthält der Bericht jedoch die Feststellung, dass es in den letzten Jahren zusätzlich zu dem Versorgungsproblem zunehmend auch zu Besetzungsproblemen gekommen sei. Gerade auch in Bezug auf solche Berufe, in denen aktuell kein Fachkräftemangel herrsche, seien viele Ausbildungsstellen unbesetzt geblieben (vgl. S. 17 Abschlussbericht Expertenkommission). Die Besetzungsprobleme spiegeln sich in den Zahlen des BiBB wider. Danach blieben 2023 in der Freien Hansestadt Bremen 8,1 Prozent der betrieblichen Ausbildungsplatzangebote unbesetzt (vgl. BiBB, a.a.O., S. 10), in Bezug auf den Anteil erfolglos bleibender Ausbildungsplatznachfrager weist Bremen mit 14 Prozent nach Berlin für das Jahr 2023 sogar den zweitschlechtesten Wert auf. Der vom BiBB zur Erfassung verwendete „Index Passungsprobleme“ liegt seit dem Jahr 2020 durchgängig über 100, während er in den 10 Jahren davor zumeist unter 50 geblieben ist.

Plausibel sind auch die vom Gesetzgeber in Rechnung gestellten Mängel in Bezug auf die Anzahl erfolgreicher Ausbildungsabschlüsse. Die Vertragslösungsquote – also der Anteil der vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge an den begonnenen Ausbildungsverträgen der dualen Berufsausbildung – lag im Jahr 2022 bundesweit bei 29,5 Prozent (vgl. Uhly, Neises, Vorzeitige Vertragslösungen in der dualen Berufsausbildung - Aktuelle empirische Befunde der Berufsbildungsstatistik und Maßnahmen - Ein Überblick, Stand: 03.11.2023, abrufbar unter [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dazubi\\_informationsbeitrag\\_vertragsloesungen-befunde-massnahmen-ueberblick.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dazubi_informationsbeitrag_vertragsloesungen-befunde-massnahmen-ueberblick.pdf), abgerufen am 30.09.2024). Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Quote um 2,8 Prozent an und verzeichnete damit einen Höchstwert (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht 2024, abrufbar unter [Berufsbildungsbericht 2024 \(bmbf.de\)](https://www.bmbf.de/Berufsbildungsbericht-2024), abgerufen am 30.09.2024). In der Freien Hansestadt Bremen lag sie mit 31,1 Prozent im Jahr 2022 sogar noch etwas höher als der Bundesdurchschnitt (vgl. BiBB, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024, S. 157, abrufbar unter [bibb-datenreport-2024-final.pdf](https://www.bibb.de/datenreport-2024-final.pdf), abgerufen am 30.09.2024).

**(bb)** Auch die Wirksamkeit der Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes können nicht vor vornherein in Abrede gestellt werden.

Hinsichtlich der in § 4 und § 5 AusbUFG vorgesehenen Förderinstrumente, können – zumal es bislang keine Erfahrungswerte bei der praktischen Umsetzung gibt – keine quantifizierten Nachweise der Wirksamkeit verlangt werden. Die Überprüfung hat sich auf begründete

Anhaltspunkte für eine Untauglichkeit zur Zielerreichung zu beschränken (BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 151 f.).

Solche Anhaltspunkte bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht. Hinsichtlich des Ausbildungskostenausgleichs (§ 5 AusbUFG) liegt es auf der Hand, dass dadurch das Ziel des Gesetzes, die Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Land Bremen zur Ausbildung zu erhöhen, gefördert werden kann. Ein größeres Angebot an berufsausbildeten Fachkräften ist stets als „bessere“ Versorgung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu bewerten. Die in § 4 AusbUFG umrissenen weiteren Maßnahmen, die mit den Mitteln der erhobenen Abgabe umgesetzt werden sollen, sind jedenfalls nicht von vornherein ungeeignet, die Chancen auf ein erfolgreiches Absolvieren begonnener Ausbildungen zu erhöhen und zudem die Passungsprobleme auf dem bremischen Ausbildungsmarkt zu reduzieren. Die Referatsleiterin Berufsbildungspolitik bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof den erstmaligen Vorschlag des Verwaltungsrats gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG, über den ein Beschluss des Senats zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlag, zu den konkret nach § 4 AusbUFG umzusetzenden Maßnahmen erläutert. Sie hat dazu dargelegt, dass der Verwaltungsrat mehrere Förderschwerpunkte gesetzt habe, um die bedarfsgerechten Angebote für die Arbeitgeber zu erhöhen. Sie betreffen u.a. die Kommunikationsförderung zwischen Betrieben und jungen Menschen in Form von Schulungen zum Umgang mit der jungen Generation und Diversity, Unterstützungsangebote bei der Gestaltung von Social-Media-Präsenz und bei Berufsorientierungsmessen. Ferner soll es um Nachhilfe im Rahmen der praktischen Ausbildung vor Ort in Betrieben gehen. Außerdem soll eine Ausbildungsbetriebsbegleitung, z.B. zur präventiven Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen und in Form von Mediationen, sowie ein „Onboarding“ mittels Einführungswochen für Auszubildende in Ausbildungsberufen mit hohen Vertragslösungsquoten, einem besonderen Auszubildendenmangel oder mit einer großen Anzahl von Kundenkontakten etabliert werden. Solche Maßnahmen sind der Zielerreichung förderlich. Es dürfte sich dabei – worauf die Antragstellerinnen selbst hinweisen – um gängige Unterstützungsmaßnahmen handeln, wie sie bereits vorhandene Förderinstrumente in ähnlicher Form vorsehen. Namentlich das BiBB benennt als Lösungsansätze insbesondere für die komplexen Ursachen der Passungsprobleme die vertiefte Beratung von Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern und ausbildungsnachfragenden Betrieben, die Erweiterung des Ausbildungsplatzangebots und die Erschließung weiterer Ausbildungsnachfrage dadurch, dass das Interesse weiterer junger Menschen für eine Ausbildung geweckt wird (vgl. [BiBB / Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt](#), abgerufen am 04.11.2024). Hierauf zielen die genannten Beispiele für Maßnahmen im Sinne des § 4 AusbUFG gerade ab.

**(cc)** Die Tauglichkeit der beabsichtigten Maßnahmen wird auch nicht durch den Hinweis der Antragstellerinnen in Frage gestellt, dass sie so oder in ähnlicher Form bereits Gegenstand staatlicher Ausbildungsförderung und insbesondere von beitragsfinanzierten Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Berufskammern seien.

Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz ist nicht auf die Ersetzung staatlicher oder sonstiger kommunaler Maßnahmen gerichtet. Das folgt bereits aus § 4 Abs. 1 AusbUFG, der bestimmt, dass mit Hilfe des Ausbildungsunterstützungsfonds zusätzlich zu den bereits vorhanden staatlichen und kommunalen Angeboten Maßnahmen finanziert und durchgeführt werden sollen. Zudem sieht § 4 Abs. 3 AusbUFG vor, dass durch die Maßnahmen die Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht ersetzt werden darf und dies auch für staatliche oder kommunale arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder Förderprogramme gelte. Dem Gesetz liegt demnach die Vorstellung des Gesetzgebers zugrunde, dass das bislang vorhandene System der Ausbildungsförderung – so z.B. durch die Jugendberufsagentur und die Vereinbarung „Ausbildung: innovativ 2021 bis 2023“ sowie eine Vielzahl weiterer Projekte insbesondere im Rahmen der Ausbildungsgarantie des Landes Bremen (vgl. dazu umfassend die Anlage „Übersicht über bestehende Förderangebote im Land Bremen“ zum Abschlussbericht der Expertenkommission) – bislang keine ausreichend konsolidierende Wirkung gezeigt habe und es weiterer Maßnahmen bedürfe, die jedoch nicht aus Steuermitteln finanziert werden sollen. Diese Annahme ist angesichts der plausibel begründeten fortbestehenden Beeinträchtigungen des bremischen Ausbildungsmarkts nicht zu beanstanden. Dass es zwischen den bereits bestehenden Förderinstrumenten und den nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 AusbUFG möglichen Maßnahmen einen gewissen Gleichlauf gibt, stellt den Nutzen zusätzlicher Beratungs- und Unterstützungsangebote im Bereich der Anbahnung und Durchführung von Ausbildungsverhältnissen nicht von vornherein in Frage. Vielmehr kann sich auch ein „mehr“ an ähnlichen Maßnahmen als zur Zielerreichung tauglich erweisen, wenn davon weitere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber profitieren oder zusätzliche Ausbildungsnachfrage erschlossen wird.

Zukünftig wird der Mehrwert der auf § 4 AusbUFG gestützten Maßnahmen gegenüber den bereits vorhandenen staatlichen und kommunalen Angeboten im Rahmen der Evaluierungspflichten gemäß § 14 AusbUFG zu überprüfen sein. Das Gesetz sieht damit ein zusätzliches Kontrollinstrument vor, um die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung sicherzustellen. Begründete Anhaltspunkte für eine nicht ausreichende Wirksamkeit im Sinne eines Zusatznutzens können daher zukünftig Änderungen der Förderpraxis oder auch ein gesetzgeberisches Einschreiten erforderlich machen.

Der Auffassung der Antragstellerinnen, durch die ihren Angeboten ähnlichen, abgabefinanzierten Maßnahmen werde in unzulässiger Weise in den bundesrechtlichen Zuständigkeitsbereich der Kammern eingegriffen, vermag sich der Staatsgerichtshof im Übrigen nicht anzuschließen. Unabhängig davon, ob der Bundesgesetzgeber den Berufskammern – etwa der Handwerkskammer im Rahmen der Aufgabe des Berufsbildungsausschusses zur Qualitätssicherung in der beruflichen Ausbildung (§§ 43, 44 Abs. 1 HwO) – die Verpflichtung auferlegt, selbst zur Erreichung der durch das Ausbildungsunterstützungsgesetz festgelegten Ziele tätig zu werden, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass ihnen dadurch zugleich die abschließende Befugnis übertragen werden sollte, dass nur sie Maßnahmen zur Lösung der durch das Gesetz adressierten Probleme des Ausbildungsmarkts treffen dürfen (vgl. dazu, dass durch die Zuweisung der Qualitätssicherung als ständige Aufgabe keine Befugnisse des Berufsbildungsausschusses begründet werden Lang, in: BeckOK HwO, 26. Ed. 01.09.2024, HwO § 44 Rn. 2).

**(dd)** Gegen die Erforderlichkeit und damit gegen die evidente Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabenaufkommens spricht auch nicht der Vergleich mit Fördermaßnahmen auf der Grundlage freiwilligen Zusammenwirkens. Es kann dahinstehen, ob es sich bei den entsprechenden Bemühungen der Berufskammern, auf die die Antragstellerinnen verweisen, überhaupt um ein „freiwilliges“ Zusammenwirken zumindest der privatrechtlich organisierten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber handelt. Jedenfalls haben – wie dargelegt – deren bisherige Fördermaßnahmen nicht ausgereicht, um die Beeinträchtigungen, auf die das Gesetz abzielt, zufriedenstellend zu lösen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine weitere Intensivierung ihrer gemeinsamen Bemühungen ernstlich anstreben. Vielmehr haben die Antragstellerinnen vorgetragen, zusätzlich zu dem, was bereits angeboten werde, seien keine weiteren Maßnahmen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber angezeigt, wenn sie darauf verweisen, dass die verbleibenden Beeinträchtigungen nicht von ihnen zu beseitigen seien, sondern als staatliche Aufgabe steuerfinanziert angegangen werden müssten.

**(c)** Der spezifischen Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber steht nicht entgegen, dass die Beeinträchtigungen, zu deren Beseitigung der Ausbildungsunterstützungsfonds beitragen soll, ihre Ursachen teilweise in äußeren Umständen und Entwicklungen haben, die von ihnen selbst nicht verursacht worden sind. Das gilt insbesondere für die von den Antragstellerinnen angesprochenen demografischen, schulischen und einwanderungspolitischen Entwicklungen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass es für die ausbildenden Betriebe durch den allgemeinen Geburtenrückgang, teilweise unzureichende Sprachkenntnisse zugewanderter Ausbildungsbewerberinnen und Ausbildungsbewerber und den Trend zu höheren allgemeinbildenden Schulabschlüssen zunehmend schwieriger

wird, geeignete Auszubildende in der erforderlichen Anzahl zu finden und sie erfolgreich zum Ausbildungsabschluss zu führen. Das bedeutet indes nicht, dass die daraus resultierenden Aufgaben lediglich das Allgemeinwohl betreffen, nicht aber auch das besondere Eigeninteresse und die Verantwortung der Abgabepflichtigen. Den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern kommt die historisch gewachsene Verantwortung für die praxisbezogene Berufsausbildung zu. Diese Aufgabe haben sie nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten zu erfüllen und zwar auch dann, wenn sich die äußeren Umstände, unter denen sie tätig werden, ändern und zusätzliche oder anders gelagerte Anstrengungen erforderlich machen (vgl. zu Veränderungen in der demografischen Entwicklung bereits BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 90).

