

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juli 2003

- 2 BvL 1/99 -

- 2 BvL 4/99 -

- 2 BvL 6/99 -

- 2 BvL 16/99 -

- 2 BvL 18/99 -

- 2 BvL 1/01 -

- 1. Die Information des Parlaments und der Öffentlichkeit durch vollständige Dokumentation der Sonderabgaben ist ein Gebot wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle von Planung und Entscheidung über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger für öffentliche Aufgaben.**
- 2. Zur Verfassungsmäßigkeit landesrechtlicher Abgaben zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVL 1/99 -
- 2 BVL 4/99 -
- 2 BVL 6/99 -
- 2 BVL 16/99 -
- 2 BVL 18/99 -
- 2 BVL 1/01 -



Im Namen des Volkes

In den Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob §§ 8 und 9 des niedersächsischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 20. Juni 1996 (Nds. GVBI S. 276) wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig und nichtig sind,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 10. März 1999 (5 A 21/98) -

- 2 BVL 1/99 -

ob § 7 Abs. 3 Satz 1 und Absätze 4 bis 6 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) mit Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. April 1999 und Beschlüsse vom 26. März 2003 (7 K 7478/97, 7 K 160/98, 7 K 5396/98, 7 K 6380/98) -

- 2 BVL 4/99 -

ob § 7 Abs. 3 bis 6 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) mit Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 104a bis 108 GG vereinbar ist, soweit ambulante Pflegeeinrichtungen im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 AltPflG zur Zahlung verpflichtet sind,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 1. Juni 1999 (3 K 9998/97) und Beschluss vom 27. Juni 2000 (3 K 9998/97) -

- 2 BVL 6/99 -

ob § 4 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Ausbildungsvergütung in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 (GVBl S. 143) mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 24. August 1999 (5 K 2748/98.KO) -

- 2 BVL 16/99 -

ob § 4 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Ausbildungsvergütung in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 (GVBl S. 143) mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 7. Dezember 1999 (5 K 82/99.KO) -

- 2 BVL 18/99 -

ob § 25 Abs. 2 des Thüringer Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 16. August 1993 (GVBl S. 490) mit Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Weimar vom 20. Dezember 2000 (8 K 2840/98.We) -

- 2 BVL 1/01 -

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

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 17. Juli 2003 beschlossen:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2. § 7 Absatz 3 Satz 1 und Absätze 4 bis 6 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28),
§ 4 Absätze 1 bis 3 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 (GVBI S. 143) sowie §§ 8 und 9 des niedersächsischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 20. Juni 1996 (Nds. GVBI S. 276) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.
§ 25 Abs. 2 des Thüringer Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 16. August 1993 (GVBI S. 490) war mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die Normenkontrollverfahren betreffen die Frage, ob landesrechtliche Bestimmungen über Umlagen, die von Pflegeeinrichtungen und Heimen für alte Menschen erhoben werden, um die Erstattung der Kosten der Ausbildungsvergütungen von Schülern oder Auszubildenden in der Altenpflege zu finanzieren (Altenpflegeumlagen), mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben vereinbar sind. 1

I.

1. Die landesrechtlichen Altenpflegeausbildungen sind Ausbildungsgänge eigener Art und stellen eine Zwischenform zwischen den dualen und den rein schulischen Ausbildungsgängen dar. Die Gesamtverantwortung für die Ausbildung tragen regelmäßig Altenpflegesschulen oder Fachseminare für Altenpflege. Die für die Altenpflege erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten werden in den Altenpflegesschulen und in Ausbildungsabschnitten in Einrichtungen der Altenpflege erworben, die meist mit der Schule verbunden sind. 2

Nach den Regelungen eines Teils der Länder haben die Träger der Altenpflegeausbildung den Schülern und Auszubildenden eine Ausbildungsvergütung zu gewähren. Diese wird den Trägern der Altenpflegeausbildung von dem jeweiligen Land erstattet. Insbesondere zur Aufbringung der Mittel für diese Erstattung der Ausbildungsvergütungen haben unter anderem die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Thüringen Altenpflegeumlagen eingeführt. 3

2. Das nordrhein-westfälische Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (NW Alt-PfIG) vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) bildet die Rechtsgrundlage für die Ausbildung in den Berufen der Altenpflege und die Finanzierung der Ausbildungsvergütung. Die Gesamtverantwortung für Ausbildung 4

und Grundqualifikation tragen staatlich anerkannte Fachseminare für Altenpflege. Sie haben den Unterricht und die berufspraktische Ausbildung inhaltlich und organisatorisch aufeinander abzustimmen (§ 5 Abs. 1 und 3 NW AltPflG) und den Teilnehmern an der Ausbildung und Grundqualifizierung eine Vergütung zu zahlen. Diese Vergütung wird ihnen gemäß § 7 Abs. 1 NW AltPflG durch den zuständigen Landschaftsverband erstattet, soweit nicht Leistungsansprüche auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften bestehen. Die Mittel für die Erstattung werden nach § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG durch eine Umlage finanziert. § 7 NW AltPflG lautet im hier maßgeblichen Teil:

§ 7 Vergütung, Umlage	5
...	6
(3) Zur Zahlung einer Umlage für die Erstattung nach Absatz 2 zuzüglich der Kosten ihrer Erhebung und der Bereitstellung und Auszahlung der Erstattungsbeträge sind verpflichtet:	7
1. Heime im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1992 (BGBl I S. 1340) in der jeweils geltenden Fassung, die der Pflege alter Menschen dienen, und	8
2. andere stationäre Pflegeeinrichtungen, in denen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft ganztags (vollstationär) oder nur tagsüber oder nur nachts (teilstationär) alte Menschen untergebracht und gepflegt werden, und	9
3. ambulante Pflegeeinrichtungen, die als selbstständig wirtschaftende Einrichtungen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft alte Menschen in ihrer Wohnung pflegen.	10
Die vorgenannten Einrichtungen sind ebenfalls verpflichtet, die nachstehend unter Absatz 4 Nr. 3 und 4 genannten Angaben zur Berechnung des Umlagebetrages dem zuständigen Landschaftsverband zu übermitteln. Die Angaben sind dem zuständigen Landschaftsverband spätestens bis zum 30. September des dem umlagepflichtigen Jahr vorausgehenden Jahres vorzulegen. Einrichtungen werden nicht zur Zahlung einer Umlage herangezogen, wenn die Kosten der Erhebung und Auszahlung der Umlage nicht im angemessenen Verhältnis zur Höhe der zu erhebenden Umlage stehen.	11
(4) Grundlage für die Berechnung des auf die Einrichtungen und Dienste der Altenhilfe jeweils entfallenden Umlagebetrages sind:	12
1. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Ausbildung und Grundqualifizierung, die von den Fachseminaren für Altenpflege eine erstattungsfähige Vergütung erhalten;	13
2. der Gesamtbetrag der Umlage;	14
3. die Zahl der in stationären und teilstationären Einrichtungen zur Pflege alter Men-	15

schen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Pflegedienstes (umgerechnet in Vollzeitstellen);

4. die Summe der über die ambulanten Dienste erbrachten Leistungsstunden für die Pflege alter Menschen (umgerechnet in Vollzeitstellen). 16

(5) Zur Ermittlung des auf die einzelne stationäre und teilstationäre Einrichtung der Altenhilfe und auf den ambulanten Pflegedienst für alte Menschen im Wege der Umlage entfallenden Betrages werden die Gesamtkosten anteilig, entsprechend der Zahl der ermittelten Vollzeitstellen, auf die umlagepflichtigen Einrichtungen und Dienste verteilt. 17

(6) Die Berechnung der Ausgleichsbeträge sowie ihre Erhebung erfolgt durch die zuständigen Landschaftsverbände. 18

Das für die Altenpflege zuständige Ministerium wird durch § 8 NW AltPflG ermächtigt, insbesondere die Berechnung der Umlage, das Ausgleichs- und Umlageverfahren und Ausnahmen von der Umlageverpflichtung durch Rechtsverordnung zu regeln. Es bestimmt auch die zuständige Behörde. Mit der Umlageverordnung (NW UmlageVO) vom 28. September 1994 (GV.NW S. 843) in der Fassung vom 12. Dezember 1996 (GV.NW S. 520) hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen eine derartige Rechtsverordnung erlassen. Als zuständige Behörden wurden die Landschaftsverbände bestimmt. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (§ 2 Landschaftsverbandsordnung für NRW <LVerbO>). Die Landschaftsverbände haben für jedes Rechnungsjahr über alle Einnahmen und Ausgaben einen Haushaltsplan aufzustellen (vgl. § 23 LVerbO). Die Einnahmen aus der Umlage nach § 7 NW AltPflG werden in die Haushaltspläne der Landschaftsverbände eingestellt und sind zweckgebunden für den Ersatz der Ausbildungskosten der Träger der Altenpflegeausbildung sowie für die Verwaltungskosten der Durchführung des Altenpflegegesetzes auszugeben (vgl. z.B. Landschaftsverband Rheinland, Haushaltssatzung 1997, S. 128, 147). In den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Einnahmen aus der Altenpflegeumlage nicht - auch nicht als nachrichtlich beigefügte Anlage oder Erläuterung - enthalten. 19

Die Landesregierung legt nach § 10a NW AltPflG dem Landtag in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege vor, der es dem Landtag ermöglicht, insbesondere die Notwendigkeit der Umlage gemäß § 7 NW AltPflG zu überprüfen. 20

3. Das rheinland-pfälzische Landesgesetz über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Rh.-Pf. AltPflAusbVergG) vom 3. Juni 1997 (GVBl S. 143) regelt den Anspruch auf Ausbildungsvergütung in den Bildungsgängen für Altenpflegeberufe, die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen und die Aufbringung der Mittel für die Erstattung (vgl. § 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG). Der Träger der fachpraktischen Ausbil- 21

dung hat nach § 2 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG den Schülern, mit denen Ausbil-
dungsverträge bestehen, während der gesamten Dauer der Ausbildung eine Ausbil-
dungsvergütung zu zahlen, soweit nicht eine Ausbildungsvergütung von dritter Seite
gewährt oder die Ausbildung durch öffentliche Mittel gefördert wird, die den Unterhalt
der Schüler sichern. Die zuständige Behörde erstattet nach § 3 Abs. 1 Rh.-Pf. Alt-
PflAusbVergG dem Träger der fachpraktischen Ausbildung 50 v.H. der Aufwendun-
gen für die gezahlten Ausbildungsvergütungen und für den Arbeitgeberanteil zur So-
zialversicherung; Sachbezüge sind nach den Sachbezugswerten zu berücksichtigen.
Insbesondere die Mittel, die für diese Erstattung erforderlich sind, werden nach § 4
Rh.-Pf. AltPflAusbVergG durch eine Umlage aufgebracht. Diese Norm lautet:

§ 4 Umlage	22
(1) Die Mittel, die für die Erstattung nach § 3 und zur Deckung der der zuständigen Behörde nach diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen entstehenden Verwaltungskosten erforderlich sind, werden im Umlageverfahren aufgebracht.	23
(2) Zur Zahlung der Umlage sind alle Pflegeeinrichtungen mit Versorgungsvertrag in Rheinland-Pfalz (§§ 71 bis 73 des Elften Buches Sozialgesetzbuch) verpflichtet. In der Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 kann bestimmt werden, dass Pflege- einrichtungen nicht zur Zahlung der Umlage herangezogen werden, wenn die Kos- ten der Erhebung und Zahlung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Umlagebetrages stehen.	24
(3) Grundlagen für die Berechnung des auf eine Pflegeeinrichtung entfallenden Um- lagebetrags sind	25
1. der Gesamtbetrag der	26
a) nach § 3 zu erstattenden Aufwendungen und	27
b) der zuständigen Behörde entstehenden Verwaltungskosten und	28
2. die betrieblichen Erträge aus Leistungen gemäß § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Elf- ten Buches Sozialgesetzbuch, für die die Einrichtung als Pflegeeinrichtung zugelas- sen ist, im Verhältnis zu den entsprechenden betrieblichen Erträgen aller umlage- pflichtigen Pflegeeinrichtungen.	29
(4) Die Pflegeeinrichtungen sind verpflichtet, der zuständigen Behörde die zur Be- rechnung der Umlage erforderlichen Angaben auf Anforderung zu übermitteln.	30
Das fachlich zuständige Ministerium wird auf Grund § 7 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAus- bVergG ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen und die Umlage zu treffen, insbesondere über die Berechnung und Auszahlung der Erstattungsbeträge nach § 3 Rh.-Pf. AltPflAus- bVergG, die Berechnung der Umlage, das Umlageverfahren nach § 4 Rh.-Pf. Alt- PflAusbVergG sowie Ausnahmen von der Umlagepflicht (§ 4 Abs. 2 Satz 2 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG) und die zuständige Behörde zu bestimmen. Mit der Landesverord-	31

nung zur Durchführung des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 21. Juli 1997 (GVBI S. 284) hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales von der Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Die Einnahmen aus der Umlage nach § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG werden in den Haushaltsplan des Landes eingestellt und mit der Zweckbestimmung der Kostenerstattung an die Träger der Altenpflegeausbildung verausgabt (vgl. Rheinland-Pfalz, Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 1998 und 1999, S. 67, 85). 32

