



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über den Antrag**

der B a y e r i s c h e n S t a a t s r e g i e r u n g, vertreten durch den Ministerpräsi-  
denten,

Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Graf von Pestalozza,  
Bayernallee 12, 14052 Berlin -

im Wege der e i n s t w e i l i g e

n A n o r d n u n g

Art. 4 Satz 1 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz -  
AltPflG) sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes i.V.m. Art. 1 AltPflG vom  
17. November 2000 (BGBl I S. 1513) und gegebenenfalls auch Art. 4 Satz 2 dieses  
Gesetzes bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfah-  
ren außer Vollzug zu setzen,

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen  
und Richter

Präsidentin Limbach,  
Sommer,  
Jentsch,  
Hassemer,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff

am 22. Mai 2001 beschlossen:

1. Artikel 1 § 4 Abs. 6 und § 9 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege  
(Altenpflegegesetz - AltPflG) sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes  
vom 17. November 2000 wird bis zur Entscheidung über die Vereinbarkeit die-  
ses Gesetzes mit dem Grundgesetz, längstens für die Dauer von sechs Mona-  
ten, einstweilen außer Kraft gesetzt.

2. Im Übrigen wird das Inkrafttreten von Artikel 1, Artikel 3 und Artikel 4 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG) sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes vom 17. November 2000 bis zur Entscheidung über die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Grundgesetz, längstens für die Dauer von sechs Monaten, einstweilen ausgesetzt.
3. Die Entscheidungsformel zu Nummern 1. und 2. ist im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

## **Gründe:**

### **A.**

#### **I.**

Das Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG) sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes vom 17. November 2000 (BGBl I S. 1513) regelt in seinem Artikel 1 erstmals länderübergreifend die Ausbildung in der Altenpflege. So sollen bundesweit ein einheitliches Ausbildungsniveau sichergestellt und das Berufsbild attraktiver gestaltet werden. Das Gesetz will bisherige, sich aus der Vielzahl der unterschiedlichen Landesregelungen ergebende Defizite ausgleichen und den Fachkräftemangel beseitigen (vgl. die Gesetzesbegründung, BTDrucks 14/1578 S. 11 f.).

1

In seiner Struktur lehnt sich das Gesetz an das Gesetz über die Berufe in der Krankenpflege vom 4. Juni 1985 (BGBl I S. 893) an, dem es in den Bestimmungen über die dreijährige Regelausbildung, über die Zugangsvoraussetzungen, den Schutz der Berufsbezeichnung, die Gestaltung des Ausbildungsverhältnisses und den Anspruch auf Ausbildungsvergütung folgt. Dies soll dem langfristigen Ziel einer einheitlichen Ausbildung in Alten-, Kranken- und Kinderpflege (Berufsfeld Pflege) dienen. Zur Bekräftigung dieses Ziels ist auf Antrag des Bundesrats (Drucks 14/1578 S. 21 zu 11.) § 4 Abs. 6 AltPflG eingefügt worden, der Modellversuche in den Ländern ermöglicht. Die bundesweite Einführung einer Erstausbildung zu den Altenpflegeberufen und die dreijährige Dauer der Ausbildung sollen - neben Veränderungen und Erweiterungen der Ausbildungsinhalte - ebenso wie die finanzielle Absicherung der Auszubildenden die Attraktivität des Berufs erhöhen und eine Angleichung an andere Gesundheitsberufe erreichen. Einzelheiten werden nach § 9 AltPflG in einer Bundesverordnung zu regeln sein.

2

Für die Ausbildung zum Berufsfeld der Altenpflegehilfe enthält das Gesetz nur eine Rahmenvorgabe.

3

#### **II.**

1. a) Die Bayerische Staatsregierung begehrt mit ihrem Normenkontrollantrag vom 2. März 2001 die Feststellung, Art. 1 AltPflG sei wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Art. 70, hilfsweise mit Art. 72, des Grundgesetzes unver-

4

einbar und daher nichtig.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor, dem Altenpflegegesetz fehle die Kompetenzgrundlage, der Bund sei für die Altenpflege nicht zuständig. Mangels einer ausschließlichen Bundeskompetenz habe sich der Bund in erster Linie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG berufen. Das Altenpflegegesetz habe jedoch keine Heiltätigkeiten zum Gegenstand. Die in § 3 AltPflG aufgeführten Ausbildungsziele zeichneten ein Berufsbild, in dem die pflegerischen Elemente, die nicht der Heilung dienten, deutlich überwögen. Das Gesetz lasse sich darüber hinaus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG auch deshalb nicht zuordnen, weil es nicht die Zulassung zu den Berufen in der Altenpflege regle, sondern die Erlaubnis, eine bestimmte Berufsbezeichnung zu führen, und deren Voraussetzungen (§§ 1, 2 AltPflG).

