



---

**Ausarbeitung**

---

**Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage**

**Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 042/16  
Abschluss der Arbeit: 22.04.2016  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an eine Ausbildungsumlage als Sonderabgabe</b>	<b>4</b>
1.1.	Begriff der Sonderabgabe	4
1.2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben im Allgemeinen	4
1.3.	Finanzverfassungsrechtliche Prüfung einer Sonderabgabe Ausbildungsumlage	5
1.3.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Ausbildungsumlage?	5
1.3.2.	Homogene Gruppe	5
1.3.3.	Besonderer Finanzierungsbedarf und “gruppennützige Verwendung“	6
1.3.4.	Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht/Prüfungspflicht	8
1.3.5.	Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach	9

## 1. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an eine Ausbildungsumlage als Sonderabgabe

### 1.1. Begriff der Sonderabgabe

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erstmals in seinem Urteil zur Berufsbildungsabgabe im Jahre 1980 Kriterien zum Wesen und zur Zulässigkeit einer Sonderabgabe festgelegt.<sup>1</sup>

Sonderabgaben weisen folgende Merkmale auf:<sup>2</sup>

- Hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht
- Keine unmittelbare Gegenleistung durch den Staat
- Abgabe wird dem Betroffenen voraussetzungslos auferlegt
- Erhebung nur von bestimmten Gruppen
- Die Gruppe der Betroffenen trifft eine spezielle Verantwortlichkeit für die jeweilige bsd. Finanzaufgabe
- Aufkommen der Sonderabgabe fließt grundsätzlich in einen Sonderfonds außerhalb des allgemeinen Finanzhaushalts (daher auch Bezeichnung als Sonderabgabe „mit Finanzierungszweck“)

Keine Voraussetzung dagegen ist, dass für die Abgabe eine korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand geschuldet wird.<sup>3</sup>

### 1.2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben im Allgemeinen

Der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Sonderabgabe sind enge Grenzen gesetzt: Hier gewährt das BVerfG dem Gesetzgeber keinen weiten Gestaltungsspielraum, da es einen grundsätzlichen Vorrang des Finanzierungsinstruments der Steuer gegenüber der Sonderabgabe sieht.<sup>4</sup> Um verfassungsrechtlich zulässig zu sein, muss eine Sonderabgabe folgende Voraussetzungen erfüllen:<sup>5</sup>

- Die Abgabe muss einen Sachzweck verfolgen, der über eine bloße Mittelbeschaffung hinausgeht,
- die Norm, mit welcher die Abgabe erlassen wird, muss neben der Belastung selbst enthalten

---

1 BVerfGE 55, 274 (298, 303 f., 305-308), des Weiteren BVerfGE 67, 256

2 Koenig, in: Koenig, AO, 3. Auflage 2014, § 3 Rn. 35

3 Hummel, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl 2009, 874

4 Hummel, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl 2009, 874 (882)

5 Koenig, in: Koenig, AO, 3. Auflage 2014, § 3 Rn. 36 ff.

- eine Angabe zur Verwendung des Aufkommens,
  - die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich.
- Die Gesetzgebungskompetenz muss sich aus einer Sachgesetzgebungskompetenz aus den Art. 70 ff. Grundgesetz (GG) ergeben.
  - Die Abgabe darf nur eine vorgefundene, homogene Gruppe belasten.
  - Diese belastete Gruppe muss die sog. Finanzierungsverantwortung für den mit der Erhebung der Abgabe verfolgten Zweck innehaben.
  - Zwischen der Belastung durch die Abgabe und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck, d.h. den durch die Abgabe finanzierten Begünstigungen, muss ein sachgerechter Zusammenhang bestehen; dies ist der Fall, wenn das Abgabenaufkommen „gruppennützig“ verwendet wird.
  - Sonderabgaben sollen regelmäßig zeitlich begrenzt sein, der Gesetzgeber muss daher fortlaufend überprüfen, ob die Abgabe weiter beizubehalten oder ggf. zu modifizieren ist.
  - Über die Sonderabgabe hat der Gesetzgeber eine sog. haushaltsrechtliche Informationspflicht.<sup>6</sup>

### 1.3. Finanzverfassungsrechtliche Prüfung einer Sonderabgabe Ausbildungsumlage

#### 1.3.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Ausbildungsumlage?

Bezüglich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird auf die vorgenannten Ausführungen unter Punkt 2.1. verwiesen.