4. Nach dem niedersächsischen Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Nds. APBG) vom 20. Juni 1996 (Nds. GVBI S. 276) hat die auszubildende Schule dafür zu sorgen, dass die praktische Ausbildung der Schüler den schulrechtlichen Vorschriften entspricht und so durchgeführt wird, dass das Ziel der Ausbildung erreicht wird (§ 5 Abs. 1 Nds. APBG). Der Träger der praktischen Ausbildung hat dafür zu sorgen, dass der Schüler in der stationären, teilstationären und ambulanten Pflege ausgebildet wird, und hat andere geeignete Einrichtungen für die praktische Ausbildung hinzuzuziehen, sofern er eine dieser Versorgungsformen nicht selbst vorhält (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 Nds. APBG). Zwischen dem Träger der Einrichtung, die die praktische Ausbildung durchführt, und dem Schüler wird ein Vertrag über die praktische Ausbildung geschlossen, in dem die Höhe der während der gesamten Ausbildungszeit monatlich zu zahlenden angemessenen Ausbildungsvergütung zu bestimmen ist (vgl. § 6 Abs. 1 und 2 Nr. 6 Nds. APBG). §§ 8, 9 Nds. APBG regeln ein Umlageverfahren, in dem die finanziellen Aufwendungen der Ausbildungsvergütung zwischen den Trägern der praktischen Ausbildung ausgeglichen werden: 33

§ 8 Umlage 34

(1) Die Summe der Ausbildungsvergütungen einschließlich der Pflichtanteile der Arbeitgeber an den Beiträgen für die Sozialversicherungen und die Arbeitslosenversicherung sowie der Kosten, die durch die Bereitstellung und die Auszahlung der Ausbildungsvergütungen entstehen, und die Kosten der Umlagestelle werden auf die Träger der Einrichtungen umgelegt, die 35

1. eine Pflegeeinrichtung nach § 71 in Verbindung mit § 72 des Elften Buches Sozialgesetzbuch oder 36

2. ein Heim für alte Menschen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes, soweit es nicht schon in Nummer 1 erfasst ist, ausgenommen Altenwohnheime, 37

betreiben. 38

(2) ... 39

(3) Den Umlagemaßstab bildet der Bestand an Pflegepersonal. 40

(4) Maßgebend dafür, ob ein Träger der praktischen Ausbildung einen Anspruch auf Zahlung aus der Umlage hat oder ob er eine Zahlung in die Umlage zu leisten hat, ist die Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem auf ihn entfallenden Anteil an der Umlage und den eigenen Aufwendungen (Absätze 1 und 2). 41

§ 9 Umlageverfahren	42
(1) Das Umlageverfahren führt die vom zuständigen Ministerium zu bestimmende Umlagestelle für die Gesamtheit der in § 8 Abs. 1 genannten Träger durch.	43
(2) Die beteiligten Träger sind verpflichtet, der Umlagestelle die zur Durchführung des Umlageverfahrens erforderlichen Auskünfte innerhalb einer von dieser gesetzten Frist zu erteilen. Die Umlagestelle ist berechtigt, die für das Umlageverfahren maßgeblichen Unterlagen anzufordern und diese bei dem Träger einzusehen.	44
(3) Die Umlagestelle setzt die Höhe der Zahlungen fest, die die am Umlageverfahren beteiligten Träger erhalten oder von diesen an die Umlagestelle zu leisten sind.	45
(4) ...	46
Mit den Aufgaben der Umlagestelle kann nach § 10 Satz 1 Nds. APBG das Fachministerium eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts betrauen. Das Niedersächsische Sozialministerium hat die Norddeutsche Landesbank Girozentrale als Umlagestelle bestimmt. Das zuständige Ministerium regelt nach § 11 Nds. APBG weiterhin das Nähere über die Umlage durch Verordnung, insbesondere den Abrechnungszeitraum, die Einzelheiten des Umlagemaaßstabes und des Umlageverfahrens, die Pauschalierung der Kosten, die durch die Bereitstellung und die Auszahlung der Ausbildungsvergütungen entstehen, und der Kosten der Umlagestelle, in welcher Höhe aus den Zahlungen zur Umlage eine Rücklage zu bilden und in welchen Zeitabständen im Rahmen der Umlage etwaige Fehlbeträge auszugleichen sind. Von dieser Verordnungsermächtigung hat das Niedersächsische Sozialministerium durch die Umlageverordnung zum Altenpflegeberufegesetz (Nds. UmLVO-APBG) vom 2. Oktober 1996 Gebrauch gemacht (GVBl S. 427).	47
In die Haushaltspläne des Landes Niedersachsen sind die Einnahmen aus der Altenpflegeumlage nicht - auch nicht als nachrichtlich beigefügte Anlage oder Erläuterung - eingestellt. Es wurde vielmehr ein Einnahme- und Ausgabekreislauf außerhalb des Budgets bei der Landesbank organisiert. Die Landesbank setzt den zu zahlenden Betrag der Umlage bzw. den Aufwendungsersatz fest (vgl. näher § 4 Abs. 1 Nds. UmLVO-APBG). Sie zieht die von den Trägern zu zahlenden Beträge ein und überweist den Aufwendungsersatz (vgl. § 5 Nds. UmLVO-APBG). In einer zwischen dem Land und der Landesbank geschlossenen Vereinbarung vom 7. Oktober 1996 wurde hierzu vereinbart, dass die Landesbank die Aufgaben der Umlagestelle übernimmt und dass die Rechnungslegung über die der Vereinbarung zugrunde liegenden Vermögenswerte getrennt vom Vermögen der Landesbank erfolgt.	48
5. Das Thüringer Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (ThürAltPflG) vom 16. August 1993 (GVBl S. 490) regelt die Ausbildung in der Altenpflege und Altenpflegehilfe sowie die Erstattung der Ausbildungskosten. Die Ausbildung besteht aus theoretischem sowie praktischem Unterricht, der von Altenpflegeschulen erteilt wird, und einer praktischen Ausbildung mit Ausbildungsabschnitten in stationären und teilstationären Einrichtungen der Altenpflege (§ 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 ThürAlt-	49

PfIG). Der Träger der praktischen Ausbildung hat mit dem Auszubildenden einen schriftlichen Ausbildungsvertrag für die gesamte Dauer der Ausbildung zu schließen und eine Ausbildungsvergütung zu gewähren (vgl. §§ 14 Abs. 1, 18 Abs. 1 ThürAltPflG). Zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege wird nach § 25 ThürAltPflG ein Ausgleichsverfahren durchgeführt:

§ 25 Erstattung der Ausbildungskosten	50
(1) Dem Träger der Ausbildung sind die Kosten der Ausbildungsvergütung zu erstatten, soweit sie nicht auf Grund anderer rechtlicher Vorschriften aufzubringen sind.	51
(2) Folgende Einrichtungen haben die Kosten für die Erstattung zu tragen, unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden:	52
1. Heime für alte Menschen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes (HeimG),	53
2. andere, nach Landesrecht zu bestimmende Einrichtungen für alte Menschen, soweit diese sich durch pflegesatzrelevante Entgelte finanzieren.	54
(3) Die Kosten für die Erstattung sind von den in Absatz 2 genannten Einrichtungen in den Entgelten für ihre Leistungen zu berücksichtigen.	55
(4) Der Minister für Soziales und Gesundheit regelt durch Rechtsverordnung das Nähere über die Berechnung des Kostenausgleichs und das Ausgleichsverfahren sowie die zur Durchführung des Kostenausgleichs zuständige Stelle.	56
Von der Möglichkeit des § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG, nach Landesrecht zu bestimmen, dass auch andere Einrichtungen für alte Menschen zur Umlage herangezogen werden, ist während der Geltung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 16. August 1993 kein Gebrauch gemacht worden. Auf Grund von § 25 Abs. 4 ThürAltPflG hat der Minister für Soziales und Gesundheit die Verordnung über die Erstattung der Ausbildungsvergütung nach § 25 ThürAltPflG vom 22. November 1994 (GVBl S. 1230, geändert durch Verordnung vom 10. April 1997, GVBl S. 170) erlassen.	57
Die Einnahmen und Ausgaben aus der Ausbildungsumlage werden in Thüringen in den Landeshaushaltsplan eingestellt (vgl. Freistaat Thüringen, Landeshaushaltsplan 1997, S. 152).	58
Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl S. 432) wurden mit (Rück-)Wirkung vom 1. Januar 1998 die Regelungen des § 25 ThürAltPflG über die Erstattung der Ausbildungskosten und die Umlage grundlegend neu gefasst, insbesondere die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen in die Abgabepflicht einbezogen (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 ThürAltPflG) sowie eine Berichtspflicht der Landesregierung über die Notwendigkeit der Umlage (§ 25 b ThürAltPflG) eingeführt.	59
Durch das am 1. September 2002 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 18. Dezember 2001 (GVBl S. 473) wurde die Regelung des § 25 ThürAltPflG über die Umlage aufgehoben.	60

6. Erstmals durch das Bundesgesetz über die Berufe in der Altenpflege vom 17. November 2000 (Altenpflegegesetz - AltPflG, BGBl I S. 1513) wird die Ausbildung in der Altenpflege bundeseinheitlich geregelt. Der Träger der praktischen Ausbildung (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 AltPflG) hat dem Schüler für die gesamte Dauer der Ausbildung eine angemessene Vergütung zu zahlen, soweit nicht Ansprüche auf Unterhaltsgeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Übergangsgeld nach den für die berufliche Rehabilitation geltenden Vorschriften bestehen oder andere vergleichbare Geldleistungen aus öffentlichen Haushalten gewährt werden (§ 17 Abs. 1 AltPflG). Der Träger der praktischen Ausbildung kann die Kosten der Ausbildungsvergütung in den Entgelten oder Vergütungen für seine Leistungen grundsätzlich berücksichtigen (vgl. § 24 AltPflG). § 25 AltPflG ermächtigt die Landesregierungen, zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung durch Rechtsverordnung Ausgleichsbeträge und ein Ausgleichsverfahren zu bestimmen:

§ 25 62

(1) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung (§ 17 Abs. 1) von den in § 4 Abs. 3 Satz 1 genannten Einrichtungen Ausgleichsbeträge erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden. Dies gilt jedoch nur, wenn ein Ausgleichsverfahren erforderlich ist, um einen Mangel an Ausbildungsplätzen zu verhindern oder zu beseitigen. 63

(2) Führt eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren ein, darf die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge den voraussichtlichen Mittelbedarf zur Finanzierung eines angemessenen Angebots an Ausbildungsplätzen nicht überschreiten. Die Landesregierungen regeln das Nähere über die Berechnung des Kostenausgleichs und das Ausgleichsverfahren. Sie bestimmen die zur Durchführung des Kostenausgleichs zuständige Stelle. § 24 Satz 2 und 3 bleibt unberührt. 64

(3) Hat eine Landesregierung ein Ausgleichsverfahren nach Absatz 1 eingeführt, so ist sie verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen die Notwendigkeit der Fortführung zu überprüfen. 65

Erhoben werden können die Ausgleichsbeträge gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 AltPflG in Verbindung mit § 4 Abs. 3 Satz 1 AltPflG von den Heimen im Sinne des § 1 des Heimgesetzes, den stationären Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 2 SGB XI, wenn es sich dabei um Einrichtungen für alte Menschen handelt, und von ambulanten Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 Abs. 1 SGB XI, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt. 66

Auf Grund einer einstweiligen Anordnung wurde durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2001 (BVerfGE 104, 23; wiederholt durch Beschlüsse vom 7. November 2001 und vom 29. April 2002) das grundsätzlich für den 1. August 2001 vorgesehene Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes des Bundes (vgl. 67

Art. 4 AltPflG) bis zur Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt. Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE 106, 62 <64>) wurde gemäß § 35 BVerfGG u.a. angeordnet, dass Art. 1 des Altenpflegegesetzes grundsätzlich am 1. August 2003 und § 25 AltPflG am Tage nach der Verkündung dieser Entscheidung, also am 25. Oktober 2002, in Kraft treten.