5

Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG lägen, unabhängig von Art. 74 GG, nicht vor, da eine bundesgesetzliche Regelung nicht "erforderlich" sei. Die Uneinheitlichkeit der bestehenden Landesregelungen reiche als Argument nicht hin. Zur legitimen Rechtsvielfalt müsse Weiteres hinzukommen, damit man den Zugriff des Bundes auf diese Grundlage stellen dürfe. Das Gesetz diene weder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, noch gehe es um die Wahrung der Wirtschaftseinheit. Selbst wenn man unterstelle, es gehe um die Wahrung der Rechtseinheit, liege noch kein gesamtstaatliches Interesse vor.

6

b) Die Antragstellerin beantragt, den Vollzug des angegriffenen Gesetzes im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren auszusetzen. Eine einstweilige Anordnung sei erforderlich, um von den durch das Gesetz betroffenen Schulen, Altenpflegeeinrichtungen und Bewerbern für eine Ausbildung in der Altenpflege schwer wiegende, nicht reparable Nachteile abzuwenden. Zugleich seien im Interesse des gemeinen Wohls der Bestand der in ihrer Existenz bedrohten Schulen und die Verwirklichung der bisherigen Ausbildungsmöglichkeiten bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache sicherzustellen.

7

Der schnelle Erlass der beantragten Anordnung könne verhindern, dass die Reform, die einen weitgehenden Umbau der Ausbildung im Bereich der Altenpflegeberufe erfordere, mit großem materiellen und immateriellen Aufwand unnütz und zum Teil irreparabel umgesetzt werde.

8

2. Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unbegründet.

9

Sollte das Gesetz sich als verfassungsgemäß erweisen, greife eine vorläufige Maßnahme in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ein und verkürze eine verfassungsrechtlich begründete Kompetenz. Zudem beeinträchtige sie das gesamtstaatliche Interesse, das dem Bund nach Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung übertragen sei. Auch das Altenpflegegesetz selbst sei grundgesetzlich vorgegebenen Zielen verpflichtet; werde die Durchführung des Gesetzes ausgesetzt, würden die Bemühungen um diese Zielvorgaben für die Dauer der Aussetzung gestoppt. Dadurch blieben

10

nicht nur die qualitativen Defizite der bisherigen Ausbildung bestehen; auch würde es durch die Verzögerung zur Verschärfung des Fachkräftemangels kommen, dem das Gesetz entgegen treten wolle.

Die Antragstellerin habe ihre Befürchtungen, ein Teil der Altenpflegeschulen müsse schließen, nicht nachvollziehbar dargelegt. Zudem beruhen sie auf Prämissen, deren Gestaltung in der Hand des Freistaats Bayern liege, wie insbesondere die Zuschusspolitik. Die Situation für die Bewerber um eine Erstausbildung sei zwar problematisch; auch hier könne jedoch der Freistaat selber Übergangsregelungen schaffen. Bewerber, die die strengeren Zugangsvoraussetzungen des Altenpflegegesetzes nicht erfüllten oder an einer Vollzeitausbildung nicht interessiert seien, wären zwar rechtlich oder faktisch gehindert, die ihnen nach dem bisherigen Recht mögliche Ausbildung anzutreten. Angesichts ihrer persönlichen Umstände sei aber kaum damit zu rechnen, dass sie vor Abschluss des Normenkontrollverfahrens anderweitig geeignete Ausbildungsplätze anstrebten und so auf Dauer für die Altenpflege verloren wären.

11

Würde eine einstweilige Anordnung erlassen, so müssten nach der Ansicht der Bundesregierung die meisten anderen Länder die laufenden und bereits weitgehend geförderten Bemühungen für eine Umstellung auf das neue Bundesrecht wieder einstellen, um sie nach einer abweisenden Entscheidung zur Hauptsache erneut aufzugreifen. Dies führte zu einem zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand in allen anderen beteiligten Ländern.