Die Ziele des Gesetzes, Passungsprobleme zu reduzieren und einen Zuwachs an erfolgreichen Ausbildungsabschlüssen zu erreichen, adressieren überdies Herausforderungen, die den Ausbildungsmarkt bundesweit betreffen. Nach Einschätzung des Abschlussberichts der Expertenkommission, die durch die bereits dargestellten Zahlen des BiBB bestätigt werden, sind namentlich die Passungsprobleme im Land Bremen im Bundesvergleich sogar unterdurchschnittlich ausgeprägt (vgl. Abschlussbericht Expertenkommission, S. 17). Nicht zuletzt waren es gerade diese Herausforderungen, die den Bundesgesetzgeber bewogen haben, im Weiterbildungsgesetz Maßnahmen zu verabschieden, die u.a. auf die Reduzierung unbesetzt bleibender Ausbildungsplätze abzielen. Es handelt sich gerade nicht um spezifisch bremische Probleme, die ausschließlich oder doch ganz überwiegend auf Fehlentwicklungen im Bereich der schulischen Bildung zurückzuführen wären und die daher als kompensationsbedürftig nur im Hinblick auf sonstige Allgemeinwohlziele gelten könnten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, juris Rn. 139; Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132, Rn. 67).

**(d)** Die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung entfällt auch nicht deswegen, weil das Gesetz auf Grundlage des § 4 AusbUFG zum Erlass von Maßnahmen berechtige, die außerhalb der besonderen Gruppenverantwortung der Arbeitgeber lägen.

Die Verwendung des Abgabenaufkommens muss allerdings der Finanzierung von Maßnahmen dienen, die gerade die besondere Gruppenverantwortung der Arbeitgeber betreffen, also insbesondere die sachgerechte Durchführung des betrieblichen Teils der dualen Berufsausbildung. Nur so wird der Charakter der Sonderabgabe als staatlich organisierte „Selbsthilfe“ gewahrt (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132, juris Rn. 54; Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316, juris Rn. 96). Sollen die Finanzmittel hingegen für Maßnahmen verwendet werden, die allein in die allgemeinpolitische Verantwortung fallen, ist ihre Verwendung selbst dann nicht gruppennützig, wenn sie

sich positiv auf die Zielerreichung auswirken, weil sie die Arbeitgeber nicht von einer gerade in ihren Verantwortungsbereich fallenden Aufgabe entlasten.

**(aa)** Die Frage, ob die gemäß §§ 4 Abs. 2 Satz 1, 10 Abs. 2 Nr. 2 AusbUFG durch den Verwaltungsrat im Benehmen mit der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa vorgeschlagenen und vom Senat gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 AusbUFG beschlossenen Maßnahmen noch die besondere Finanzierungsverantwortlichkeit der Arbeitgeber adressieren, betrifft in erster Linie die Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung im Einzelfall, nicht aber die Verfassungsmäßigkeit des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes. Zu einer die Gruppennützigkeit währenden Mittelverwendung sind der Verwaltungsrat und der Senat schon von Verfassung wegen verpflichtet. Dem Senat kommt insoweit durch das Letztentscheidungsrecht über die konkreten Maßnahmen und den Finanzbedarf eine Kontrollbefugnis zu, die die Rechte der Arbeitgeber sichert (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 158, 174 ff.). Die Abgabepflichtigen können zudem über die Anfechtung des Festsetzungsbescheids oder im Wege der Feststellungsklage gegen eine drohende zweckwidrige oder sonst willkürliche Verwendung des Abgabenaufkommens um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen.

**(bb)** Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz selbst stellt bei der gebotenen, die Grenzen der Finanzverantwortlichkeit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber berücksichtigenden Auslegung eine zweckgerechte Mittelverwendung ausreichend sicher.

Dem Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens für die zu finanzierenden weiteren Maßnahmen im Sinne des § 4 Abs. 1 AusbUFG trägt § 4 Abs. 3 Satz 1 AusbUFG Rechnung, der bestimmt, dass dadurch die Erfüllung staatlicher Aufgaben, insbesondere im Bereich der allgemeinen schulischen Bildung, nicht ersetzt werden darf. Nach der Gesetzesbegründung soll durch diese Regelung der Erlass von Maßnahmen ausgeschlossen werden, die nicht durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sondern staatlich zu finanzieren seien (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1783, S. 4). Diese besondere Zweckbindung des Abgabenaufkommens ist auch bei der Auslegung der im Katalog des § 4 Abs. 1 AusbUFG enumerativ aufgeführten Maßnahmenteilen zu berücksichtigen. Darüber wird der Senat gerade nicht ermächtigt, außerhalb der Finanzierungsverantwortlichkeit der Arbeitgeber liegende Maßnahmen zu beschließen.

Anders als die Antragstellerinnen meinen, ermächtigt § 4 Abs. 1 AusbUFG nicht zu einer Verwendung des Abgabenaufkommens für Maßnahmen, die auf die Aufarbeitung von Defiziten der allgemeinen Schulbildung bzw. von persönlichen oder sprachlichen Defiziten der Auszubildenden abzielen. Den Antragstellerinnen ist allerdings darin beizupflichten, dass

die Vermittlung einer allgemeinen Ausbildungsfähigkeit nicht in die Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fällt. Die Vermittlung von Basiskompetenzen, Orientierungswissen und Problemlösungsfähigkeiten, die Förderung und Forderung von Leistungsfähigkeit und -bereitschaft und die Entwicklung der Befähigung zu überlegtem persönlichen, beruflichen und gesellschaftlichen Handeln sind grundsätzlich Aufgabe der Schulen (§ 5 Abs. 3 BremSchulG). Darauf zielen § 4 Abs. 1 und Abs. 4 bis 7 AusbUFG jedoch auch nicht ab. Vielmehr ist eine Adressierung nur der im praktischen Teil der dualen Berufsausbildung zu vermittelnden Kenntnisse und Fähigkeiten, auf die sich die Finanzverantwortung der Arbeitgeber erstreckt, bereits im Gesetzeswortlaut des Maßnahmenkatalogs angelegt (vgl. insbesondere § 4 Abs. 1 Nr. 6: „Unterstützung von Arbeitgebern bei der Eingliederung von Auszubildenden in das berufliche Umfeld durch Verbesserung besonderer, *betriebsbezogener Kompetenzen*“, § 4 Abs. 1 Nr. 7: „Prüfungsvorbereitung von Auszubildenden im Bereich der *praktischen* Kenntnisse und Fähigkeiten“ [Hervorhebung durch das Gericht]). Bei der gebotenen zweckgerichteten Auslegung sind davon Maßnahmen zur Aufarbeitung allgemeenschulischer Defizite nicht umfasst.