II.

1. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind im Bereich der Pflege alter Menschen tätig. Sie betreiben jeweils ambulante Pflegeeinrichtungen mit Ausnahme des Klägers im Ausgangsverfahren zu 2 BvL 1/01, der in Thüringen ein Alten- und Pflegeheim betreibt. Zwischen April 1997 und Juni 1998 wurden sie zur Altenpflegeumlage in einer Höhe zwischen 4.186 DM und 31.100 DM für die Jahre 1997 bzw. 1998 herangezogen. Die Heranziehung erfolgte in Rheinland-Pfalz und Thüringen durch das Land, in Nordrhein-Westfalen durch den örtlich zuständigen Landschaftsverband und in Niedersachsen durch die Norddeutsche Landesbank. Die Kläger erhoben gegen die Heranziehungsbescheide nach erfolglosem Widerspruch fristgerecht Klage bei den zuständigen Verwaltungsgerichten. In diesen Verfahren rügten sie die Verfassungswidrigkeit der Umlageregelungen.

68

a) Die Ausgangsverfahren zur nordrhein-westfälischen Altenpflegeumlage (2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99) weisen die Besonderheit auf, dass die Kläger in den Jahren 1997 und 1998 zunächst nur vorläufig zu Altenpflegeumlagen herangezogen wurden. Ihre Klagen richteten sich zunächst gegen die vorläufigen Bescheide.

69

b) Die Kläger der Ausgangsverfahren zur rheinland-pfälzischen Altenpflegeumlage (2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99) beschäftigen in ihren ambulanten Pflegeeinrichtungen keine Altenpflegekräfte, sondern ausschließlich Krankenpflegepersonal.

70

2. Die Verwaltungsgerichte Düsseldorf, Gelsenkirchen, Koblenz, Lüneburg und Weimar haben die Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Rechtsgrundlagen für die landesrechtlichen Altenpflegeumlagen mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

71

a) Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat mit Beschluss vom 28. April 1999 (EzB GG Art. 20 Nr. 42) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 4/99 die Frage vorgelegt, ob § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG vom 19. Juni 1994 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 5. März 1997 mit Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist. Die nordrhein-westfälische Umlage sei eine verfassungswidrige Sonderabgabe. Der Landesgesetzgeber habe eine Gesetzgebungskompetenz außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch genommen, die Abgabe in einem haushaltsflüchtigen Sonderfonds verwaltet, und die Finanzierung der Abgabe sei als Gruppenaufgabe konzipiert worden. Die Umlage sei mit den Anforderungen an Sonderabgaben unvereinbar. Die nach § 7 Abs. 3 Satz 1 NW AltPflG abgabepflichtigen Einrichtungen bildeten keine homogene Gruppe, weil der Landesgesetzgeber essentielle Teile der Pflegeeinrich-

72

tungen mit gleichgerichteten Interessen nicht sachgerecht erfasst habe. Der Umfang der Finanzierungsverantwortung der Gruppe habe in den Abgabenregelungen festgelegt oder zumindest begrenzt werden müssen, da eine Abgabe auch der Höhe nach gerechtfertigt sein müsse. Der Gesamtbetrag der Umlage sei in den vorgelegten Regelungen jedoch von der Zahl der Teilnehmer an der Ausbildung, die eine Vergütung erhalten, abhängig gemacht worden, wobei diese Zahl nicht bedarfsorientiert begrenzt worden sei. Die Umlageregelung verletze auch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) bzw. den rechtsstaatlichen Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit von Abgaben. Es bedürfe eines Abgabengesetzes, das den Umfang der Abgabepflicht bestimme und begrenze.

Nach Erlass des Vorlagebeschlusses wurden gegenüber den Klägern der Ausgangsverfahren endgültige Heranziehungsbescheide zur Altenpflegeumlage erlassen, in denen jeweils ein endgültiger Umlagebetrag für die Jahre 1997 und 1998 sowie Nach- und Überzahlungsbeträge festgesetzt wurden.

73

Mit im Wesentlichen inhaltsgleichen Beschlüssen vom 26. März 2003 hielt das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen den Vorlagebeschluss vom 28. April 1999 aufrecht. Die dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegte Frage sei weiterhin entscheidungserheblich. Die gegen die vorläufigen Heranziehungsbescheide gerichteten Klagen seien durch Erlass der endgültigen Heranziehungsbescheide nicht mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig geworden. Die vorläufigen Bescheide seien durch die endgültigen Heranziehungsbescheide weder zurückgenommen, widerrufen oder vollumfänglich ersetzt und dadurch gegenstandslos geworden. Der Regelungsgehalt der endgültigen Heranziehungsbescheide erschöpfe sich entsprechend § 3 Abs. 3 Satz 2 NW UmlageVO darin, unter Anrechnung der bereits gezahlten Umlage den Fehlbetrag zu ermitteln und auszuweisen. Die vorläufigen Heranziehungsbescheide blieben weiterhin die Rechtsgrundlage für den mit ihnen verlangten Teil der Altenpflegeumlage.

74

b) Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat mit Beschluss vom 1. Juni 1999 (EzB GG Art. 20 Nr. 43) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 6/99 die Frage vorgelegt, ob § 7 Abs. 3 bis 6 des NW AltPflG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 mit Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 104a bis 108 GG vereinbar sei, soweit ambulante Pflegeeinrichtungen im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NW AltPflG zur Zahlung verpflichtet sind. Zur Begründung führt das Gericht im Wesentlichen aus, die Umlage sei eine Sonderabgabe, weil sie der Finanzierung einer besonderen Aufgabe diene und das Aufkommen außerhalb des Staatshaushaltes eingesetzt werde. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben seien bei der durch § 7 Abs. 3 Satz 1 NW AltPflG bestimmten Gruppe zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung nicht erfüllt. Zwar werde eine homogene Gruppe mit Finanzierungsverantwortlichkeit belastet. Es fehle aber an einer gruppennützigen Verwendung der Umlage. Die Mittel würden nicht den Abgabepflichtigen, sondern den für die Ausbildung verantwortlichen Fachseminaren und mittelbar den Auszubildenden zugute kommen. Das allge-

75

meine Interesse der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen an einer ausreichenden Nachwuchsförderung rechtfertige es nicht, die Abgabepflichtigen zur Finanzierung des beruflichen Nachwuchses heranzuziehen. Die Umlageregulierung verstoße ferner gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn der Gesetzgeber habe das Ausmaß der Belastung der Umlageverpflichteten nicht in hinreichendem Umfang gesetzlich bestimmt.

Mit Heranziehungsbescheid vom 26. April 2000 setzte der zuständige Landschaftsverband den vom Kläger im Ausgangsverfahren für das Umlagejahr 1997 zu zahlenden Umlagebetrag endgültig fest. Der Kläger legte hiergegen Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden ist. Mit Schriftsatz vom 11. Mai 2000 teilte der Kläger dem Verwaltungsgericht mit, dass er die Klage nunmehr gegen den Bescheid vom 26. April 2000 richte. Dem stimmte der Beklagte zu.

76

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hielt daraufhin mit Beschluss vom 27. Juni 2000 den Vorlagebeschluss vom 1. Juni 1999 aufrecht. Die Entscheidung des Rechtsstreits hänge weiterhin von der Gültigkeit der vorgelegten Regelung (§ 7 Abs. 3 bis 6 NW AltPflG) ab. Die Klageänderung sei nach § 91 VwGO zulässig. Der Beklagte habe der Änderung zugestimmt. Eines Vorverfahrens bedürfe es nicht, weil der angefochtene Bescheid den vorläufigen Heranziehungsbescheid ersetze. Auch der nunmehr angefochtene Bescheid finde seine Rechtsgrundlage in § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NW AltPflG.

77

c) Das Verwaltungsgericht Koblenz hat mit den im Wesentlichen inhaltsgleichen Beschlüssen vom 24. August 1999 (EzB GG Art. 2 Nr. 32) und vom 7. Dezember 1999 (PflR 2000, S. 146) dem Bundesverfassungsgericht in den Verfahren 2 BvL 16/99 und 2 BvL 18/99 die Frage vorgelegt, ob § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG mit Art. 2 Abs. 1 GG und 20 Abs. 3 GG vereinbar sei. Die Umlage sei eine verfassungswidrige außersteuerliche Sonderabgabe. Sie verletze Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG, weil sie nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehöre. Sie erfülle nicht die Anforderungen an Sonderabgaben. Es fehle an einer besonderen Gruppenverantwortung der Umlageverpflichteten, weil diese keine spezifische Sachnähe zum Zweck der Umlage, der Erstattung der Ausbildungsvergütung, hätten. Die Ausbildung der Altenpfleger diene in erster Linie dem Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Versorgung älterer pflegebedürftiger Menschen durch in der Altenpflege speziell ausgebildete Fachkräfte und damit der Qualitätssicherung im Gesundheitswesen. Dies zeige auch § 8 Abs. 1 SGB XI, wonach die pflegerische Versorgung der Bevölkerung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei. Die Pflegekräfte würden nicht in erster Linie im Interesse der Pflegeeinrichtungen, sondern vielmehr im überwiegenden Interesse der zu betreuenden Patienten ausgebildet. Auch an einer gruppennützigen Verwendung fehle es infolgedessen. Der Landesgesetzgeber habe zudem den Umfang der Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe nicht festgelegt oder begrenzt. Die Finanzierungsverantwortung könne nicht weiter reichen als Mittel für die Finanzierung der Ausbildungsvergütung erforderlich seien, um eine bedarfsgerechte Nachwuchsausbildung in der Altenpflege für Pflegeeinrichtungen in Rheinland-Pfalz sicherzustellen. Der Gesetzgeber habe die Höhe der Umlage aber von der nicht be-

78

grenzten Zahl der Auszubildenden abhängig gemacht. Er habe es zudem unterlassen, eine periodische Überprüfung der Notwendigkeit der Umlage vorzusehen.

d) Das Verwaltungsgericht Lüneburg hat mit Beschluss vom 10. März 1999 (EzB GG Art. 2 Nr. 28) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 1/99 die Frage vorgelegt, ob §§ 8 und 9 Nds. APBG vom 20. Juni 1996 wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig und damit nichtig seien. Die in Niedersachsen erhobene Umlage sei ihrem materiellen Gehalt nach eine außersteuerliche Sonderabgabe. Sie diene nicht der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens, sondern solle die Attraktivität der Ausbildung im Altenpflegebereich steigern. Die Umlage erfülle nicht die Voraussetzungen, die an Sonderabgaben zu stellen seien. Es fehle an einer besonderen Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck. Eine spezifische Sachnähe und besondere Verantwortung der mit der Umlage belasteten Pflegeeinrichtungen für die Zahlung der Ausbildungsvergütungen und damit für die Ausbildung im Bereich der Altenpflege sei nicht zu erkennen. Die Ausbildung diene in erster Linie dem Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Versorgung älterer pflegebedürftiger Personen durch in der Altenpflege ausgebildete Fachkräfte und damit der Qualitätssicherung im Gesundheitsbereich. Hierfür spreche auch § 8 Abs. 1 SGB XI. Außerdem sei die Voraussetzung der gruppennützigen Verwendung nicht gegeben. Das Aufkommen aus der Umlage werde primär im Interesse der Allgemeinheit an einer ausreichenden Versorgung im Pflegebereich genutzt.