12

Die nach Erlass einer einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache vorherrschende Rechtsunsicherheit würde den erforderlichen Strukturwandel bremsen.

13

## **B.**

Der Antrag ist zulässig und begründet.

14

### **I.**

Nach § 32 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

15

Wegen der meist weit tragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsrechtlichen Verfahren auslöst, gilt für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab. Soll der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, so erhöht sich diese Hürde noch. Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so darf das Bundesverfassungsgericht in Sonderheit von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; BVerfGE 96, 120 <128 f.>; stRspr). Denn der Erlass einer einstweiligen An-

16

ordnung gegen ein Gesetz ist stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts darf nicht zu einem Mittel werden, mit dem Beteiligte, die im Gesetzgebungsverfahren unterlegen sind, das Inkrafttreten des Gesetzes verzögern können. Die Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, müssen daher im Vergleich zu Anordnungen, die weniger schwer in die Interessen der Allgemeinheit eingreifen, bei Gesetzen besonderes Gewicht haben.

Dabei haben die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit des mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Gesetzes sprechen, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben. Der Maßstab für den Erlass einer vorläufigen Maßnahme kann also im vorliegenden Fall nicht danach bestimmt werden, ob und wie intensiv die Regelungsmacht des Bundesgesetzgebers durch die Regelungsmacht der Landesgesetzgebung begrenzt wird. Erst im Hauptsacheverfahren wird zu prüfen sein, ob der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz überschritten und unzulässigerweise in die Kompetenz der Länder eingegriffen hat. Nicht erheblich ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Bund aus seiner Sicht zur "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" oder zur "Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse" gesetzgebend tätig geworden ist. Denn diese Merkmale des Art. 72 Abs. 2 GG sind Voraussetzungen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes und verschaffen ihr jedenfalls kein zusätzliches Gewicht.

17

Für eine einstweilige Anordnung ist freilich kein Raum, wenn der in der Hauptsache gestellte Antrag sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist oder das Bundesverfassungsgericht die Hauptsache so rechtzeitig zu entscheiden vermag, dass hierdurch die absehbaren schweren Nachteile vermieden werden können. Die einstweilige Anordnung kann also gerade deshalb nötig werden, weil dem Gericht die erforderliche Zeit fehlt für eine gewissenhafte und vollständige Prüfung der Rechtsfragen, die für die Entscheidung der Hauptsache erheblich sind; gerade dann wäre es nicht vertretbar, den Erlass einer einstweiligen Anordnung von einer summarischen Abschätzung der Erfolgchancen in der Hauptsache abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 7, 367 <371>; BVerfGE 12, 36 <40>).

18

Ist der Antrag in der Hauptsache weder unzulässig noch offensichtlich begründet oder unbegründet, so wägt das Bundesverfassungsgericht die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Maßnahme aber später für verfassungswidrig erklärt würde, gegen diejenigen Nachteile ab, die entstünden, wenn die Maßnahme nicht in Kraft träte, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erwiese (vgl. BVerfGE 88, 173 <179 f.>; stRspr).

19

## II.

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Dem steht nicht entgegen, dass das am 24. November 2000 verkündete Altenpflegegesetz - mit Ausnahme der §§ 4 Abs. 6 und 9 AltPflG - erst am 1. August 2001 in Kraft treten soll. Denn auch verkündetes, noch nicht in Kraft getretenes Bundesrecht kann Gegenstand einer abstrakten Nor-

20

menkontrolle sein (vgl. BVerfGE 1, 396 <410>).

2. Der Normenkontrollantrag ist weder offensichtlich begründet noch offensichtlich unbegründet. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die von der Antragstellerin vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 GG als auch mit Blick auf die Frage, ob die Regelungen des Altenpflegegesetzes den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG genügen. 21

a) Mangels einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 GG wird zu klären sein, ob für den Bund eine Zuständigkeit insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG folgt. Die Fragen, ob die Berufe in der Altenpflege "andere Heilberufe" sind und ob das Altenpflegegesetz die "Zulassung" zu diesen Berufen regelt, lassen sich weder anhand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung noch mit Hilfe von Stellungnahmen des rechtswissenschaftlichen Schrifttums eindeutig und ohne Weiteres beantworten. 22