Soweit nach den Erläuterungen der Referatsleiterin Berufsbildungspolitik bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa auch „betriebsbezogene“ Sprachkurse und Nachhilfe Gegenstand des erstmaligen Vorschlags des Verwaltungsrats nach § 4 Abs. 2 Satz 1 AusbUFG über die nach § 4 AusbUFG zu finanzierenden Maßnahmen sind, obliegt es dem Senat vor seiner Beschlussfassung gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 AusbUFG, die entsprechenden Vorschläge nach ihrem konkreten Inhalt auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben des Gesetzes unter Berücksichtigung der Grenzen der Finanzierungsverantwortlichkeit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu überprüfen und – sollte sich die Abgabeverwendung insoweit als nicht gruppennützig erweisen – den Verwaltungsrat zur Nachbesserung aufzufordern. Dass sich bei der Gesetzesanwendung in Bezug auf einzelne Maßnahmen das Erfordernis einer Auslegung der Grenzen der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung ergibt, macht das Gesetz nicht verfassungswidrig.

**(e)** Die Gruppennützigkeit wird schließlich auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Abgabenaufkommen auch zur Finanzierung von Redaktionsvolontariaten eingesetzt wird.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG wird einer Ausbildung ein Redaktionsvolontariat von mindestens einjähriger Dauer gleichgestellt, das dazu dient, berufliche Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen im journalistischen Bereich zu erwerben. Zwar handelt sich bei einem Redaktionsvolontariat nicht um ein Berufsausbildungsverhältnis im Sinne des Berufsausbildungsgesetzes (vgl. BAG, Urt. v. 22.06.1994, 7 AZR 469/93, juris Rn. 13). Es ist dem Gesetzgeber indes nicht verwehrt, andere Formen der Berufsqualifikationen ebenso

für förderungswürdig zu erachten. Die Einbeziehung von Redaktionsvolontariaten zur Vermittlung journalistischer Fähigkeiten von bestimmter Dauer ist wegen seiner Nähe zu einem Berufsausbildungsverhältnis jedenfalls nicht sachwidrig. So hält das Bundesarbeitsgericht das tarifvertraglich geregelte Redaktionsvolontariat für ein dem Berufsausbildungsverhältnis vergleichbares Ausbildungsverhältnis (vgl. BAG, Urt. v. 23.06.1983, 6 AZR 595/80, BAGE 43, 115, juris Rn. 20 ff.). In der Begründung zur Einführung der Förderungswürdigkeit wird ausdrücklich darauf Bezug genommen, dass Redaktionsvolontariate in der Regel auf Basis von Tarifverträgen erfolgten, „die eine detaillierte Ausbildungsregelung für Volontär:innen enthalten“ (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1834, S. 6). Es begründet auch keinen Gleichheitsverstoß, dass der Gesetzgeber nur Redaktionsvolontariate, nicht aber auch Betriebspraktika von mindestens einjähriger Dauer, Stellen für Einstiegsqualifizierungen (EQ-Maßnahmen) und Praktika zur Erlangung eines beruflichen Abschlusses (sog. Umschulungen) als förderungswürdig anerkannt hat. Der Gesetzgeber hat in Bezug auf die Feststellung von förderungswürdigen Sachverhalten, ebenso wie bei der Festlegung der abgabepflichtigen homogenen Gruppe (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 125), das Recht, zu typisieren, auch wenn damit begrenzte Ungleichbehandlungen einhergehen. Er überschreitet diesen Spielraum nicht, wenn er Redaktionsvolontariate als förderungswürdig anerkennt, weil sie besonders ausbildungsähnlich sind und ihnen keine formale Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung entspricht. Auf die von den Antragstellerinnen aufgezählten Betriebspraktika, EQ-Maßnahmen und Umschulungen trifft dies nicht in gleicher Weise zu. Sie dienen vielmehr – wie das Betriebspraktikum oder die Einstiegsqualifizierung – gerade der Prüfung, ob ein Ausbildungsvertrag zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen werden soll oder sind – wie die Umschulung – Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

**(5)** Der Gesetzgeber war darüber hinaus nicht gehalten, zur Wahrung der Belastungsgleichheit innerhalb der homogenen Gruppe der Arbeitgeber weitere Untergruppen zu bilden und sie entsprechend dem Nutzen, den sie aus der Mittelverwendung voraussichtlich ziehen, in unterschiedlichem Umfang an der Finanzierung des Ausbildungsfonds zu beteiligen.

Eine solche Untergruppenbildung steht dem Gesetzgeber zwar grundsätzlich frei, um Unterschieden Rechnung zu tragen, die innerhalb einer – im Hinblick auf die gemeinsame Nähe zum Sachzweck – homogenen Gruppe ungeachtet der homogenitäts- und sachnähebegründenden Gemeinsamkeit bestehen können (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 134; Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348, juris Rn. 74). Je nach Art der bestehenden Unterschiede zwischen den Teilgruppen

kann dies zur Wahrung der Belastungsgleichheit sogar geboten sein (BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, juris Rn. 134). Dabei ist anzustreben, dass jede Untergruppe sich in dem Maß an der Finanzierung der staatlichen Aufgabe beteiligt, in welchem sie daraus Vorteile erlangt (BVerwG, Beschl. v. 25.02.2009, 6 C 47/07, BVerwGE 133, 165, juris Rn. 42).

Allerdings ist der Gesetzgeber nicht gehalten, bereits bei geringfügigen oder nur in besonderen Fällen auftretenden Ungleichheiten tatbestandliche Unterscheidungen vorzusehen (BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12/88, BVerfGE 82, 159, juris Rn. 111 f.). Die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Typisierung sind erst verletzt, wenn unabhängig von der konkreten Förderpraxis des Ausbildungsfonds abzusehen ist, dass bestimmte Untergruppen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aus der Mittelverwendung einen erheblich geringeren Nutzen ziehen werden. Das ist hier nicht der Fall. Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz zielt nicht allein auf die Förderung der Berufsausbildung in Mangelberufen ab. Neben der Schaffung weiterer Ausbildungsplätze, von denen in erster Linie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Branchen mit einem echten Fachkräftemangel profitieren (vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 18), ist es auch auf die Reduzierung von Passungsproblemen und auf mehr erfolgreiche Ausbildungsabschlüsse gerichtet. Mittels der Abgabe sollen somit auch Leistungen erbracht werden, von denen Arbeitgeber profitieren, denen grundsätzlich noch ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen. Denn auch sie haben ein Interesse daran, freie Ausbildungsplätze zu besetzen und die Ausbildungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Ohnehin dürfte die Beurteilung, ob Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in einem Mangelberuf ausbilden, Veränderungen unterworfen sein, die zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Untergruppenbildung führen würden. Es ist zunächst Aufgabe des Verwaltungsrats und des Senats sicherzustellen, dass die Finanzmittel des Ausbildungsfonds allen abgabepflichtigen Arbeitgebern gleichheitsgerecht zugutekommen. Dass die gesetzlichen Regelungen dazu von vornherein ungeeignet wären, ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist auch angesichts der Vielschichtigkeit der zu erledigenden Aufgabe und der Vielzahl der zu ihrer Erfüllung zur Verfügung stehenden Mittel dem Gesetzgeber ein gewisser Zeitraum zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 144).