79

e) Das Verwaltungsgericht Weimar hat mit Beschluss vom 20. Dezember 2000 (ThürVBI 2001, S. 141) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 1/01 die Frage vorgelegt, ob § 25 Abs. 2 des ThürAltPflG vom 16. August 1993 mit Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig sei. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 25 Abs. 2 ThürAltPflG sei entscheidungserheblich. Der Kläger werde durch die Umlage materiell belastet. Auch wenn die Ausbildungsvergütungen im Rahmen der allgemeinen Pflegeleistungen gemäß § 82 a SGB XI berücksichtigungsfähig seien, seien die betroffenen Heime Schuldner der Umlage und damit abgabepflichtig. Die Möglichkeit der Refinanzierung über den Pflegegesetz mit der Folge, dass letzten Endes die Pflegekassen und damit die Versicherungsgemeinschaft für die Kosten der Ausbildungsvergütung einträten, führe nicht dazu, dass die Umlagepflichtigen nicht mehr als Abgabenschuldner in Erscheinung treten würden. Die Umlage sei eine verfassungswidrige Sonderabgabe im engeren Sinne. Zwar bildeten die nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 ThürAltPflG allein abgabepflichtigen Heime eine homogene Gruppe. Eine besondere Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck sei jedoch nicht gegeben. Die Ausbildung nach dem Thüringer Gesetz über die Berufe in der Altenpflege diene in erster Linie dem Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Versorgung älterer und pflegebedürftiger Menschen und der Qualitätssicherung in diesem Bereich. Auch eine gruppennützige Verwendung der Mittel sei nicht

80

gegeben. § 25 Abs. 2 ThürAltPflG verstoße zudem gegen das Rechtsstaatsgebot, da die Abgabepflicht hinsichtlich ihres Umfangs nicht geregelt werde. Auch sei im Gesetz kein Instrument vorhanden, nach dem periodisch die Notwendigkeit der Umlageerhebung überprüft werde.

III.

1. Zu den Vorlagen zur nordrhein-westfälischen Altenpflegeumlage haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen sowie die Beteiligten der Ausgangsverfahren Stellung genommen. 81

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hält § 7 Abs. 3 bis 6 NW AltPflG für verfassungsgemäß. Die Umlage sei eine Sonderabgabe im engeren Sinn mit Finanzierungszweck, welche die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfülle, die an diese Abgabenart zu stellen seien. 82

Die Kläger der Ausgangsverfahren halten die Umlage dagegen für eine verfassungswidrige Sonderabgabe. Ein Teil von ihnen weist insbesondere darauf hin, dass es sich bei den Abgabepflichtigen nicht um eine homogene Gruppe handle. Die ambulanten Pflegeeinrichtungen benötigten in geringerem Umfang Altenpflegekräfte als stationäre Einrichtungen, weil sie ihre Gesamtumsätze teilweise durch Leistungen in der häuslichen Krankenpflege (vgl. § 37 SGB V) erzielten. 83

2. Zu den Vorlagen betreffend die Umlage nach § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG haben die Landesregierung und der Landtag von Rheinland-Pfalz, der 11. Revisionsssenat des Bundesverwaltungsgerichts und die Kläger der Ausgangsverfahren Stellung genommen. 84

Nach Auffassung der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der sich der Landtag angeschlossen hat, sind die Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Koblenz unbegründet. Fraglich sei bereits, ob die Altenpflegeumlager Regelungen und ihr Vollzug einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG darstellten, weil die Kläger der Ausgangsverfahren die Belastung durch die Ausbildungsumlage gemäß § 82 a SGB XI spätestens seit dem 1. Februar 1998 voll refinanzieren könnten und hiervon auch Gebrauch machten. Eine Gesamtbelastung verbleibe bei den Klägern der Ausgangsverfahren nach der Zahlung und der entsprechenden Erstattung nicht. Die Umlage verstoße nicht gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG, weil es sich nicht um eine Sonderabgabe, sondern um eine Ausgleichsabgabe eigener Art bzw. um eine redistributive Umlage handle. Unrichtig gehe das vorliegende Gericht davon aus, dass die Verneinung der Abgabentypen Steuer, Gebühr oder Beitrag und der Ausschluss einer Zweckumlage die Schlussfolgerung trage, dass es sich um eine Sonderabgabe handle. Hierbei verkenne es, dass das System der nach dem Grundgesetz möglichen Abgaben nicht abschließend sei, es vielmehr auch Ausgleichsabgaben und Umlagen eigener Art gebe. Die Altenpflegeumlage erfülle auch nicht die Begriffsmerkmale einer Sonderabgabe, weil sie im Verhältnis zur Steuer keine zusätzliche Leistungspflicht begründe, der keine Gegenleistung gegenüberstehe. Die Gegenleis- 85

tung bestehe im Potenzial qualifiziert ausgebildeter Altenpfleger, von denen die Umlageschuldner profitieren könnten, ohne an den Ausbildungskosten beteiligt zu sein. Bei der Umlage gehe es nicht um die Erzielung von Einnahmen für den Staatshaushalt, sondern um einen organisierten und durchgesetzten Vorteilsausgleich zwischen den am Ausbildungssystem für Altenpfleger in unterschiedlicher Form und Intensität Beteiligten. Die Verteilung erfolge im Grunde genommen horizontal zwischen den Beteiligten und nicht vertikal zwischen den Beteiligten und dem Staat. Eine Störung und Aushöhlung der Finanzverfassung könne schon deshalb nicht eintreten, weil der Staat per saldo keine Einnahmen erziele. Selbst wenn es sich bei der Umlage nach § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG um eine Sonderabgabe handelte, wäre sie nicht verfassungswidrig, weil sie die Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben erfüllte.

Der 11. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts ist der Auffassung, dass die Altenpflegeumlage verfassungsrechtlich eine Sonderabgabe sei, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen Stand halte. Der Ansicht, dass es an einer Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe fehle, stehe der Senat mit Zurückhaltung gegenüber. Die fachpraktische Ausbildung in der Altenpflege werde nicht vom Staat, sondern von den ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen durchgeführt. Diesen komme nach § 11 Abs. 1 SGB XI eine besondere Verantwortung für die Qualitätssicherung bei der Pflege zu. Die Wertung, dass die Pflegekräfte überwiegend im Interesse der Patienten ausgebildet würden, sei kaum belegbar.

86

Die Kläger der Ausgangsverfahren halten die rheinland-pfälzische Altenpflegeumlage für verfassungswidrig, da sie nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben entspreche. Ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen seien keine homogene Gruppe, weil erstere ihr Personal fast ausschließlich aus den Reihen der Krankenpflege rekrutierten, während letztere mehr auf Altenpfleger zurückgriffen.

87

3. Zu der Vorlage betreffend die Umlage nach §§ 8, 9 Nds. APBG haben die Landesregierung Niedersachsens und der Kläger des Ausgangsverfahrens Stellung genommen.

88

Nach Ansicht der Landesregierung sind §§ 8, 9 Nds. APBG mit dem Grundgesetz vereinbar. Bei der Umlage handele es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe eigener Art und nicht um eine Sonderabgabe. Eine Qualifikation der Umlage als Sonderabgabe scheidet aus, weil sie nicht der Einnahmenerzielung für das Land diene. Es gehe allein um die staatliche Organisation eines horizontalen Ausgleichsverfahrens. Die Umlage genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben zu stellen seien. Die Erhebung der Umlage sei über den Zweck der Einnahmenerzielung hinaus sachlich gerechtfertigt. Der Vergütungsanspruch erhöhe die Attraktivität der Ausbildung und damit die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in der Altenpflege. Ohne die Umlage müssten ausbildende Einrichtungen die finanziellen Lasten der Ausbildung allein tragen und dabei im Wettbewerb mit

89

den nicht ausbildenden Einrichtungen Marktnachteile in Kauf nehmen. Auch der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sei Rechnung getragen. Durch die Umlage würden die Einrichtungen an den finanziellen Lasten der Ausbildung unabhängig davon beteiligt, ob sie selbst ausbildeten. Es würden nur solche Einrichtungen an der Umlage beteiligt, die potenziell von der Ausbildung von Altenpflegern profitierten, indem sie unabhängig von eigenen Ausbildungsanstrengungen auf einen ausgebildeten, leistungsfähigen Nachwuchs zurückgreifen könnten. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans werde durch das Umlageverfahren nicht berührt. Das Land erhalte durch das Umlageverfahren keine zusätzlichen Einnahmen, über die es verfügen könne. Selbst wenn man die Umlage als eine Sonderabgabe ansehe, erfüllte diese die an Sonderabgaben zu stellenden Anforderungen.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens hält die Umlage für eine Sonderabgabe, die im Wesentlichen aus den Gründen des Vorlagebeschlusses des Verwaltungsgerichts Lüneburg nicht die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für diese Abgabenart erfülle. 90

4. Zu den Vorlagen zu § 25 Abs. 2 ThürAltPflG haben die Landesregierung Thüringen und der Kläger des Ausgangsverfahrens Stellung genommen. Die Landesregierung hält die Vorlage des Verwaltungsgerichts Weimar für sachlich nicht gerechtfertigt. § 25 Abs. 2 ThürAltPflG sei verfassungsgemäß. Ihre Stellungnahme entspricht in wesentlichen Teilen der Stellungnahme der Landesregierung Rheinland-Pfalz (vgl. III. 2.). Sie lässt allerdings offen, ob die Umlage eine Ausgleichsabgabe, eine Umlage eigener Art oder eine Sonderabgabe sei. Selbst wenn es sich um eine Sonderabgabe handelte, entspräche sie den Anforderungen an deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Insbesondere handele es sich bei den nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 ThürAltPflG umlagepflichtigen Heimen für alte Menschen um eine homogene Gruppe. Von der Ermächtigung des § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG, andere - nach Landesrecht zu bestimmende - Einrichtungen für alte Menschen in die Umlage einzubeziehen, habe der Landesgesetzgeber keinen Gebrauch gemacht. Die nach § 25 Abs. 2 ThürAltPflG Verpflichteten seien für die Finanzierung verantwortlich, denn ihnen obliege als den für die Qualität der Pflege Zuständigen eine spezifische Verantwortlichkeit für die fachpraktische Ausbildung. § 25 Abs. 2 ThürAltPflG verstoße auch nicht gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, weil sich die Höhe der Umlage auf Grund der gesetzlichen Parameter mit hinreichender Exaktheit berechnen lasse. 91

Der Kläger des Ausgangsverfahrens hält im Wesentlichen aus den Gründen des Vorlagebeschlusses des Verwaltungsgerichts Weimar die Umlage für verfassungswidrig. 92

B.

Die Vorlagen sind zulässig (Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG). 93

I.

Die Verwaltungsgerichte haben in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, dass es für ihre Entscheidungen auf die Gültigkeit der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Vorschriften ankommt. Im Fall der Ungültigkeit der Umlageregulungen müssten sie den Klagen im Ausgangsverfahren mangels Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Abgaben stattgeben, während die Klagen im Fall der Gültigkeit jedenfalls im Wesentlichen abgewiesen werden müssten. 94

1. Gegen die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagen kann im Ergebnis nicht eingewandt werden, dass die Klagen in den Ausgangsverfahren mangels Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) unzulässig seien, weil die Möglichkeit der Verletzung subjektiver Rechte der Kläger nicht bestehe. 95

Die Landesregierungen von Rheinland-Pfalz und Thüringen haben zwar darauf hingewiesen, dass es fraglich sei, ob ein Eingriff in die Rechte der Kläger des Ausgangsverfahrens vorliege, weil die Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen die Belastungen der Umlage refinanzieren könnten. Es bestehe die Möglichkeit, die Umlage in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen zu berücksichtigen und so die Abgabenbelastung wirtschaftlich auf andere, insbesondere auf die Pflegebedürftigen oder deren Kostenträger, zu überwälzen (vgl. dazu die mit Wirkung zum 1. Januar 1998 eingeführte gesetzliche Regelung des § 82 a Abs. 3 SGB XI, BGBl I 1998, S. 1188). 96

Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Frage ist jedoch die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, es sei denn, dass sie offensichtlich unhaltbar oder nicht nachvollziehbar ist (BVerfGE 44, 297 <299>; 79, 245 <249>; vgl. BVerfGE 94, 315 <323>). Selbst wenn die marktabhängige Möglichkeit bestünde, dass die Umlage wirtschaftlich von den Abgabenschuldnern auf Dritte übergewälzt wird, gehen die vorlegenden Gerichte nachvollziehbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht bindend davon aus, dass die Kläger der Ausgangsverfahren klagebefugt im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO sind. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen (§ 7 Abs. 3 NW AltPflG, § 4 Abs. 2 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 Nds. APBG, § 25 Abs. 2 ThürAltPflG) Abgabenschuldner und werden als solche von den zuständigen Behörden durch Heranziehungsbescheide in Anspruch genommen. Als unmittelbare Adressaten der belastenden Verwaltungsakte sind sie daher für die Anfechtungsklagen in den Ausgangsverfahren klagebefugt. Hinzu kommt, dass zwischen den in Anspruch genommenen Schuldnern der Umlage und der nach jeweiligem Landesrecht zur Heranziehung zuständigen Behörde ein Abgabenschuldverhältnis besteht, in dem die Abgabenschuldner auch materiell belastet sind. Jedenfalls im Zeitraum zwischen der Erhebung der Umlage und einer möglicherweise stattfindenden "Refinanzierung" über die Vergütung der allgemeinen Pflegeleistung besteht eine zumindest vorübergehende Belastung. Die Rechtsauffassung der vorlegenden Verwaltungsgerichte ist demnach jedenfalls nicht offensichtlich unhaltbar. 97