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung keine allgemein gültige Definition des Heilberufs vorgegeben (vgl. BVerfGE 4, 74 <83>; 7, 59 <60>; 17, 287 <292 f.>; 33, 125 <152 ff.>). Auf die Frage, ob die Berufe in der Altenpflege den "anderen Heilberufen" zuzuordnen sind, findet sich bislang keine Antwort des Gerichts. Ob nach den zu Art. 74 GG (a. F.) ergangenen Entscheidungen (vgl. BVerfGE 33, 125 <152 ff.>; 61, 149 <174 ff.>; 68, 319 <327 ff.>) der Begriff des "anderen Heilberufs" vollständig und verlässlich erfasst werden kann, ist zweifelhaft. Insbesondere stellt sich die verfassungsrechtlich bedeutsame und bislang nicht geklärte Frage, inwiefern neben dem Wortlaut auch systematisch und teleologisch ausgerichtete Überlegungen den Inhalt der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG bestimmen. 23

Offen ist auch, ob das Altenpflegegesetz sich in einem bloßen Schutz der Berufsbezeichnung "Altenpflegerin/Altenpfleger" erschöpft und dann nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erfasst wäre (vgl. Kunig in: von Münch/Kunig, GG Bd. 3, 3. Auflage, Art. 74 Rn. 91; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 5. Auflage, Art. 74 Rn. 44; Gallwas in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, 1993, S. 411 ff. <420>) oder ob es darüber hinaus Zulassungsregelungen enthält. Des Weiteren wird zu entscheiden sein, ob unter den Begriff der "Zulassung" im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (vgl. hierzu BVerfGE 4, 74 <83>; 7, 18 <25>; 7, 59 <60>; 17, 287 <292>; 33, 125 <154 f.>; 68, 319 <331 f.>) auch die Befugnis des Bundes fällt, die Anforderungen an die theoretische und praktische Ausbildung (§§ 3 bis 12 AltPflG) zu regeln. 24

b) Bei der Prüfung des Altenpflegegesetzes am Maßstab des durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes neu gefassten und am 15. November 1994 in Kraft getretenen Art. 72 Abs. 2 GG stellt sich gegebenenfalls im Hauptsacheverfahren die verfassungsrechtlich bedeutsame und bislang noch nicht entschiedene Frage, ob, in welcher Richtung und in welchem Umfang die in Art. 72 Abs. 2 GG normierten Voraussetzungen für das Gesetzgebungsrecht des Bundes justitiabel sind. 25

Hier wäre zu erörtern, ob und inwieweit trotz der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG, die nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. den Schlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTDrucks 12/6000) die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung verschärfen und die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG verbessern sollte (vgl. Begründung der Gesetzesentwürfe, BT-Drucks 12/6633, S. 8 und BRDrucks 886/93, S. 16), an die bisherige Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Überprüfbarkeit der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a. F. (vgl. BVerfGE 2, 213 <224 f.>; 4, 115 <127 f.>; 10, 234 <245 f.>; 13, 230 <233 f.>; 33, 224 <229>; 34, 9 <39>; 65, 1 <63>; 67, 299 <327>; 78, 249 <270>) angeknüpft werden kann. Soweit Schranken einer Überprüfung der gesetzgeberischen Entscheidung nicht mehr zu rechtfertigen wären, müsste ein Kontrollmaßstab entwickelt werden, der das Spannungsverhältnis zwischen gerichtlicher Konkretisierung der in Art. 72 Abs. 2 GG verwendeten Rechtsbegriffe einerseits und freier, einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglicher Politikgestaltung andererseits in einen angemessenen Ausgleich bringt.

### III.

Bei offenem Ausgang des Normenkontrollverfahrens sind die jeweiligen Folgen gegeneinander abzuwägen. 27

1. Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, erweist sich aber das Altenpflegegesetz später im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig und nichtig, so drohen dem gemeinen Wohl schwere Nachteile. 28

a) Insbesondere für drei Bewerbergruppen um eine Ausbildung in der Altenpflege würde die Ablehnung einer einstweiligen Anordnung mit folgenden Konsequenzen in deren Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen: 29