**(6)** Die Ausbildungsabgabe erweist sich auch ihrer Höhe nach als verhältnismäßig.

**(a)** Es ist nicht ersichtlich, dass die Abgabenhöhe über das hinausgeht, was für die Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlich ist. Dem steht nicht entgegen, dass nach § 10

Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG der Vorschlag des Verwaltungsrats zum Finanzierungsbedarf eine Untergrenze von sieben Millionen Euro nicht unterschreiten soll.

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Anforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt zwar nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde nach, sondern wirkt auch begrenzend für die Bemessung der nichtsteuerlichen Abgabe der Höhe nach. Die Finanzierungsverantwortung der zur Leistung einer Sonderabgabe Verpflichteten kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.11.2015, 2 BvR 355/12, juris Rn. 46). Durch die Ausgestaltung des § 10 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG als „Soll“-Regelung ist aber hinreichend sichergestellt, dass eine Inanspruchnahme der Arbeitgeber über ihre spezifische Finanzierungsverantwortung hinaus nicht droht. Der Verwaltungsrat ist für den Fall eines festgestellten geringeren Bedarfs verpflichtet, eine dementsprechend geringere Fördersumme vorzuschlagen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine Mindestfördersumme von sieben Millionen Euro, anders als vom Gesetzgeber vermutet, nicht in der Regel mindestens aufzuwenden ist, um Maßnahmen mit einem Zusatznutzen für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durchzuführen. Im Übrigen ist auch der Senat bei Festsetzung der prozentualen Höhe der jährlichen Ausbildungsabgabe durch Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 1 AusbUFG verpflichtet, von dem Vorschlag einer die Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber übersteigenden Fördersumme abzuweichen.

**(b)** Die Abgabenhöhe ist auch angemessen.

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat in ihrem Eckpunktepapier vom 3. November 2022 bei Zugrundlegung eines Maßnahmeteils in Höhe von 10 Millionen Euro und einem Ausbildungskostenausgleich in Höhe von 2.500 Euro pro Ausbildung zur bedarfsdeckenden Finanzierung einen Umlagesatz von 0,26 Prozent errechnet, was einem Umlagebetrag von 161 Euro je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem im Jahr entspreche (vgl. S. 12 f. Eckpunktepapier). Sie hat weiter angenommen, dass dies einer jährlichen Belastung von besonders großen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit 10.000 Beschäftigten in Höhe von 1.611.322 Euro und von Arbeitgebern mit 10 Beschäftigten in Höhe von 1.611 Euro entspreche. Dem Betrieb mit 10.000 Arbeitnehmern würde bereits bei einer Ausbildungsquote von 3,4 Prozent, was 340 Auszubildenden entspreche, zugleich ein Ausbildungskostenausgleich in Höhe von 850.000 Euro zufließen. Bei einer Ausbildungsquote von 6,4 Prozent wären Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeglichen (vgl. die tabellarische Aufstellung auf S. 13 des Eckpunktepapiers). Legt man dies zugrunde, sind die für die betroffenen Abgabenschuldner eintretenden Beeinträchtigungen auch angesichts dessen, dass die Höhe der Ausbildungsabgabe auf höchstens 0,3 Prozent der Bruttolohnsumme

gedeckt ist, überschaubar. Die mit der Abgabe verbundene Steigerung der Höhe der Arbeitskosten ist nicht übermäßig. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Abgabe in absoluten Zahlen solche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber stärker belastet, die mehr Arbeitnehmer beschäftigen. Denn sie profitieren nach dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Konzept des Gesetzgebers auch besonders von dem Ziel des Gesetzes, eine bessere Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften zu erreichen, weil sie über einen besonders hohen Fachkräftebedarf verfügen. Darüber hinaus besteht über die Bagatellgrenze (§ 2 Abs. 5 AusbUFG) bzw. über die Befreiung nach § 11 Abs. 6 AusbUFG die Möglichkeit, besonderen – gerade auch wirtschaftlichen – Härten ausreichend Rechnung zu tragen.

**(7)** Die formellen Anforderungen, welche in Bezug auf „haushaltsflüchtige“ Sonderabgaben eine angemessene Dokumentation sichern sollen (vgl. BVerfG, Beschl. v 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 123 ff.), sind gewahrt.

Dieses Erfordernis gehört – auch wenn Art. 110 Abs. 1 GG keine wörtliche Entsprechung in der Landesverfassung findet – zum Prüfprogramm des Staatsgerichtshofs. Denn Art. 132 Satz 1 BremLV sieht vor, dass das Haushaltsgesetz die Grundlage aller Einnahmen und Ausgaben für die Verwaltung abbildet. Dem kann ein verfassungsrechtlicher Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans entnommen werden (Wieland, in: Fischer-Lescano u.a., BremLV, 1. Aufl. 2016, Art. 132 Rn. 4).

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 AusbUFG werden die zugunsten des Ausbildungsunterstützungsfonds zu leistenden Abgaben zunächst im Haushalt vereinnahmt und anschließend einer zweckgebundenen Sonderrücklage im Sinne von § 62 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung zugeführt. Die Ausbildungsabgabe ist damit gerade keine „haushaltsflüchtige“ Sonderabgabe. Überdies existiert im Haushaltsplan des Landes Bremen die vom Bundesverfassungsgericht insoweit geforderte Anlage, in der alle nichtsteuerlichen Abgaben aufgenommen sind, „die weder Gebühr noch Beitrag sind und bei denen auch mangels sonstiger spezieller Sach- und Zweckzusammenhänge eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist“ (BVerfG, Beschl. v 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 126, vgl. „Dokumentation der Sonderabgaben“ im Haushaltsplan 2023, S. 119 ff., und im Haushaltsplan 2024, S. 67 f.).

**(8)** Der Anforderung, einer regelmäßigen Überprüfung der sachlichen Rechtfertigung der Abgabe (vgl. bereits BVerfG, Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 76), ist durch die in § 14 AusbUFG vorgesehene Evaluierungspflicht ausreichend

Rechnung getragen. Unabhängig davon ist der Gesetzgeber bei einer auf längere Zeit angelegten Finanzierung einer in die spezifische Verantwortung einer Gruppe fallenden Aufgabe durch Erhebung einer Sonderabgabe bereits von Verfassungs wegen gehalten, stets zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels Sonderabgabe aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung zu ändern oder aufzuheben ist. Denn die Sonderabgabe bedarf im Gegensatz zur Steuer als Ausnahmeinstrument der fortdauernden Legitimation durch hinreichende Rechtfertigungsgründe (BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, juris Rn. 76; Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186, juris Rn. 156).