#### 1.3.2. Homogene Gruppe

„Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, wodurch die Unterscheidbarkeit der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit gesichert werden soll: Dies ist nur dann der Fall, wenn sich die Gruppe der Abgabepflichtigen durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit (Sozialordnung) vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen lässt. Der Gesetzgeber darf nicht aus Anlass der Abgabenerhebung beliebig Gruppen bilden, die nicht durch die Rechts- oder Sozialordnung vorgegeben sind.“<sup>7</sup>

„Die mit der Berufsausbildungsabgabe belastete Gruppe der Arbeitgeber ist eine homogene Gruppe. Sie ist durch eine in der Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenlage ver-

---

6 BVerfGE 108, 186 (218 f.)

7 Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, § 119 Rn. 79

bunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar. Die Arbeitgeber selbst sehen sich als homogene Gruppe. Dies zeigt sich schon daran, dass sie sich zur Darstellung, Bewahrung und Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen zu sozialpolitischen Organisationen zusammengeschlossen haben, die unter dem Namen "Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände" eine Arbeitsgemeinschaft bilden, deren Ziel es ist, die "gemeinschaftlichen sozialpolitischen Belange" aller Arbeitgeber zu wahren (§ 1 Abs. 1 der Satzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände).

Auch der Gesetzgeber ist seit jeher davon ausgegangen, dass die Arbeitgeber eine homogene Gruppe in der Sozialwirklichkeit darstellen. So hat er z. B. in den Regelungen des Tarifvertragsgesetzes das Bestehen gemeinsamer Arbeitgeberinteressen und deren Wahrung durch entsprechende Verbände vorausgesetzt. Die Arbeitgeber treten nach den Grundgedanken des Tarifvertragsgesetzes wie auch in der Sozialwirklichkeit im Rahmen einer Sozialpartnerschaft als Interessengegenpol zur Gruppe der Arbeitnehmer auf (vgl. § 2 Abs. 1-3, § 5 Abs. 1 und 2 und § 12 TVG).

Branchentypische, strukturbedingte, organisatorische oder quantitative Unterschiede innerhalb der Gruppe der Arbeitgeber sind im vorliegenden Zusammenhang nicht erheblich. Denn sie ändern nichts an der prinzipiell gleichen Interessenlage und der gleichermaßen bestehenden, aus der Arbeitgeberbereinschaft folgenden Stellung und Verantwortung in der Gesellschaft.“<sup>8</sup>

### 1.3.3. Besonderer Finanzierungsbedarf und “gruppennützige Verwendung“

„Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe – in der Abgrenzung zur Steuer – nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. In dem Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen.<sup>9</sup> Bei Gesetzen, die das Recht der Wirtschaft betreffen, muss daher das Gesetz selbst wirtschaftsgestaltenden Inhalt haben.“<sup>10</sup>

Dies wäre in Bezug auf die Ausbildungsplatzumlage insoweit der Fall, als dass mit dem Umlagesystem eine grundsätzliche Verantwortlichkeit für jedes Unternehmen zur Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze statuiert würde. Gleichzeitig würden alle Betriebe eine Umlage zahlen, aus der staatliche Ersatzangebote zur Ausbildung finanziert werden sollen um die Versorgungslücke mit Ausbildungsplätzen durch nicht ausbildende Betriebe zu schließen. Ausbildungsbetriebe würden durch Zuschüsse aus dem Umlagefinanzierungsfonds nachträglich entlastet.

---

8 BVerfGE 55, 274 (312), Rn. 83 f.

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

10 BVerfGE 82, 159 (179) - Absatzfonds

Die Konzeption hat in der Gesamtbetrachtung wirtschaftsgestaltenden Inhalt, da statt der bisherigen freiwilligen Vereinbarungen zur beruflichen Ausbildung nunmehr ein Umlagesystem finanzielle Belastungen und Anreize zur Schaffung von Ausbildungsplätzen verbindlich für alle Betriebe statuieren würde.

Die Anforderungen an den besonderen Sachzweck der Sonderabgabe sieht auch Pieroth<sup>11</sup> in Bezug auf eine ausschließliche Verwendung der eingezahlten Mittel für die Unterstützung ausbildender Betriebe als unproblematisch gegeben an, wenn eine sonstige Verwendung für das öffentliche Gemeinwesen – explizit oder implizit – ausgeschlossen wäre.

Dies ist jedoch beim hier zu prüfenden Vorhaben fraglich. Die Erlöse der Umlage sollen sowohl ausbildenden Betrieben als auch außerbetrieblichen Ausbildungsangeboten zu Gute kommen. Letzteres würde jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der „gruppennützigen Verwendung“ begegnen.

Der BVerfG-Entscheidung vom 10. Dezember 1980 lag ein Gesetz zugrunde, bei dem die eingezahlten Mittel ausschließlich ausbildenden Betrieben zu Gute kommen sollten. Ein staatlich organisiertes Ausbildungsangebot war nicht vorgesehen.