(1) Die Berufsanfänger, die sich dazu entschließen, zum 1. August 2001 mit einer Ausbildung in der Altenpflege in solchen Ländern zu beginnen, die eine Erstausbildung bislang nicht vorsehen, hätten die Zeit bis zur Entscheidung in der Hauptsache vergebens investiert und müssten erhebliche Einschränkungen ihrer Berufs- und Lebensperspektive hinnehmen (Verlust an Statusvorteilen, Arbeitsplatzverlust, Ausbildungswechsel, Wechsel in ein anderes Land). Würde das Altenpflegegesetz im Hauptsacheverfahren für verfassungswidrig erklärt, dann würde für diese Bewerbergruppe der Zugang zu den Berufen in der Altenpflege nachträglich gesperrt, ohne dass den Auszubildenden durch bestandssichernde Vorschriften geholfen würde. 30

Die Möglichkeit einer Fortsetzung der Ausbildung hinge, ebenso wie der Wechsel in eine andere Ausbildung, von entsprechenden Stellenangeboten ab, die nicht garantiert sind; also wäre auch Arbeitslosigkeit die mögliche Folge. Selbst dann aber, wenn es Bewerbern gelingen sollte, die Ausbildung in der Altenpflege in einem anderen Land fortzusetzen, brächte dies weitere Nachteile mit sich. Der Status der Auszubildenden würde sich ändern, da es sich nicht mehr um einen bundeseinheitlich geregelten und anerkannten Lehrberuf handelte. Aufstiegschancen und Flexibilität im Be- 31

rufsleben wären mithin Beschränkungen unterworfen. Die Gleichstellung mit den Krankenpflegeberufen und die durch das Bundesgesetz angestrebte Erhöhung der Attraktivität der Altenpflegeberufe entfielen. Zudem wäre nicht sichergestellt, dass die Bewerber eine Ausbildungsvergütung erhielten.

Als Konsequenz für die Praxis der Altenpflege ist zudem zu befürchten, dass qualifizierte Bewerber um eine Erstausbildung in der Altenpflege in andere Bereiche abwandern und sich einem Lehrberuf zuwenden, in dem sie die gewünschten Statusvorteile und Aufstiegschancen erhalten. Für die Altenpflege wären sie mithin auf Dauer verloren. 32

(2) Den Bewerbern für eine Teilzeitausbildung und den vormaligen Umschülern, die die Zugangsvoraussetzungen des § 6 AltPflG erfüllen, wären faktische Hindernisse in den Weg gelegt, die ebenfalls zu einem zumindest zeitweiligen Verlust der beruflichen Perspektive führen müssten. Der Wegfall der Umschulungsmöglichkeiten und die Verlängerung der Teilzeit-Ausbildungsdauer von in Bayern bis zu dreieinhalb Jahren (§ 3 Abs. 1 der Schulordnung für die Fachschulen für Altenpflege, für Altenpflegehilfe und für Familienpflege) auf nunmehr bis zu fünf Jahren (§ 4 Abs. 5 AltPflG) sind Umstände, die vormalige Umschüler und Teilzeitbewerber möglicherweise davon abhalten, sich für die Ausbildung in der Altenpflege zu entscheiden. Dies hätte in der Phase der Ungewissheit über den Ausgang des Normenkontrollverfahrens voraussichtlich einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen zur Folge. 33

Sollten sich Bewerber aus dieser Gruppe gleichwohl für eine Ausbildung zu den Altenpflegeberufen entscheiden, würden für den Fall, dass sich der Normenkontrollantrag später als begründet erweise, die landesrechtlichen Regelungen zwar wieder aufleben. Ob und inwieweit aber die bis dahin nach dem Bundesrecht absolvierte Ausbildungszeit angerechnet werden könnte, ist wegen der grundlegend unterschiedlichen Ausbildungsstrukturen und wegen Fehlens entsprechender Überleitungsregelungen ungewiss. 34

(3) Ein zeitweiliger Verlust der Berufsperspektive träfe auch diejenige Bewerbergruppe, der der Zugang zu den Altenpflegeberufen bislang eröffnet, nach dem Altenpflegegesetz des Bundes aber nicht mehr gewährt wird, weil sie weder über den nach § 6 Nr. 1 AltPflG erforderlichen Schulabschluss noch über eine berufliche Ausbildung (§ 6 Nr. 2 AltPflG) verfügen. 35

Dass sie möglicherweise wegen ihrer mangelnden Qualifizierung bis zur Entscheidung in der Hauptsache ohnehin keine anderweitige Ausbildungschance hätten, kann dem nicht entgegen gehalten werden; auch die nur phasenweise Einschränkung der Berufswahl ist ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG. 36

b) Wenngleich das Altenpflegegesetz für die vorhandenen Altenpflegesschulen bestandssichernde Übergangsregelungen enthält (§ 30 AltPflG), hat die notwendige Umstrukturierung faktische Auswirkungen der Art, dass zumindest kleinere, einzügig geführte Schulen (53 von 81 Schulen in Bayern) und insbesondere Schulen, die le- 37



diglich eine Teilzeitausbildung anbieten (12 von 81 Schulen in Bayern), in ihrem Bestand gefährdet wären.