### C.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStGHG).

Die Entscheidung ist mit 4 zu 3 Stimmen ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Dr. Haberland

gez. Prof. Dr. Heesen

gez. Prof. Dr. Lange

gez. Dr. Riemer

gez. Stybel

**Abweichendes Votum der Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke  
sowie der Richter Dr. Haberland und Dr. Riemer  
zum Urteil des Staatsgerichtshof Bremen vom 16. Dezember 2024, St 5/23**

Wir stimmen dem Urteil des Staatsgerichtshofs nicht zu. Nach unserer Auffassung ist der Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen begründet. Der Staatsgerichtshof hätte feststellen müssen, dass das Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen vom 28. März 2023 (BremGBI. S. 272) unwirksam ist. Unseres Erachtens verletzen die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes zur Bestimmung des Arbeitgeberbegriffs und die *contra-legem*-Auslegung durch die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs den Grundsatz der Belastungsgleichheit gemäß Art. 2 Abs. 1 BremLV und das Bestimmtheitsgebot.

I.

Ziel des bremischen Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes (AusbUfG) ist die Errichtung eines staatlich verwalteten Fonds (§ 1), den die bremischen Arbeitgeber (definiert in § 2 Abs. 1) mit einer Ausbildungsabgabe (§ 11) zu finanzieren haben. Aus diesem Fonds sollen verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung der Arbeitgeber im Land Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften finanziert werden. Unter anderem soll die „Passgenauigkeit“ zwischen Ausbildungssuchenden und Ausbildungsbetrieben gefördert und überhaupt die Qualität der Ausbildung verbessert werden (§ 3 und § 4). Zudem wird Arbeitgebern, die im Gesetz näher benannte Ausbildungen durchführen, ein Ausbildungskostenausgleich durch Ausgleichszuweisung gewährt (§ 5).

II.

1. Nach § 11 AusbUFG sind „Arbeitgeber“ verpflichtet, eine dort näher geregelte Ausbildungsabgabe zu zahlen. § 2 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG enthält eine Legaldefinition des Begriffs

„Arbeitgeber“. Danach sind Arbeitgeber im Sinne des Gesetzes die im Land Bremen ansässigen „Unternehmen“ und Betriebe (Nr. 1), Verwaltungsbehörden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen im Zuständigkeitsbereich des Senats sowie die sonstigen der Aufsicht des Senats unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Nr. 2), die Verwaltungsbehörden der Stadtgemeinde Bremerhaven im Zuständigkeitsbereich des Magistrats Bremerhaven (Nr. 3) und Bundesbehörden mit Sitz oder Außenstelle im Land Bremen (Nr. 4), in denen jeweils mindestens eine Person im Sinne dieses Gesetzes beschäftigt ist.

Im Gesetzgebungsprozess war im Detail umstritten, wer „Arbeitgeber“ im Sinne des Gesetzes und damit abgabepflichtig für den Ausbildungsunterstützungsfonds sein soll. So sollten als „Unternehmen“ i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG nach der Begründung des Gesetzentwurfs „solche im Sinne des § 2 Absatz 1 Umsatzsteuergesetz“ verstanden werden (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1748, Begründung S. 3). Zwecks „Präzisierung“ wurde § 2 Abs. 1 AusbUFG deshalb im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens um den Satz 2 ergänzt: „Für die Auslegung des Begriffs Unternehmen gelten die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes.“ (vgl. Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD vom 22.03.2023, Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1834, S. 1 und S. 5).

Zu den (weiteren) Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes (UStG), die neben § 2 UStG den Begriff des „Unternehmers“ definieren, gehört allerdings auch § 2b UStG. Gemäß dieser Vorschrift gelten „juristische Personen des öffentlichen Rechts (...), soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen“, gerade „nicht als Unternehmer im Sinne des § 2“ UStG. § 2b UStG schränkt die weite Definition des Unternehmerbegriffs in § 2 UStG also ein (Reis, in: Weymüller, BeckOK UStG, 42. Ed. v. 15.09.2024, § 2b Rn. 2 und 2.1; Korn, in: Bunjes, UStG, 22. Aufl. 2023, § 2b Rn. 5). Nach dem sich aus § 2 Abs. 1 mit § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG ergebenden Unternehmerbegriff „des Umsatzsteuergesetzes“, konkretisiert durch die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AusbUFG in den Nummern 1 bis 4 genannten Fallgruppen, würden also zumindest die im Lande Bremen ansässigen, aber nicht der Aufsicht des Senats unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts aus dem Anwendungsbereich des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes fallen. Sie wären also auch keine abgabepflichtigen Arbeitgeber im Sinne von § 11 AusbUFG.

2. Nach der Auffassung der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs sind nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG für die Auslegung des Begriffs „Unternehmen“ aber nicht sämtliche Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes (unter Einschluss von § 2b UStG) heranzuziehen, sondern nur § 2 Abs. 1 UStG. Eine solche, den eindeutigen Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG missachtende Auslegung ist unseres Erachtens nicht verfassungskonform.

Als Bestandteil des in der Landesverfassung verankerten Rechtsstaatsprinzips (BremStGH, Ur. v. 12.04.2013, St 1/12, BremStGHE 8, 198, 218, juris Rn. 72; BremStGH, Ent. v. 09.06.1986, St 2/85, BremStGHE 4, 96, 105, juris Rn. 63) verlangt das Bestimmtheitsgebot, dass Rechtsnormen hinreichend klar gefasst sind. Die Normadressaten müssen den Norminhalt zuverlässig erkennen und sich danach einrichten können, die

Norm muss als Grundlage richterlicher Kontrolle tauglich sein. Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist (daher nur dann) Genüge getan, wenn Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, St 1/99, BremStGHE 6, 228, 235 f., juris Rn. 51 m.w.N.).