2. a) Der Zulässigkeit der Vorlage 2 BvL 1/01 steht nicht entgegen, dass die vorgelegte Rechtsnorm des § 25 Abs. 2 ThürAltPflG durch Art. 1 Nr. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 18. Dezember 2001 (GVBl S. 473) mit Wirkung zum 1. September 2002 aufgehoben worden ist. 98

Bei einer Normenkontrolle muss die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Norm zwar nicht nur zur Zeit der Aussetzung des Verfahrens gegeben sein, sondern auch noch im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fortbestehen (BVerfGE 51, 161 <163>). Zum Zeitpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung außer Kraft getretenes Recht kann aber zulässiger Gegenstand einer Vorlage sein, solange es für die Entscheidung im Ausgangsverfahren entscheidungserheblich bleibt (vgl. BVerfGE 47, 46 <64>). 99

Dies ist hier der Fall. Die vorgelegte Norm des § 25 Abs. 2 ThürAltPflG bleibt im Ausgangsverfahren entscheidungserheblich. Dieses Verfahren betrifft eine Anfechtungsklage gegen einen Bescheid vom 13. Juni 1997 über die Umlage für das Jahr 1997. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Bescheides ist damit die Rechtslage im Jahr 1997 maßgeblich, in dem § 25 Abs. 2 ThürAltPflG noch in Kraft war. 100

b) Der Zulässigkeit der Vorlagen der Verwaltungsgerichte Gelsenkirchen (2 BvL 4/99) und Düsseldorf (2 BvL 6/99) steht nicht entgegen, dass im Verlauf der Normenkontrollverfahren gegen alle Kläger endgültige Heranziehungsbescheide über die streitigen Altenpflegeumlagen ergangen sind. 101

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat in seinen den ursprünglichen Vorlagebeschluss aufrechterhaltenden Beschlüssen vom 26. März 2003 nachvollziehbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht bindend begründet, dass die Klagen im Ausgangsverfahren gegen die vorläufigen Heranziehungsbescheide durch Erlass der endgültigen Heranziehungsbescheide nicht mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig geworden seien. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1998, 577 <578>; BVerwG, ZMR 1979, 103 <104>) ist die Rechtsauffassung des vorlegenden Fachgerichts nicht offensichtlich unhaltbar. Die Annahme, dass die Vorausleistungsbescheide nicht in allen ihren Regelungsteilen durch die endgültigen Bescheide ersetzt wurden, also noch Rechtswirkung haben, ist unter Berücksichtigung der landesrechtlichen Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 2 NW UmlageVO vertretbar. 102

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem den Vorlagebeschluss aufrechterhaltenden Beschluss vom 27. Juni 2000 nachvollziehbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht ebenfalls bindend begründet, dass es für die in diesem Ausgangsverfahren zwischenzeitlich geänderte - nunmehr gegen den endgültigen Heranziehungsbescheid vom 26. April 2000 gerichtete - Klage ebenfalls auf die Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Umlagenorm des § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG ankommt. Der endgültige Heranziehungsbescheid findet seine Rechtsgrundlage ebenfalls in der zur Prüfung gestellten Umlageregelung. Vertretbar ist auch die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, wonach hier die Klageände- 103

rung gemäß § 91 Abs. 1 VwGO zulässig war. Auch die geänderte Klage ist trotz fehlender Durchführung des Vorverfahrens (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO) in Bezug auf den endgültigen Heranziehungsbescheid zulässig, da aus dem Regelungszweck des § 68 VwGO eine Ausnahme vom Erfordernis des Vorverfahrens vertretbar abgeleitet werden kann (vgl. BVerwG DVBl 1982, S. 692 m.w.N.).

c) Die Vorlagen in den Verfahren 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99 und 18/99 sind auf § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG und § 4 Abs. 1 bis 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG zu beschränken. Zwar stellen die Vorlagen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf die Regelungen des § 7 Abs. 3 bis 6 NW AltPflG und die Vorlagen des Verwaltungsgerichts Koblenz § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG insgesamt zur verfassungsrechtlichen Prüfung. Grundsätzlich ist aber die verfassungsrechtliche Prüfung im Normenkontrollverfahren auf die entscheidungserheblichen Teile der vorgelegten Normen zu beschränken (BVerfGE 62, 354 <364>; vgl. BVerfGE 24, 220 <224 f.>). Die Normteile des § 7 Abs. 3 Sätze 2 und 3 NW AltPflG und des § 4 Abs. 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG regeln, dass die der Abgabe unterworfenen Einrichtungen verpflichtet sind, den jeweils zuständigen Behörden Angaben zur Berechnung der Umlage zu übermitteln. Die vorlegenden Gerichte haben weder begründet noch ist es ersichtlich, dass diese Übermittlungspflichten der Abgabepflichtigen für die von den vorlegenden Gerichten zu treffenden Entscheidungen in den Ausgangsverfahren entscheidungserheblich sind. Die Kläger der Ausgangsverfahren haben die Übermittlungspflichten erfüllt und gegen sie keine Einwände erhoben. Die vorlegenden Gerichte haben nicht dargelegt, dass die Regelungen über diese Pflichten nach ihrer Überzeugung verfassungswidrig seien. Die Normteile des § 7 Abs. 3 Sätze 2 und 3 NW AltPflG und des § 4 Abs. 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG scheiden daher aus dem Prüfungsgegenstand der Normenkontrollverfahren aus.

104

II.

Die Verwaltungsgerichte haben auch gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG unter Auseinandersetzung mit den in Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen ihre Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Vorschriften hinreichend dargelegt und begründet (vgl. näher A. II.).

105

C.

§ 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 bis 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, §§ 8 und 9 Nds. APBG und § 25 Abs. 2 ThürAltPflG sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

106

I.

Die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Thüringen hatten in den für die Ausgangsverfahren maßgeblichen Jahren 1997 und 1998 die Befugnis zur Gesetzgebung für die zur Prüfung gestellten landesrechtlichen Alten-

107

pflegeumlagen.

1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 GG. 108

a) Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Für öffentlich-rechtliche Abgaben, die keine Steuern sind (nichtsteuerliche Abgaben), richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG über Sachgesetzgebungskompetenzen (vgl. BVerfGE 4, 7 <13>; Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, S. 715; stRspr). 109

aa) Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt ist die Altenpflegeumlage keine Steuer. Anders als Abgaben, die unter den herkömmlichen Steuerbegriff fallen, dienen die Altenpflegeumlagen nicht der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines Gemeinwesens (vgl. BVerfGE 82, 159 <178>; 91, 186 <201>). Die Landesgesetzgeber haben vielmehr jeweils einen speziellen Finanzbedarf – die Kosten der Erstattung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegeausbildung – gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet. Die Abgabepflicht wird jeweils im Tatbestand des Gesetzes an den Kostenaufwand für eine konkrete, gesetzlich bestimmte Aufgabe gebunden: § 7 Abs. 3 NW AltPflG begründet eine Pflicht zur "Zahlung einer Umlage für die Erstattung" der Ausbildungsvergütung. Gemäß § 4 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG werden die "Mittel, die für die Erstattung ... erforderlich sind, ... im Umlageverfahren aufgebracht". Nach § 8 Abs. 1 Nds. APBG wird "die Summe der Ausbildungsvergütungen ... auf die Träger der Einrichtungen umgelegt, die ...". Schließlich bestimmt § 25 Abs. 2 ThürAltPflG: "Folgende Einrichtungen haben die Kosten für die Erstattung zu tragen ...". 110

Stellt der Gesetzgeber eine derartige tatbestandliche Verknüpfung einer Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe her, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch. Dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen. 111

Besonders bestätigt wird dieses Ergebnis für die Länder, in denen das Abgabeaufkommen nicht, wie in Rheinland-Pfalz und Thüringen, in den Landeshaushalt eingestellt, sondern, wie in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, außerhalb des Landeshaushalts vereinnahmt und verteilt wird. Unbeschadet der Frage, ob bereits die Ausgliederung eines Abgabeaufkommens aus dem Staatshaushalt für sich genommen eine Steuer begrifflich ausschließt (vgl. etwa einerseits BVerfGE 55, 274 <305>; 67, 256 <276>; 92, 91 <114>; andererseits BVerfGE 101, 141 <148>; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 7 m.w.N.), ändert jedenfalls die Einstellung des Aufkommens in den allgemeinen Haushalt nichts an dem bereits durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe. 112

bb) Auch die gesetzliche Bezeichnung als "Umlagen" berührt nicht die durch tatbestandliche Ausgestaltung bestimmte Qualität als nichtsteuerliche Abgaben (vgl. BVerfGE 92, 91 <114>). Insbesondere geht es nicht um Umlagen im finanzverfassungsrechtlichen Sinn, wie sie in Art. 106 Abs. 6 GG vorausgesetzt werden. Derartige Umlagen dienen als Instrumente des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern, vor allem zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden (vgl. BVerfGE 83, 363 <389, 393>; BVerwGE 106, 280 <283>). Bezogen auf öffentlich-rechtliche Abgaben, die, wie die Altenpflegeumlagen, im Verhältnis zwischen Staat und privaten Rechtssubjekten erhoben werden, kann der Begriff der Umlage nur als eine für die Abgabenqualifikation nicht erhebliche Umschreibung des allgemeinen Abgabenzwecks einer Zuweisung und Verteilung von Kosten auf die Abgabepflichtigen verstanden werden (vgl. auch BVerfGE 48, 227 <234 f.>, zur Umlage nach dem Lohnfortzahlungsgesetz und BVerfGE 89, 132 <144>, zur Konkursausfallgeldversicherung, wo der Begriff der Umlage jeweils zwanglos mit dem des Beitrags verbunden wird, wie dies auch der Terminologie des einfachgesetzlichen Haushaltsrechts entspricht, § 107 BHO).

b) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auf die öffentliche Fürsorge. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge umfasst nicht nur die öffentliche Hilfe bei wirtschaftlicher Notlage, sondern umgreift auch neue Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die "klassische Fürsorge" geprägt ist. Wie der Senat im Urteil vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE 106, 62 <133 ff.> m.w.N.) dargelegt hat, können auch die Kostenregelungen des § 25 Altenpflegegesetz des Bundes, der die Länder ermächtigt, durch Rechtsverordnung Ausgleichsbeträge für die Kosten der Ausbildungsvergütung zu erheben, der Materie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugeordnet werden. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gewährt eine uneingeschränkte Kompetenz für die unter Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse öffentlich-rechtlicher und privater Altenpflegeeinrichtungen, mithin auch für ihre Finanzierung (vgl. BVerfGE 106, 62 <135>). Dies gilt ebenso für die hier zur Prüfung gestellten landesrechtlich geregelten Altenpflegeumlagen.

Die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG war für die hier maßgeblichen Jahre 1997 und 1998 durch eine zulässige bundesrechtliche Regelung nicht ausgeschlossen. Eine bundeseinheitliche Regelung auf diesem Gebiet kam erstmals mit dem Altenpflegegesetz vom 17. November 2000 zustande. Nach der Anordnung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE 106, 62 <64>) trat die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung (§ 25 AltPflG) am 25. Oktober 2002 in Kraft (vgl. A. I. 6.).

2. Die Erhebung und Bemessung der Altenpflegeumlagen in den jeweiligen Ausgestaltungen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 bis 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, §§ 8 und 9 Nds. APBG und § 25 Abs. 2 ThürAltPflG ist mit

den Zulässigkeitsanforderungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben und insbesondere für Sonderabgaben aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes ergeben.

a) Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die Ausgaben leisten können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind (vgl. BVerfGE 55, 274 <300>; 78, 249 <266>; 93, 319 <342>; 105, 185 <194>). Wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt dies die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art nicht aus (vgl. BVerfGE 93, 319 <342>; Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, S. 715 <716>). Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger (stRspr; Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, S. 715 <716>).

117

aa) Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, S. 715 <716>, im Anschluss an BVerfGE 93, 319 <342 f.>):

118

(1) Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben - über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle - einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden.

119

(2) Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird schon als solcher zur Finanzierung der Lasten herangezogen, die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.