Die Schwere der zu erwartenden Nachteile geht mit dem Umfang und der Tragweite der erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen einher. Durch das Altenpflegegesetz wird - auch insoweit dem Krankenpflegegesetz ähnlich - das quasi-duale Ausbildungssystem eingeführt. Nach dem Schulrecht Bayerns wären die Altenpflegeschulen demnach nicht mehr als Fachschulen, sondern als Berufsfachschulen einzurichten (Art. 13 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen - BayEUG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, GVBl S. 414).

38

(1) Diese Umstellung hätte für die Schulträger finanzielle Einbußen zur Folge. Denn die privaten Fachschulen (alle 81 in Bayern existierenden Altenpflegeschulen stehen in nichtstaatlicher Trägerschaft) fallen nach der bayerischen Rechtslage in die höchste Kategorie der staatlichen Zuschüsse (Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes - BaySchFG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, GVBl S. 455); sie erhalten einen Betriebszuschuss von 90 %, Berufsfachschulen hingegen nur von 70 % (Art. 41 Abs. 1 Nr. 1 BaySchFG). Nach den Berechnungen der Antragstellerin würde auf die privaten Schulträger demzufolge eine Mehrbelastung von 20.000 DM pro Klasse und Jahr zukommen.

39

(2) Weitere Konsequenz der Umstellung ist die Verlagerung des Schwerpunkts der Ausbildung vom - in Bayern - theoretischen auf einen nunmehr praktischen Ausbildungsanteil. Die Schwere der durch eine Rückabwicklung entstehenden Nachteile hängt mit der konkreten Ausbildungsreihenfolge zusammen. Im Entwurf der nach § 9 AltPflG zu erlassenden Bundesverordnung ist vorgesehen (§ 1 Abs. 3), dass die Ausbildung im Wechsel zwischen Abschnitten des Unterrichts und der Praxis durchgeführt wird; das Nähere bleibt den durch die Länder zu erlassenden Schulordnungen überlassen. Bei der beabsichtigten Angleichung an die Krankenpflegeausbildung wird sich ein System von Blockunterricht im Wechsel mit wöchentlichem Unterricht herausbilden. Für die Fachschulen in Bayern hat dies zur Konsequenz, dass der bislang über einen Zeitraum von eineinhalb (in der Vollzeitform) und zweieinhalb Jahren (in der Teilzeitform) durchgehende theoretische und fachpraktische Unterricht an den Schulen in mehrere Phasen aufgeteilt und unterbrochen wird von längeren Zeiten der Ausbildung in den Pflegeeinrichtungen; für diese Phasen sind also "Leerzeiten" des Lehrpersonals zu befürchten. Dies gilt in besonderem Maße für die - in Bayern überwiegenden - einzügig geführten Schulen.

40

Diese Umstrukturierungsmaßnahmen dürften sich auf das Lehrpersonal, soweit es sich um Fachkräfte für die Spezialfächer des Unterrichts handelt, die bislang nur nebenberuflich tätig sind (Ärzte, Juristen, Psychologen), nicht nachhaltig negativ auswirken. Anders ist es hingegen bei den Pflegefachkräften. Hier sind personelle Veränderungen (Verringerung der Lehrstundenzahl bis zu Entlassungen) zu befürchten, die einen erheblichen Eingriff in das Berufs- und Privatleben der Lehrkräfte bedeute-

41

ten. Erwiese sich der Normenkontrollantrag später als begründet, würden die Lehrkräfte zwar wieder im gleichen Umfang wie zuvor benötigt. Die zwischenzeitlich eingetretenen persönlichen Einbußen ließen sich aber typischerweise nicht rückgängig machen. Ob im Übrigen das Lehrpersonal für einen Schulbetrieb im ursprünglichen System wieder gewonnen und so das alte Fachschulsystem in vollem Umfang wieder belebt werden könnte, ist angesichts möglicher Umorientierungen der Lehrkräfte fraglich.