Die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz grundsätzlich sämtliche Arbeitgeber im Land Bremen als Abgabepflichtige erfassen wollte. Sie ist der Meinung, man könne das Problem des Auseinanderfallens des von der Mehrheit des Staatsgerichtshofs unterstellten Willens des Gesetzgebers und dem Wortlaut des Gesetzes durch Auslegung lösen. Das erfolgt dergestalt, dass sie § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG entgegen seinem Wortlaut (contra legem) so auslegen, dass für die Bestimmung des Begriffs „Unternehmen“ nur auf den Unternehmerbegriff des § 2 Abs. 1 UStG, nicht aber auch auf § 2b UStG verwiesen wird. Praktisch hätte dies zur Folge, dass auch diejenigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die im Land Bremen ansässig sind und der Aufsicht des Bundes oder eines anderen Landes unterliegen, zu Abgabepflichtigen gemäß § 11 AusbUFG gemacht werden. Diese Abweichung vom eindeutigen Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG stellt keine Bewältigung von Auslegungsproblemen mit „herkömmlichen juristischen Methoden“ mehr dar und verstößt daher gegen das Bestimmtheitsgebot.

a) Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG ist insoweit eindeutig. Er verweist für die Auslegung des Begriffs „Unternehmen“ auf „die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“, also des gesamten Umsatzsteuergesetzes, einschließlich § 2b UStG mit den dort genannten Einschränkungen des Unternehmerbegriffs. Auch das von der Mehrheit des Staatsgerichtshofs zur Auslegung des Begriffs „Bestimmungen“ herangezogene Verständnis des Dudens rechtfertigt keine andere Auslegung. Dieses Verständnis, dass mit „Bestimmungen“ lediglich die Regelungen in § 2 Abs. 1 UStG gemeint seien, ist auch unter Berücksichtigung der Begriffsbestimmung des Dudens und unter Anwendung der herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden nur haltbar, wenn § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG für den Unternehmensbegriff auf „die Bestimmungen des § 2 Abs. 1 UStG“ verweisen würde. Dies mag nach der Begründung des früheren Gesetzentwurfs des Senats, der noch nicht den Satz 2 des § 2 Abs. 1 AusbUFG enthielt, so gemeint gewesen sein (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1784, Begründung S. 2). Es ist aber gerade auf Grund des Änderungsantrags der Regierungsfractionen vom 22.03.2023 (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1834, Begründung, S. 1 und S. 5) nicht in dieser Weise umgesetzt worden. Vielmehr gelten danach für die Begriffsbestimmungen des Unternehmens die gesamten Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes.

b) Die systematische Auslegung, wonach einzelne, kollidierende Rechtssätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, grundsätzlich so zu interpretieren sind, dass sie miteinander vereinbar sind (BVerfG, Beschl. v. 10.06.2009, 1 BVR 825/08 und 1 BvR 831/08, juris Rn. 50), gebietet es hier nicht, den Begriff des „Unternehmens“ in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG so zu interpretieren, dass lediglich auf § 2 Abs. 1 UStG verwiesen wird. Denn auch eine Bezugnahme auf sämtliche Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes, wie es der Wortlaut der Vorschrift vorsieht, kollidiert nicht mit den anderen Regelungen des Ausbildungsfondsunterstützungsgesetzes.

c) Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes lässt sich nicht entnehmen, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG nur auf § 2 Abs. 1 UStG Bezug nimmt.

Die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs zieht aus der Begründung zum Gesetzentwurf des Senats, dass „Unternehmen“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG „solche im Sinne des § 2 Absatz 1 Umsatzsteuergesetz“ sein sollten (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1748, Begründung S. 3), den Schluss, dass der Gesetzgeber damit sämtliche in Bremen ansässige Arbeitgeber erfassen wollte. Dieser gesetzgeberische Wille kann der Gesetzeshistorie jedoch nicht eindeutig entnommen werden. Aufgrund des Änderungsantrags der Regierungsfractionen wurde in § 2 Abs. 1 AusbUFG der besagte Satz 2 in seiner jetzigen – weiten – Fassung eingefügt („Für die Auslegung des Begriffs Unternehmen gelten die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes.“, Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1834, S. 1). Nach der Begründung sollten hiermit „die von diesem Gesetz umfassten Unternehmen präzisiert“ werden (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1834, S. 5). Konkret hieß dies zum Beispiel, wie man aus einer Äußerung der CDU-Abgeordneten Susanne Grobien in der Plenarsitzung des Landtags („Religionsgemeinschaften rein ins Gesetz, jetzt wieder raus“, PIPr 20/45, S. 6885) schließen kann, die von Seiten der Regierungsfractionen unwidersprochen blieb: Der Gesetzgeber bezweckte mit der vorgeschlagenen Einfügung des Satzes 2, Religionsgemeinschaften mit Hilfe von § 2 UStG und § 2b UStG von der Abgabepflicht auszunehmen. Dies wird bestätigt durch die Aussage des Abgeordneten Ingo Tebje (DIE LINKE): „Wir haben den Geltungsbereich besser definiert, auch in Abstimmung mit den Religionsgemeinschaften. Ja, das haben Sie eben auch schon gesagt, denn der ideelle Bereich, der wird nun nicht erfasst.“ (PIPr 20/45, S. 6890). Auch die Erweiterung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf „Bundesbehörden mit Sitz oder Außenstelle im Land Bremen“ durch Einfügung einer neuen Nr. 4 in § 2 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG durch den Änderungsantrag zur 2. Lesung (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1834, S. 1) spricht dafür, dass der Gesetzgeber nicht sämtliche in Bremen ansässige Arbeitgeber von der Abgabepflicht erfassen wollte. Er nimmt gerade nicht die sonstigen,

bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in den Geltungsbereich auf.

Es erschließt sich deshalb nicht, warum § 2 Abs. 1 AusbUFG durch Satz 2 dahingehend „präzisiert“ worden ist, dass auf „die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ verwiesen wurde, wenn damit nur § 2 Abs. 1 UStG gemeint gewesen sein sollte.

d) Schließlich kommt auch eine teleologische Auslegung nicht zu dem Ergebnis, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG nur auf § 2 Abs. 1 UStG verweist. Die teleologische Interpretation gewährleistet, dass eine Norm ihrer Funktion gerecht wird. Dabei ergibt sich der Normzweck regelmäßig aus dem – durch Auslegung festzustellenden – objektivierten Willen des Gesetzgebers (BVerfG, Beschl. v. 27.09.2022, 1 BvR 2661/21, juris Rn. 25).

Hier kann ein objektivierter Wille des Gesetzgebers jedoch nicht eindeutig festgestellt werden. Aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergibt sich, wie dargestellt, dass der Gesetzgeber nicht alle „Arbeitgeber“ im Lande Bremen erfassen wollte und erfasst hat. Es lässt sich insbesondere nicht ermitteln, ob es sein objektivierter Wille gewesen ist – gegen den Wortlaut von § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG – die sonstigen, im Land Bremen ansässigen, aber nicht der Aufsicht des Senats unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts als abgabepflichtige „Arbeitgeber“ zu erfassen.

e) Die jetzige Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG beruht auch, wie die vorangehend dargestellte Gesetzeshistorie zeigt, nicht auf einem Redaktionsversehen. Der Gesetzestext ist sprachlich weder verunglückt noch missverständlich. Er ist auch eindeutig.