120

(3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (für den Bund gemäß Art. 110 Abs. 1 GG, für die hier betroffenen Länder gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz

121

1 NW Verf., Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Rh.-Pf. Verf., Art. 65 Abs. 1 Satz 1 Nds. Verf. und Art. 98 Abs. 1 Satz 1 Thür Verf.) ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.

bb) Soweit nichtsteuerliche Abgaben den herkömmlichen Abgabetypen der Gebühr oder des Beitrags zugeordnet werden können, gehören solche so genannten Vorzugslasten zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit (vgl. BVerfGE 34, 52 <61>; 92, 91 <113>) und begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken. Sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion gegenüber den Steuern in unterscheidungskräftiger Weise sachlich besonders gerechtfertigt, wenngleich ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung in Kollision mit den finanzverfassungsrechtlichen Schutzfunktionen geraten kann (Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, S. 715 <716> m.w.N.). Auch verschiedene sonstige nichtsteuerliche Abgaben (vgl. z.B. BVerfGE 101, 141 <150 f.>) können durch spezielle Sach- und Zweckzusammenhänge unterscheidungskräftige Merkmale aufweisen und sich deshalb mangels einer Konkurrenz zu Steuern als verfassungsrechtlich grundsätzlich bedenkenfrei erweisen.

122

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht für die Sonderabgabe im engeren Sinn die allgemeinen Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben in ständiger Rechtsprechung begrenzend präzisiert. Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sonderabgaben schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls "voraussetzungslos" erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen Sonderabgaben engen Grenzen und müssen deshalb gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben (vgl. BVerfGE 55, 274 <308>; 82, 159 <181>; 91, 186 <203 f.>; 92, 91 <113>; 98, 83 <100>; 101, 141 <147>).

123

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck entwickelt, de-

124

ren Erfüllung die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen soll. Sie gelten für den Bund wie für die Länder (vgl. BVerfGE 92, 91 <115 f.>, im Anschluss an BVerfGE 67, 256 <285 f.>; BVerfGE 101, 141 <148>): Der Gesetzgeber darf sich der 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 in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden (BVerfGE 75, 108 <147 f.>; vgl. aus der stRspr näher BVerfGE 55, 274 <305 ff.>; 67, 256 <275 ff.>; 82, 159 <179 ff.>).

Die Bindung zulässiger Sonderabgaben an einen besonderen Sachzweck hat die Rechtsprechung durch Prüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers verstärkt: Soll eine Aufgabe auf längere Zeit durch Erhebung einer Sonderabgabe finanziert werden, so ist der Gesetzgeber gehalten, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des Mittels "Sonderabgabe" aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, vor allem wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung, zu ändern oder aufzuheben ist (BVerfGE 82, 159 <181>; vgl. auch bereits BVerfGE 55, 274 <308>). 125

cc) Angesichts des Fortschreitens der Sonderabgabengesetzgebung des Bundes und der Länder ist der Senat zu der Überzeugung gelangt, dass die Prüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers durch haushaltsrechtliche Informationspflichten zu ergänzen sind. Bestand und Entwicklung von Sonderabgaben werden in der Praxis nicht einheitlich und insgesamt nicht hinreichend übersichtlich dokumentiert. Nur bei solchen Sonderabgaben, die in die Haushaltspläne eingestellt und gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 der Bundeshaushaltsordnung oder der Landeshaushaltsordnungen als durchlaufende Posten in zusätzlichen, den Haushaltsplänen als Anlagen beigefügten, Übersichten dargestellt sind, kann derzeit von einer hinreichend informierenden Dokumentation die Rede sein. Diese aber ist nicht nur notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsgerechte Wahrnehmung der Entscheidungs-, Planungs- und Kontrollaufgaben des Parlaments, sondern auch Bedingung wirksamer Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit. 126

Schon die geminderten Berichtspflichten gemäß § 26 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder, in deren Anwendungsbereich auch durch Sonderabgaben finanzierte Nebenhaushalte fallen können, geben über Bestand und Entwicklung speziell des Finanzierungsinstruments der Sonderabgabe keine hinreichende Auskunft. Erst recht fehlt es für die Sonderabgaben bei selbstständigen juristischen Personen außerhalb der unmittelbaren Bundes- und Landesverwaltungen an ausdrücklich geregelten Berichtspflichten, die als hinreichende Kompensation der parlamentarisch-demokratischen wie der rechtsstaatlichen, grundrechtsschützenden Funktionen des Haushaltsplans geeignet sein könnten. 127

Die besonderen materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für "haushaltsflüchtige" 128

Sonderabgaben sind nicht geeignet, auch den Verzicht auf eine angemessene Dokumentation zu rechtfertigen. Eine hinreichende Information über Bestand und Entwicklung der verschiedenen Sonderabgaben ist notwendige Voraussetzung gerade auch für eine effektive Wahrnehmung der speziellen Kontroll- und Anpassungspflichten des Sonderabgabengesetzgebers. Auch außerhalb des Geltungsbereichs des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans bleibt deshalb die hinreichende Information des Parlaments und der Öffentlichkeit durch vollständige Dokumentation der Sonderabgaben ein Gebot wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle von Planung und Entscheidung über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger für öffentliche Aufgaben im Bundesstaat gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.

Angemessener Ort für eine solche Dokumentation, die nicht nur Bestand und Entwicklung aller Sonderabgaben im Verantwortungsbereich des jeweiligen Gesetzgebers nach Art und Umfang regelmäßig sichtbar machen muss, sondern insbesondere auch deren Verhältnis zu den Steuern, ist eine dem Haushaltsplan beigefügte Anlage entsprechend den einfachgesetzlich vorhandenen Modellen haushaltsrechtlicher Berichtspflichten. In diese Anlage sind – unabhängig von deren haushaltsrechtlicher Behandlung im Übrigen - alle nichtsteuerlichen Abgaben aufzunehmen, 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 (Sonderabgaben im engeren Sinn). 129

b) Die zur Prüfung gestellten Altenpflegeumlagen sind zulässige Sonderabgaben. 130

aa) Die Umlagen sind Sonderabgaben mit Finanzierungszweck im engeren Sinn. 131

Sie sind weder Gebühr noch Beitrag, denn sie werden nicht für die tatsächliche oder potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben (vgl. BVerfGE 92, 91 <115>). Die Umlagen dienen der Refinanzierung der Kosten für die Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege und damit dem Ziel, die Attraktivität der Ausbildung zu erhöhen, um eine ausreichende Zahl qualifizierter Fachkräfte in der Altenpflege für die Zukunft zu sichern. Hierdurch werden aktuell oder potentiell keine individuell zurechenbaren Leistungen gegenüber den Abgabepflichtigen erbracht, die als Gegenleistung im gebühren- oder beitragsrechtlichen Sinn die Abgabe rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 97, 332 <345>). 132

Mangels öffentlich-rechtlicher Ausbildungspflichten erfüllen die Umlagen auch nicht die besonderen Voraussetzungen einer Ausgleichsabgabe eigener Art (vgl. BVerfGE 92, 91 <117>) oder weisen sonstige Merkmale auf, die eine Konkurrenz zur Steuer von vornherein ausschließen könnten. Die vom Gesetzgeber in Anspruch genommene Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen beruht vielmehr auf ihrer Tätigkeit als Anbieter von Dienstleistungen bestimmter Art, deren Umfang und Qualität verbessert und gesichert werden soll. Eine derartig begründete nichtsteuerliche Abgabe kann nur als Sonderabgabe gerechtfertigt werden. 133

bb) Die Altenpflegeumlagen erfüllen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe. 134

(1) Die Landesgesetzgeber haben sich, wie erforderlich (oben C. I. 2. a) bb), der Abgabe im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedient, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. 135

Die Gesetzesmaterialien (vgl. Gesetzesbegründungen der Landesregierungen, Landtag NW Drucks. 11/6873; Landtag Rh.-Pf. Drucks. 13/999; Landtag Nds. Drucks. 13/1732; vgl. auch Bericht über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege, Thür. Landtag, Drucks. 3/1426) und der Regelungszusammenhang der Altenpflegeumlagen machen deutlich, dass es zentrales Ziel der Regelungen war, die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, um so künftig eine ausreichende Anzahl qualifiziert ausgebildeter Altenpfleger zu erlangen, welche die Pflege alter Menschen gewährleisten können. In diesem Zusammenhang galt auch die Gewährung einer Ausbildungsvergütung an die Schüler und Auszubildenden als ein wesentlicher Baustein bei der dringlichen Bewältigung dieser Aufgabe. 136

Wie der Senat bereits in seinem Urteil zum Altenpflegegesetz des Bundes (BVerfGE 106, 62 <70 ff.>) näher dargelegt hat, wird die Situation in der Altenpflege bestimmt durch die demographische Entwicklung. Der zu erwartende Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen und die veränderte Qualität des Pflegebedarfs erhöhen den Bedarf an Pflegepersonal und vor allem an Pflegefachkräften. Dem stehen ein Fachkräftemangel und der Rückgang der Schülerzahlen in den Altenpflegesschulen gegenüber. Als wesentlicher Grund für den Personalmangel im Altenpflegeberuf gilt das Fehlen hinreichend attraktiver Statusmerkmale einschließlich einer entsprechenden Vergütung auch in der Ausbildung. 137

Vor dem Hintergrund dieser sich bereits in den neunziger Jahren abzeichnenden Situation in der Altenpflege(-ausbildung) bemühten sich u.a. die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, durch gesetzliche Ansprüche der Schüler und Auszubildenden auf eine Ausbildungsvergütung (vgl. § 2 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 6 Abs. 2 Nr. 6 Nds. APBG, § 18 Abs. 1 ThürAltPflG) oder durch sonstige Vergütungsregelungen (§ 7 Abs. 1 NW AltPflG) die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, um eine ausreichende Anzahl von Auszubildenden zu gewinnen, die später als Fachkräfte eine quantitativ und qualitativ ausreichende Pflege alter Menschen erbringen können (vgl. etwa Landtag Nds. Drucks. 13/1732 S. 8). Damit zur Verwirklichung dieses Ziels die Träger der Ausbildung (z.B. Fachseminare, Ausbildungsstätten) ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen und durch die finanziellen Lasten der Ausbildung keine wirtschaftlichen Nachteile erleiden, wurde zugleich eine Kostenregelung getroffen, nach der die Träger der Ausbildung die Ausbildungsvergütungen von den Ländern (oder Landschaftsverbänden bzw. der Landesbank) ganz oder teilweise erstattet bekommen (vgl. § 7 Abs. 3 NW AltPflG, § 3 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 und 4 Nds. APBG, § 25 Abs. 1 ThürAltPflG). Die Refinanzierung dieser Erstat-

tungen durch die zur Prüfung gestellten Umlagen zielt zugleich auf eine gleichmäßige Beteiligung an der Kostenlast innerhalb der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime, denn diese werden unabhängig davon herangezogen, ob sie an der praktischen oder theoretischen Ausbildung zum Altenpfleger beteiligt sind. Nicht ausbildende Einrichtungen verlieren hierdurch ihren Kostenvorteil gegenüber ausbildenden Einrichtungen (vgl. hierzu auch Bericht über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege, Thür. Landtag, Drucks. 3/1426 S. 4).