(3) Die veränderten Zugangsvoraussetzungen zur Ausbildung in der Altenpflege und die verlängerte Ausbildungsdauer haben zusätzliche Auswirkungen auf die Altenpflegeschulen. Denn wie (oben zu a) ausgeführt, wird zum einen bestimmten Bewerbergruppen der Zugang zur Ausbildung verwehrt, und zum anderen muss als faktische Auswirkung der Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Dauer der Ausbildung und den Status der Auszubildenden ein Abwarten oder Abwandern der Berufsanfänger und Bewerber um eine Teilzeitausbildung befürchtet werden. Dies wiederum führte zu einem Rückgang der Schülerzahlen und damit möglicherweise auch zu einer Reduzierung des Lehrpersonals, was im Fall des Obsiegens in der Hauptsache nur zum Teil rückgängig gemacht werden könnte. 42

(4) Die wirtschaftlichen Nachteile für die Ausbildungsträger erreichen zwar für sich genommen noch nicht den erforderlichen Schweregrad eines im Rahmen von § 32 BVerfGG berücksichtigungsfähigen Nachteils (vgl. BVerfGE 7, 175 <182>). In die Gesamtschau sind sie aber ebenso einzustellen wie die Veränderungen auf Grund der Einführung des quasi-dualen Systems und der voraussichtliche Rückgang der Bewerberzahlen in der Interimsphase. Konsequenz wären dann der Verlust an Ausbildungsplätzen sowie an Arbeitsplätzen für überflüssig werdende Lehrkräfte und ein Abbau der in Bayern bislang gesicherten wohnortnahen Beschulung. 43

c) Zwar sind Ausgleichsmöglichkeiten zur Minderung der entstehenden Nachteile denkbar, über die vor allem die Landesgesetzgeber verfügen. Dies in die Abwägung einzustellen, führte im Ergebnis aber zu einer Verpflichtung der Länder, trotz entgegenstehender eigener Gesetzgebungskompetenz zeitweise eine Parallelausbildung mit allen Folgen und Folgekosten durchzuführen, die sie einer verfassungswidrigen Bundesregelung verdanken. Eine solche Verpflichtung kann auch aus dem Grundsatz der Bundestreue nicht hergeleitet werden und würde die Zumutbarkeitsgrenze deutlich überschreiten. 44

2. Würde dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung statt gegeben und hätte der Normenkontrollantrag in der Hauptsache keinen Erfolg, so bliebe die gegenwärtige Rechtslage länger als geplant in Kraft; die Ausbildung zu den Berufen in der Altenpflege könnte und müsste dann nach den länderrechtlichen Regelungen einstweilen fortgesetzt werden. Zwar würden dabei die mit dem Bundesgesetz angestrebten Qualitätsstandards nicht erreicht; gleichwohl wäre nach einer abweisenden Entscheidung in der Hauptsache die Beendigung der Ausbildung und die nachfolgende Verwendung der Auszubildenden in den Berufen der Altenpflege auf Grund der 45

Übergangsregelungen des Altenpflegegesetzes gesichert (§ 29 AltPflG). Eine Verschärfung des Fachkräftemangels wäre in der Interimsphase mithin ebenso wenig zu erwarten wie die Schließung von Schulen.

Würde das Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes hinausgeschoben, so wären weitere erhebliche Nachteile nicht zu befürchten, die über die verzögerte Verwirklichung des hinter der gesetzlichen Regelung stehenden Pflegekonzepts hinaus gehen. So ist eine Beeinträchtigung etwa des Gesundheitsschutzes der pflegebedürftigen Menschen nicht zu erwarten. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass dieser Schutz ungeachtet beanstandeter Unzulänglichkeiten etwa im Hinblick auf den Einsatz von - im Verständnis des Altenpflegegesetzes - "unqualifizierten Pflegekräften" nach den geltenden Ländermodellen nicht gewährleistet sei.

46

Von Nachteil wäre hingegen die Situation für die Berufsanfänger in denjenigen Ländern, die keine Erstausbildung vorsehen. Sie müssten sich um eine anderweitige Ausbildungsmöglichkeit kümmern oder, sollten sie nach wie vor in die Altenpflegeberufe streben, das Land wechseln oder die Entscheidung in der Hauptsache abwarten.