In diesem Zusammenhang stellte das BVerfG fest: „Den finanziellen Hilfen ist gemeinsam, dass sie Betrieben - und damit Arbeitgebern - oder sonstigen Einrichtungen zugutekommen, die eine betriebliche Berufsausbildung durchführen. Damit fließen sie entweder unmittelbar Arbeitgebern zu, die die Voraussetzungen nach § 2 Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) für die Gewährung finanzieller Hilfen erfüllen, oder sie verbessern die generelle Ausbildungssituation, woran die Arbeitgeber - wie oben dargelegt - generell ein besonderes Interesse haben; insoweit werden sie mittelbar im Interesse der abgabepflichtigen Arbeitgeber verwendet. Insgesamt gesehen wird daher das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe primär im Interesse der Gruppe der Arbeitgeber genutzt. In gewisser Weise erhält damit die abgabepflichtige Gruppe für die Erbringung der Abgabe eine Art "Gegenleistung", ähnlich wie jemand, der für einen Beitrag eine staatliche Leistung erhält. Das Merkmal der Gruppennützigkeit enthält somit auch ein Element der von der Antragstellerin auf jeden Fall für eine Sonderabgabe als erforderlich angesehenen Verknüpfung mit dem Beitragsgedanken oder eine Art "Entgeltcharakter".“<sup>12</sup>

Es kann bezweifelt werden, ob eine teilweise Verwendung der Umlageerlöse für ein staatliches, außerbetriebliches Ausbildungssystem den verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die „gruppennützige“ Verwendung der Sonderabgabenerlöse gerecht werden würde. Zwar profitieren auch bei staatlichen Ausbildungssystemen die Arbeitgeber als Gruppe von den zusätzlichen Arbeitskräften die mit Hilfe staatlicher Ausbildungsangebote dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich jedoch letztlich um eine staatliche Aufgabenwahrnehmung, die

---

11 Pieroth/Barczak – Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), S. 156; <http://nrw.dgb.de/++co++1b6c874e-6507-11e4-b96b-52540023ef1a/Ausbildungsumlage-Gutachten-von-Prof-Bodo-Pieroeth.pdf> [zuletzt abgerufen am 21.04.2016]

12 BVerfGE 55, 274 Rn. 96

ebenso gut auch aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden könnte; zumal die Steuerfinanzierung für öffentliche Aufgaben vorrangig gegenüber der Sonderabgabenerhebung anzuwenden ist.

Ein staatliches Ausbildungsangebot, das mittels Sonderumlage finanziert würde, widerspräche zudem der historischen Argumentation des BVerfG zur Berufsausbildungsplatzabgabe aus dem Jahr 1980: „Die praktische Berufsausbildung war also nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet. Bestrebungen, sie "staatsnäher" zu organisieren, sind von den Arbeitgebern, die sich immer zu der geschichtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Verantwortung im Berufsausbildungswesen bekannt haben, stets abgelehnt worden. Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlässt, so muss er erwarten, dass die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.“<sup>13</sup>

Ein staatliches Ausbildungsangebot mittels Sonderumlagefinanzierung würde diese Argumentation des BVerfG unterlaufen und die, eine Sonderumlage rechtfertigende, historische Tatsache der beruflichen Ausbildung als Aufgabenwahrnehmung durch die Arbeitgeber in Deutschland in Frage stellen.

#### 1.3.4. Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht/Prüfungspflicht

„In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss der Gesetzgeber die Sonderabgaben zunächst haushaltsrechtlich vollständig durch eine Anlage im Haushaltsplan dokumentieren. Hierdurch sollen die Vollständigkeit des Haushaltsplanes und eine lückenlose parlamentarische Kontrolle gewährleistet werden.“<sup>14</sup>

Schließlich muss der Gesetzgeber die sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen. Der Wegfall des Finanzierungszwecks oder eine Zielerreichung sollen danach die Abschaffung der Sonderabgabe nach sich ziehen können.<sup>15</sup> Sonderabgaben sind insofern „temporär“.<sup>16</sup>

---

13 BVerfGE 55, 274 (313) Rn. 89 f.

14 Pieroth/Barczak: a.a.O. (s. Fn. 18), S. 154

15 Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201)

16 Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 105 Rn. 10

---

In dem Bundesgesetz, das die Sonderabgabe einführt, müssten explizit die haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht sowie eine periodische Überprüfungspflicht aufgenommen werden, um den Anforderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht Rechnung zu tragen.<sup>17</sup>

#### 1.3.5. Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach

„Schließlich ist sicherzustellen, dass die Berufsausbildungsplatzabgabe ihrer Höhe nach zu keiner unangemessenen Benachteiligung der Arbeitgeber führt. Dies kann beispielsweise nach dem Vorbild des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 durch das Anknüpfen der Bemessungsgrundlage an die Lohnsumme und die Normierung entsprechender Freibeträge geschehen.“<sup>18</sup>

Eine derartige Orientierung an der Lohnsumme ist in der hier zu begutachtenden Konzeption, nach Angabe des Fragestellers, enthalten.

Zwischenergebnis: Gestützt auf die BVerfG-Entscheidung zur Berufsausbildungsumlage bestehen keine durchgreifenden finanzverfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Ausbildungsumlage in Form der Sonderabgabe.

Finanzverfassungsrechtlich bedenklich könnte jedoch eine Mittelverwendung auch für (öffentlich finanzierte) außerbetriebliche Ausbildungsangebote sein.

- Ende der Bearbeitung -

---

17 Pieroth/Barczak: a.a.O. (s. Fn 18), S. 162

18 Pieroth/Barczak: ebenda