(2) Es handelt sich bei den abgabepflichtigen Unternehmen jeweils um eine homogene Gruppe mit spezifischer Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe im Sinne der besonderen Anforderungen an Sonderabgaben (vgl. BVerfGE 55, 274 <305 f.>; 67, 265 <276>; 82, 159 <180>; 92, 91 <120>). 139

(a) Die vorlegenden Gerichte gehen zu Recht davon aus, dass die gesellschaftliche Gruppe, die mit den zur Prüfung gestellten Sonderabgaben in Anspruch genommen wird, die Abgabenschuldner sind, nicht aber andere Gruppen wie die Pflegebedürftigen, die Pflegeversicherung als Kostenträger der Pflegebedürftigen oder die Beitragszahler der Pflegeversicherung. Allerdings haben die Schuldner der Altenpflegeumlagen weitgehende Möglichkeiten, die Abgabenlast durch Einbeziehung in die Vergütung ihrer allgemeinen Pflegeleistungen ganz oder teilweise wirtschaftlich an andere Abgabenträger weiterzureichen. Eine derartige Überwälzbarkeit spielt zwar für die Zumutbarkeit der Abgabenlast des Abgabenschuldners eine erhebliche Rolle, reicht jedoch für einen unmittelbaren "Durchgriff" der kompetenzrechtlichen Würdigung auf wirtschaftlich mittelbar betroffene Abgabenträger grundsätzlich nicht aus (vgl. BVerfGE 82, 159 <182 ff.>). 140

Die Besonderheiten, die den Senat zu einem solchen Durchgriff auf die Endverbraucher im Falle des so genannten Kohlepennings veranlasst haben (BVerfGE 91, 186 <203 ff.>), sind hier nicht gegeben. Dort ging es um die Überwälzung der Abgabe auf die Endverbraucher als rechtlich vorbereitete und vorgesehene Regelfolge auf einem Elektrizitätsmarkt, in dem die Stromversorger ihre Leistungen auf Grund eines Gebietsmonopols einem Nachfrager anboten, der einem Abnahmepflicht unterlag. An einer derart zwingenden Belastung fehlt es im Bereich der Altenpflege, und zwar auch ab dem Jahr 1998, nach Inkrafttreten des § 82 a Abs. 3 SGB XI, wonach landesrechtliche Umlagen unter bestimmten Voraussetzungen bei der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen ausdrücklich für "berücksichtigungsfähig" erklärt werden. Jedenfalls stehen nach den unbestrittenen Feststellungen der vorlegenden Gerichte die Pflegeeinrichtungen in Konkurrenz zueinander. Die Überwälzung einer Abgabe ist ein komplexer wirtschaftlicher Vorgang, dessen Gelingen auch von der jeweiligen Marktlage abhängt. Auf Grund der Konkurrenz der Pflegeleistungserbringer und infolge des Wahlrechts der Pflegebedürftigen (§ 2 Abs. 2 SGB XI) tragen die Abgabenschuldner je nach Marktlage ein nicht unerhebliches Risiko in Bezug auf die Möglichkeit, die Altenpflegeumlagen ganz oder teilweise über den Preis der Pflegeleistungen auf andere abzuwälzen. 141

(b) Die Homogenität der Abgabepflichtigen ergibt sich aus ihrer Rolle als Anbieter der Dienstleistung "Altenpflege". Die Betätigung als Anbieter auf dem speziellen, weitgehend rechtlich, insbesondere auch sozialversicherungsrechtlich, regulierten Markt der Altenpflege macht die betroffenen Unternehmer zu einer Gruppe, die hinsichtlich gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Es handelt sich gerade um jene Art von Homogenität, die allein geeignet ist, eine Sonderabgabe zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 82, 159 <180>); sie ergibt sich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe, die der Sonderabgabengesetzgeber als Grundlage einer besonderen Gruppenverantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe nehmen durfte. Dafür sind folgende Gesichtspunkte entscheidend:

142

Schon das Heimgesetz des Bundes (in der für die Ausgangsverfahren weitgehend maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 23. April 1990, BGBl I S. 764, 1069, sowie des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Heimgesetzes vom 3. Februar 1997, BGBl I S. 158) nimmt die Träger von Heimen, die alte Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige nicht nur vorübergehend aufnehmen, in besonderer Weise für die Gewährleistung angemessenen Schutzes der Interessen und Bedürfnisse der Heimbewohner in Pflicht. Dies geschieht insbesondere durch Bestimmungen zur Gestaltung der Verträge, zur Mitwirkung eines Heimbeirats sowie durch Genehmigungsanforderungen im Hinblick auf eine ausreichende Zahl von Beschäftigten, die für Betreuung und Pflege der Heimbewohner persönlich und fachlich geeignet sind. Daneben hat vor allem das überwiegend am 1. Januar 1995 in Kraft getretene Elfte Buch Sozialgesetzbuch, das durch Art. 1 des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz - PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl I S. 1014) dem Sozialgesetzbuch angefügt wurde, die Stellung der ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen innerhalb des Systems der sozialen Pflegeversicherung konturiert. Diese Stellung ist grundsätzlich gemäß § 11 SGB XI durch einen allgemeinen Qualitätsanspruch an die Leistungserbringung bei Pflege, Versorgung und Betreuung der Pflegebedürftigen geprägt sowie im Einzelnen gemäß §§ 71 ff. SGB XI durch eine intensiv regulierte Einbindung in eine Kooperation mit den Trägern der sozialen Pflegeversicherung (insbesondere Pflegekassen), deren Landesverbänden sowie den Trägern der Sozialhilfe. Bestimmend für die Tätigkeit der Pflegeeinrichtungen sind danach Versorgungsverträge gemäß §§ 72 ff. SGB XI sowie Vergütungsvereinbarungen gemäß §§ 82 ff., 85 ff. SGB XI, wobei die Versorgungsverträge gemäß §§ 72 Abs. 1, 82 SGB XI den Status als zugelassene Pflegeeinrichtung mit Anspruch auf Finanzierung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen in Verbindung mit den Vergütungsvereinbarungen begründen.

143

Hiernach bilden sowohl Heime im Sinne des Heimgesetzes als auch Pflegeeinrichtungen im Sinne des Elften Buchs Sozialgesetzbuch homogene Gruppen mit einer spezifischen Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe. Ihnen ist gemeinsam die

144

besondere Verantwortung für die Qualität der Dienstleistungen in der Altenpflege, der die Vorteile einer weitgehend gesicherten Finanzierung durch die Träger der sozialen Pflegeversicherung und der Sozialhilfe korrespondieren. Da die Qualität der Pflege im Wesentlichen von der personellen Ausstattung abhängt, teilen sie zugleich das objektive Interesse an einer hinreichenden Zahl gut ausgebildeter Altenpflegekräfte, worauf die Landesgesetzgeber ausweislich der Materialien bei der tatbestandlichen Abgrenzung der Abgabenschuldner überwiegend auch abgestellt haben (vgl. Landtag NW, Drucks. 11/6873, S. 19 f.; Landtag Rh.-Pf., Drucks. 13/99, S. 7; Landtag Nds., Drucks. 13/1732, S. 9).

In den Kreis der Abgabepflichtigen durften danach nicht nur die Heime und die stationären Pflegeeinrichtungen einbezogen werden, sondern, wie dies in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen geschehen ist, auch die ambulanten Pflegeeinrichtungen. Die ambulanten Pflegeeinrichtungen, die die Pflegebedürftigen in deren Wohnung pflegen und hauswirtschaftlich versorgen, beschäftigen in der Regel ebenfalls Altenpfleger, wenn auch, im Vergleich mit den stationären Einrichtungen, mit einem geringeren Anteil im Verhältnis zu den beschäftigten Krankenpflegern. So waren etwa nach der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes (Kurzbericht: Pflegestatistik 1999, Deutschlandergebnis, Bonn 2001 S. 12, 18) in der Bundesrepublik Deutschland am 15. Dezember 1999 in ambulanten Pflegediensten 25.456 staatlich anerkannte Altenpfleger beschäftigt, was einen Anteil von 13,9 v.H. des Personals bedeutete, während Krankenpfleger einen Anteil von 31,6 v.H. (58.144) ausmachten. In stationären Pflegeeinrichtungen betrug dagegen mit 83.705 staatlich anerkannten Altenpflegern deren Anteil am Personal 19 v.H., während Krankenpfleger mit einem Anteil von 10,7 v.H. (47.300) beschäftigt waren. Solche Unterschiede, die sich gerade auch als Folge eines verbesserten Angebots an Fachkräften in der Altenpflege ändern können, stehen der Feststellung nicht entgegen, dass auch von einem objektiven Interesse der ambulanten Pflegeeinrichtungen an ausreichendem Nachwuchs bei den Altenpflegekräften auszugehen ist. Darauf, ob in Einzelfällen ambulante Einrichtungen auch ganz ohne Altenpfleger betrieben werden, kommt es für die Würdigung der gesetzlichen Tatbestände nicht an. Wie der Senat bereits in seiner Entscheidung zum Absatzfondsgesetz (BVerfGE 82, 159 <185 f.>) betont hat, muss der Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit der Auferlegung von Sonderabgaben seine Tatbestände nach sozialtypischem Befund bilden, den typischen Fall erfassen und dadurch das Konkrete unter Vernachlässigung individueller Unterschiedlichkeiten verallgemeinern.

Auch die Entscheidung des Thüringer Gesetzgebers, zunächst nur Heime für alte Menschen in den Kreis der Abgabepflichtigen einzubeziehen, die Einbeziehung weiterer Einrichtungen gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG ergänzendem Landesrecht zu überlassen, ist unter den speziellen Bedingungen der ursprünglichen gesetzgeberischen Situation in Thüringen als noch mit der Verfassung vereinbar anzusehen. Bei komplexen Sachverhalten kann es vertretbar sein, dem Gesetzgeber zunächst eine gewisse Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen und sich in diesem Stadi-

145

146

um mit gröberen Typisierungen und Generalisierungen zu begnügen (vgl. BVerfGE 75, 108 <162>; 78, 249 <288>).

Der Thüringer Gesetzgeber befand sich bei Verabschiedung des Altenpflegegesetzes vom 16. August 1993 angesichts der umfassenden Transformationsaufgaben in den neuen Ländern in einer insgesamt schwierigen Situation. Thüringen war zugleich das erste Land, das eine Altenpflegeumlage einführte; dies geschah noch vor der Verabschiedung des Pflege-Versicherungsgesetzes vom 26. Mai 1994 (BGBl I S. 1014). Neben den Heimen für alte Menschen sah § 25 Abs. 2 ThürAltPflG a.F. als Abgabepflichtige vor "andere, nach Landesrecht zu bestimmende Einrichtungen für alte Menschen, soweit diese sich durch pflegesatzrelevante Entgelte finanzieren". Diese Regelung war bereits bei ihrer Verabschiedung erkennbar darauf angelegt, neben den Heimen weitere Pflegeeinrichtungen in den Kreis der Abgabepflichtigen einzubeziehen. Nachdem bis 1997 noch keine entsprechenden landesrechtlichen Regelungen vorlagen, kam es mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl S. 432; vgl. Thür. Landtag, Drucks. 2/3549, S. 5) zu einer Rechtsänderung: Gemäß § 25 Abs. 2 ThürAltPflG wurden alle zugelassenen Pflegeeinrichtungen nach § 71 Abs. 1 und 2 SGB XI in Verbindung mit § 72 SGB XI zur Zahlung der Umlage verpflichtet und so auch die ambulanten Pflegeeinrichtungen in den Kreis der Abgabenschuldner einbezogen. Angesichts der Schwierigkeiten sachgerechter Erfassung und Abgrenzung der unterschiedlichen Pflegeeinrichtungen, gerade auch im Hinblick auf die Besonderheiten der Personalbestände der ambulanten Einrichtungen wie mit Blick auf den Gesamtumfang der komplizierten Aufgaben des Um- und Aufbaus unter anderem der sozialen Infrastrukturen, halten sich die zeitlichen Abläufe bis zur Nachbesserung der ursprünglichen Rechtslage noch in den Grenzen dessen, was verfassungsrechtlich hingenommen werden kann. Die auf Vervollständigung angelegte Regelung des § 25 Abs. 2 ThürAltPflG verletzte im hier maßgeblichen Jahr 1997 noch nicht die gleichheitsrechtlichen Anforderungen an die Homogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen.

147

Ist hiernach die Abgabepflicht hinreichend durch einen in Rechtsordnung und sozialer Wirklichkeit bereits vorgefundenen, insbesondere auch rechtlich deutlich vorgeprägten, besonderen Status der Abgabepflichtigen gerechtfertigt, ändert sich an der besonderen, die Abgabepflicht legitimierenden Finanzierungsverantwortung der in Anspruch genommenen Gruppe nichts dadurch, dass die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich auch im Interesse der Allgemeinheit wie auch der besonderen Gruppe der Pflegebedürftigen liegt. Der sach- und systemgerechte Weg einer öffentlich-rechtlichen Inanspruchnahme der Pflegebedürftigen für die Kosten einer Sicherung und Verbesserung des Angebots an Altenpflege ist deren Einbindung in die Systeme der Sozialversicherung, die es erst ermöglichen, die Kosten der Pflege im Ergebnis zu tragen. Gerade diesem Weg entspricht es zugleich, wenn die Beteiligung der Heime und Pflegeeinrichtungen an den Ausbildungskosten auf ihrem speziellen unternehmerischen Betätigungsfeld als Kostenfaktor in deren Preiskalkulation einfließt.