47

Ebenso wäre von Nachteil, dass den Bemühungen derjenigen Länder, die mit der Umsetzung des Bundesgesetzes bereits begonnen haben, mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung vorläufig die Grundlage entzogen wäre. Zwar lässt sich nicht feststellen, dass bei späterem Erfolg in der Hauptsache - wie die Bundesregierung vorträgt - faktisch eine "zweite Umstellung" erfolgen müsste; doch ist nicht auszuschließen, dass jedenfalls ein Teil der jetzt getroffenen Vorbereitungen vergeblich gewesen wäre. Verlässliche Informationen über den Umsetzungsstand in den Ländern liegen freilich nicht vor, so dass der exakte Umfang des nutzlosen Verwaltungsaufwands nicht abzuschätzen ist. Er wird jedoch deutlich unter dem Aufwand liegen, der entstünde, müsste man nach Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes und nach erfolgter Umstrukturierung im Falle eines Erfolgs in der Hauptsache den alten Rechtszustand wieder herstellen.

48

3. Auch angesichts des hier geltenden strengen Maßstabs wiegen die Nachteile, die bei einem Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes und späterem Erfolg in der Hauptsache einträten, schwerer als die Nachteile, die durch das Aussetzen des Vollzugs des Gesetzes entstünden. Die persönlichen Folgen für die unterschiedlichen Bewerbergruppen haben für sich genommen bereits ein ungleich schwereres Gewicht als die bei einer zeitlichen Verzögerung des Inkrafttretens eintretenden Nachteile, bei der so einschneidende Konsequenzen für Ausbildungsbewerber nicht zu befürchten sind. Hinzu kommen mögliche Schulschließungen und Entlassungen von Lehrpersonal.

49

Demgegenüber erweisen sich die mit einer Suspendierung verbundenen Folgen als weniger gewichtig. Zwar würde eine Verwirklichung des bundesgesetzlichen Ziels, die Qualitätsstandards in der Ausbildung zu erhöhen und dadurch verbesserte Pflegebedingungen zu erreichen, um die Zeit bis zur Entscheidung in der Hauptsache hinausgeschoben. Angesichts der bestehenden länderrechtlichen Einrichtungen ist

50

jedoch eine Pflegesituation gewährleistet, die eine Verzögerung des Inkrafttretens des Altenpflegegesetzes hinnehmbar macht.

Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung erweist sich wegen der Nachteile im Falle eines Obsiegens in der Hauptsache ohne vorheriges Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts als dringend geboten. 51

#### IV.

Wenngleich die Antragstellerin nur beantragt hat, die Regelung des Art. 4 Satz 1 des angegriffenen Gesetzes außer Vollzug zu setzen, ist, dem Ziel des Antrags folgend, das Inkrafttreten von Art. 1 des Gesetzes - das Altenpflegegesetz -, soweit er nicht bereits in Kraft ist (§§ 4 Abs. 6, 9 AltPflG), bis zur Entscheidung über die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Grundgesetz, längstens für die Dauer von sechs Monaten, einstweilen auszusetzen. 52

Im Interesse der Rechtsklarheit ist es zudem geboten, auch die bereits am Tage nach der Verkündung in Kraft getretenen Vorschriften des Altenpflegegesetzes - Art. 1 § 4 Abs. 6 und § 9 - vorläufig außer Kraft zu setzen sowie das Inkrafttreten von Art. 3 und 4 des angegriffenen Gesetzes hinauszuschieben, zumal diese Regelungen ohne den übrigen Gesetzesinhalt keinen Sinn haben. 53

Etwas anderes gilt hingegen für Art. 2 des Gesetzes, durch den das Krankenpflegegesetz geändert werden soll. Diese Änderung hat keine Auswirkungen auf die Regelungen für den Bereich der Altenpflege. Den Ländern ist es unbenommen, Ausbildungsmodelle zur Weiterentwicklung der Pflegeberufe als Kombination von Bundesermächtigung im Krankenpflegebereich und Landesermächtigung im Altenpflegebereich zu entwickeln. 54

#### C.

Dieser Beschluss ist mit 7: 1 Stimmen ergangen. 55

Limbach

Sommer

Jentsch

Hassemer

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 2001 -  
2 BvQ 48/00**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 2001 - 2 BvQ 48/  
00 - Rn. (1 - 55), [http://www.bverfg.de/e/qs20010522\\_2bvq004800.html](http://www.bverfg.de/e/qs20010522_2bvq004800.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2001:qs20010522.2bvq004800