f) Die Grenzen der Auslegung eines Gesetzes ergeben sich wegen der Bindung der Gerichte an Gesetz und Recht dahingehend, dass einem nach dem Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz nicht ein entgegengesetzter Sinn verliehen oder der normative Gehalt einer Vorschrift grundlegend neu bestimmt werden darf (BVerfG, Beschl. v. 26.04.1994, 1 BvR 1299/89, juris Rn 38). Angesichts der erwähnten rechtsstaatlichen Funktion von Gesetzen, Rechtssicherheit durch Klarheit zu schaffen, kann eine Auslegung von Gesetzen entgegen ihrem klaren Wortlaut deshalb nur unter strengen Voraussetzungen erlaubt sein. Dies gilt erst recht, wenn der persönliche Geltungsbereich eines Gesetzes auch – wie vorliegend in § 13 AusbUFG – mit Bußgeldtatbeständen verknüpft wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.10.1985, 1 BvR 1053/82, BVerfGE 71, 108-122, juris Rn. 14; BVerfG, Kammerbeschl. v. 19.12.2002, 2 BvR 666/02, juris Rn 24). Eine Rechtsfortbildung – auch durch *contra legem*-Auslegung – ist vom Bundesverfassungsgericht zwar anerkannt (BVerfG, Beschl. v. 14.02.1973, 1 BvR 112/65, BVerfGE 34, 269, 287 f., juris Rn 38 ff.). Sie überschreitet aber

jedenfalls die verfassungsrechtlichen Grenzen einer erlaubten richterlichen Rechtsfortbildung, wenn es nicht mehr darum geht festzustellen, was der Gesetzgeber sagen wollte, sondern was er hätte sagen sollen (vgl. BVerfG, Urt. v. 16.07.1985, 1 BvR 233/83, BVerfGE 69, 315, 372). Wenn aber der Wille des Gesetzgebers, wie dargestellt, nicht eindeutig zu ermitteln ist, kann das Gesetz auch nicht in seinem Sinn rechtsfortbildend korrigiert werden. Denn eine unzulässige Rechtsfortbildung liegt jedenfalls dann vor, wenn die Auslegung den klaren Wortlaut des Gesetzes hintanstellt, keinen Widerhall im Gesetz findet und vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder stillschweigend gebilligt wird (BVerfG, Beschl. v. 23.10.2013, 1 BvR 1842/11, BVerfGE 134, 204 Rn. 115).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Rechtsstaatsprinzip die Funktion hat, alle Akte der öffentlichen Gewalt dem Recht zu unterwerfen, dabei die Gesetzgebung dem Verfassungsrecht (Gewaltenteilung). Aufgabe eines Verfassungsgerichts ist daher nur, die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, nicht jedoch, Gesetze, die dem Bestimmtheitsgebot nicht entsprechen, gegen ihren Wortlaut zu reparieren, insbesondere wenn nicht klar zum Ausdruck gekommen ist, was der Gesetzgeber gewollt hat. Dies wäre ein Übergriff in die Kompetenz des Gesetzgebers, folglich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Dies gilt selbst dann, wenn der Gesetzgeber darauf vertrauen sollte, dass die Gerichte die sachlichen Mängel eines erlassenen Gesetzes schon korrigieren werden. Denn die Gerichte sind keine Ersatzgesetzgeber (BVerfG, Urt. v. 16.07.1985, 1 BvR 233/83, BVerfGE 69, 315, 372).

g) Es ist nicht ersichtlich und von der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs auch nicht begründet worden, dass grobe Ungerechtigkeiten entstünden, wenn das Gesetz infolge der Anwendung des § 2b UStG noch einige weitere in Bremen ansässige Körperschaften nicht erfassen würde. Dass der § 2 Abs. 1 AusbUFG bei einer Anwendung auch auf § 2b AusbUFG seine Fähigkeit verliert, eine gerechte Lösung bereit zu halten, insbesondere weil sich Umstände rechtlich oder tatsächlich gewandelt haben, ist nicht ersichtlich. Nur in diesen Fällen sind Gerichte befugt und sogar verpflichtet zu prüfen, ob auch eine Auslegung gegen den Wortlaut in Betracht kommt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.8.2006, 1 BvR 1168/04, juris Rn. 20 ff.; BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990, 1 BvR 1186/89, BVerfGE 82, 6, 12, juris Rn. 21).

h) Wollte man den Verweis in § 2 Abs. 1 S. 2 AusbUFG mit der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs so verstehen, dass er lediglich auf den Unternehmensbegriff des § 2 Abs. 1 UStG verweist, würde dies sogar zu weiteren ungleichen Behandlungen von Arbeitgebern führen, die sich nicht rechtfertigen lassen. Rein ideell tätige Vereinigungen, die Einnahmen erzielen, aber keine Gegenleistung dafür erbringen, sind keine Unternehmen i.S.v.

§ 2 Abs. 1 UStG und würden von der Abgabepflicht nicht erfasst. Diese Ungleichbehandlung gegenüber Vereinigungen, die – jedenfalls teilweise – wirtschaftlich tätig werden und insoweit als Unternehmen i.S.d. § 2 Abs. 1 UStG gelten, ist vom Gesetzgeber nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt worden. Sie muss auch nicht etwa als Folge der gesetzgeberisch erforderlichen Typisierung und Generalisierung hingenommen werden.

### III.

Insgesamt verletzen die Regelungen des Ausbildungsunterstützungsgesetzes zur Bestimmung des Arbeitgeberbegriffs und die *contra-legem*-Auslegung durch die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs den Grundsatz der Belastungsgleichheit gemäß Art. 2 Abs. 1 BremLV und das Bestimmtheitsgebot.

Da nach unserer Auffassung § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG auch auf § 2b UStG verweist, werden entgegen der Auffassung der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs nicht sämtliche Angehörige der homogenen Gruppe der Arbeitgeber, die im Land Bremen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, erfasst. In dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16. Dezember 2024 ist zutreffend ausgeführt, dass der Gesetzgeber grundsätzlich gehalten ist, von der Belastung mit einer Sonderabgabe nicht Gruppen auszuschließen, die zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe stehen als die Abgabebelasteten (vgl. BVerfG, Ur. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, Rn. 125; Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139/12, BVerfGE 136, 194, Rn. 127). Will er auf die Einbeziehung von eigentlich Gruppenangehörigen in die Abgabepflicht verzichten, bedarf es eines rechtfertigenden Grundes nach Maßgabe des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (BVerwG, Ur. v. 23.02.2011, 6 C 22/10, BVerwGE 139, 42, juris Rn. 50).

Hier hat der Gesetzgeber, wie dargestellt, Teile der homogenen Gruppe der Arbeitgeber nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterworfen und damit von der Abgabepflicht ausgenommen. Dazu gehören jedenfalls die im Land Bremen ansässigen, aber nicht der Aufsicht des Senats unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und in Bremen ansässige Behörden eines anderen Landes, z.B. das Finanzamt Wesermünde. Ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung dieser Ausnahmen ist nicht gegeben.

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Dr. Haberland

gez. Dr. Riemer