148

Auch das Interesse der Allgemeinheit an der Aufgabenerfüllung tangiert die gleichzeitig gegebene spezielle Gruppenverantwortung der Abgabepflichtigen nicht. Die Förderung des Gemeinwohls ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität, auch der des Sonderabgabengesetzgebers. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet notwendig jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (vgl. bereits BVerfGE 55, 274 <315>). Fehl geht in diesem Zusammenhang insbesondere der Hinweis der vorlegenden Verwaltungsgerichte Koblenz, Lüneburg und Weimar auf § 8 Abs. 1 SGB XI, der die pflegerische Versorgung der Bevölkerung als "eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe" beschreibt. Dieser gesetzliche Programmsatz kennzeichnet zwar gleichsam eine gemeinschaftliche Infrastrukturverantwortung, sagt aber noch nichts über die verfassungsgerechte rechtliche Organisation der Aufgabenerledigung durch Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben auf verschiedenen Tätigkeitsfeldern. Dies geschieht erst durch § 8 Abs. 2 in Verbindung mit §§ 9 ff. SGB XI sowie durch die weiteren bereits angeführten Normen zum speziellen Pflichtenkreis der Pflegeeinrichtungen, auf Grund derer diese Einrichtungen der zu finanzierenden Aufgabe evident näher stehen als andere Gruppen oder als die Allgemeinheit der Steuerzahler.

149

(c) Die Altenpflegeumlagen entsprechen nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen. Anders als spätere Regelungen (vgl. § 25 Abs. 2 AltPflG des Bundes, § 8 Abs. 2 Nds. APBG in der am 1. August 1999 in Kraft getretenen Fassung <Nds. GVBl S. 158>; ferner zur Berücksichtigungsfähigkeit auch § 82 a Abs. 3 Nr. 2 SGB XI) enthalten die hier maßgeblichen Normen allerdings noch keine bedarfsorientierte Begrenzung der Umlagenverpflichtung. Obwohl danach eine Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen auch über eine spezifische Finanzierungsverantwortung hinaus in den Jahren 1997 und 1998 gesetzlich nicht ausdrücklich ausgeschlossen war, sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass in jenen Jahren die Zahlung von Ausbildungsvergütungen und die Heranziehung zu deren Refinanzierung über das hinausgegangen sein könnten, was für die Sicherung einer hinreichenden Zahl von Auszubildenden erforderlich war.

150

Der Mangel einfachgesetzlicher Begrenzungsregeln lässt - jedenfalls in der in den Streitjahren gegebenen Situation des Rückgangs von Altenpflegeschülern bei wachsendem Pflegebedarf - die Erfüllung der spezifischen Anforderungen an zulässige Sonderabgaben für sich genommen unberührt. Die Abgabepflichtigen sind neben der Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle (Art. 19 Abs. 4 GG) auch geschützt durch die unmittelbar verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, in angemessenen Abständen zu prüfen, ob der Sachzweck der Abgabe deren Fortbestand noch zu legitimieren vermag oder ob die Abgabepflicht wegen Zielerreichung oder -wegfalls aufzuheben ist (vgl. unten C. I. 2. b) bb) (4)).

151

(3) Das Abgabenaufkommen aus den Altenpflegeumlagen wird im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet.

152

Für eine gruppennützige Verwendung der Abgabe reicht es aus, dass das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird (vgl. BVerfGE 55, 274 <307 f.>; 82, 159 <180>). Unschädlich ist, wenn daneben auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben (vgl. BVerfGE 55, 274 <317>). 153

Bei einem Teil der Abgabepflichtigen der Altenpflegeumlagen wird das Aufkommen aus der Abgabe unmittelbar im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet, nämlich in den Fällen, in denen die von der Erstattung begünstigten Träger der praktischen Ausbildung gleichzeitig abgabepflichtige Pflegeeinrichtungen oder Heime für alte Menschen sind (§ 8 Abs. 4 Nds. APBG). Aber auch im Regelfall, in dem das Abgabenaufkommen unmittelbar den - mit der Gruppe der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime nicht identischen - Trägern der (fachpraktischen) Ausbildung zur Erstattung der Kosten der gezahlten Ausbildungsvergütungen zufließt (vgl. § 7 Abs. 1 und 3 NW AltPflG, §§ 3 Abs. 1 in Verbindung mit 4 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Nds. APBG, § 25 Abs. 1 und 2 ThürAltPflG), wird das Aufkommen aus den Abgaben mittelbar im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet. Die abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen haben nämlich das Interesse, in Zukunft ein ausreichendes Angebot an qualifiziert ausgebildeten Altenpflegefachkräften vorzufinden, um den gesetzlichen Anforderungen an die Qualität der Altenpflege gerecht werden zu können. Diesem Interesse dient, wie dargelegt (I. 2. b) bb) (1)), die Verwendung des Aufkommens aus den Altenpflegeumlagen. 154

Entgegen der in den Vorlagen des Verwaltungsgerichts Koblenz vertretenen Auffassung liegt eine gruppennützige Verwendung des Aufkommens der Altenpflegeumlage auch in solchen atypischen Einzelfällen vor, in denen umlagepflichtige ambulante Pflegeeinrichtungen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG i.V.m. § 71 Abs. 1 SGB XI) nicht auf qualifiziert ausgebildete Altenpfleger zurückgreifen, weil sie keine Altenpflegekräfte beschäftigen. Gruppennützige Verwendung besagt nicht, dass das Aufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist; es genügt, wenn es, wie hier, überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird (BVerfGE 55, 274 <307 f.>; 82, 159 <181>). 155

Eine gruppennützige Verwendung liegt auch insoweit vor, als ein Teil des Abgabenaufkommens für die Verwaltungskosten der Erhebung der Umlage verwendet wird (vgl. § 7 Abs. 2 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 Nds. APBG). Die Verwaltungskosten der Erhebung der Altenpflegeumlage stehen als Annex mit der Abgabe in einer engen funktionalen Beziehung. Die Altenpflegeumlagen werden im Interesse der Gesamtgruppe der Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen erhoben. Es ist den Ländern daher nicht verwehrt, sich die Kosten der verwaltungsmäßigen Durchführung des Umlageverfahrens von dieser Gesamtgruppe entgelten zu lassen. 156

(4) Die verfassungsrechtliche Pflicht der Landesgesetzgeber, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob ihre ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz der 157

Altenpflegeumlagen wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist, ist in den maßgeblichen Erhebungsjahren 1997 und 1998 nicht verletzt worden.

Die Erhebung der Altenpflegeumlagen in den Ländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Thüringen ist nicht deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil die dortigen Regelungen zur Altenpflegeumlage in der für die Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung, anders als in Nordrhein-Westfalen (§ 10 a NW AltPflG in der Fassung vom 5. März 1997), Überprüfungsverfahren nicht ausdrücklich vorsehen. Die Überprüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers sind unmittelbar verfassungsrechtliche Pflichten. Der Gesetzgeber hat sie unabhängig von konkretisierenden Bestimmungen des einfachen Rechts zu erfüllen. Einfachgesetzliche Regelungen mögen zwar im Interesse einer Effektivierung der Überprüfungspflichten sinnvoll sein, verfassungsrechtlich geboten sind sie nicht (vgl. Verwaltungsgericht Karlsruhe, RsDE Heft 40 <1998>, S. 92 <104>).

158

Die Landesgesetzgeber waren für die Erhebungsjahre 1997 und 1998 von Verfassungen wegen noch nicht gehalten, ihre ursprüngliche Entscheidung über die Einführung der Altenpflegeumlage zu überprüfen. In welchen Zeitabständen die Fortdauer der sachlichen Rechtfertigung einer Sonderabgabe vom Gesetzgeber zu prüfen ist, lässt sich nicht generell und abstrakt, sondern nur nach den besonderen Umständen der konkreten Sonderabgabe und den ihr zugrunde liegenden Verhältnissen bemessen. Bei den zur Prüfung gestellten Umlagen war eine rasche Änderung der tatsächlichen Situation in der Altenpflegeausbildung nicht zu erwarten. Die Ausbildung zum Altenpfleger dauert regelmäßig drei Jahre (vgl. z.B. § 3 Abs. 2 Satz 1 NW AltPflG, § 4 Nds. APBG, § 4 Abs. 1 ThürAltPflG), und Eingriffe in laufende Ausbildungsverhältnisse sind jedenfalls nicht ohne weiteres möglich. Angesichts dessen wird eine Überprüfung - in Anlehnung an den Turnus einer Wahlperiode der Landtage (vgl. Art. 34 Satz 1 NW Verf., Art. 83 Abs. 1 Satz 1 Rh.-Pf. Verf., Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Nds. Verf., Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Thür. Verf.) - innerhalb der Zeitdauer von nicht deutlich länger als fünf Jahren in der Regel, wenn keine besonderen Umstände für ein kürzeres Prüfungsintervall sprechen, angemessen sein.

159

In Rheinland-Pfalz und Niedersachsen wurden die Altenpflegeumlagen erst durch die Gesetze vom 3. Juni 1997 und vom 20. Juni 1996 eingeführt, in Nordrhein-Westfalen etwas früher durch Gesetz vom 19. Juni 1994. Eine Verletzung der Überprüfungspflicht allein mit Blick auf den Zeitablauf bis zu den Jahren 1997 und 1998 scheidet danach aus. Auch in Thüringen war der Gesetzgeber zur Zeit der Erhebung der Abgaben gemäß § 25 Abs. 2 ThürAltPflG für das dort maßgebliche Erhebungsjahr 1997 noch nicht zur Überprüfung der durch Gesetz vom 16. August 1993 eingeführten Abgabe gehalten.

160

Besondere Umstände, nach denen Überprüfungen der Altenpflegeumlagen bereits für die Jahre 1997 oder 1998 angezeigt gewesen wären, sind nicht ersichtlich und von den vorlegenden Gerichten und den Äußerungsberechtigten nicht vorgetragen worden. Insbesondere war eine Aufhebung der Umlage nicht deshalb zu erwägen,

161

weil deren Ziel auch ohne sie erreichbar gewesen wäre. Die Ausbildungsvergütung hat offenkundig nicht zu einer übermäßigen Nachfrage nach der Ausbildung in der Altenpflege geführt mit der Folge, dass ein "Überhang" an Schülern oder Auszubildenden entstanden wäre, der deutlich über den Bedarf an Altenpflegekräften hinausgeht. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die als Folge des demographischen Wandels steigende Anzahl der Pflegebedürftigen und die veränderten Familien- und Haushaltsstrukturen sowie der Rückgang der Schulabgänger führen nach dem Schlussbericht der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2002 nach wie vor zu einem Fachkräftemangel bei der Pflege alter Menschen (Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission Demographischer Wandel, S. 554 ff.).

(5) Mit dem Gebot weitergehender haushaltsrechtlicher Informationspflichten (C. I. 2. a) bb) hat der Senat die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben fortgebildet. Es besteht deshalb Anlass, deren Erfüllung erst nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist zu fordern, um hinreichend Gelegenheit zu geben, sich auf die Berücksichtigung dieser Pflicht bei der Aufstellung der Haushalte einzustellen (vgl. BVerfGE 95, 322 <334> m.w.N.). Die haushaltsrechtlichen Informationspflichten sind daher zwingend erst bei den nach dem 31. Dezember 2003 aufzustellenden Haushaltsplänen zu erfüllen. 162

II.

Die vorgelegten Regelungen zur Altenpflegeumlage verletzen nicht die Grundrechte der Abgabepflichtigen aus Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. 163

1. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie ist nicht ersichtlich. Art. 14 Abs. 1 GG wird durch die Auferlegung von öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten, die den Pflichtigen nicht übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse nicht grundlegend beeinträchtigen, nicht verletzt (BVerfGE 105, 17 <32>; vgl. BVerfGE 70, 219 <230>; 78, 232 <243>; 82, 159 <190>). Dass die Belastungen durch die Altenpflegeumlagen für einen unter normalen Umständen wirtschaftenden Abgabepflichtigen eine derartig erdrosselnde Wirkung haben, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. 164

2. Die Erhebung und die Ausgestaltung der Altenpflegeumlagen verstoßen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 165

Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss seine Auswahl allerdings sachgerecht treffen (vgl. näher BVerfGE 93, 319 <348>; 105, 73 <110> m.w.N.). 166

Die Erhebung der Altenpflegeumlagen verletzt nicht die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen, denn die Heranziehung der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen neben der steuerlichen Inanspruchnahme ist, wie 167

gezeigt (vgl. C. I. 2. b) bb) (2)), wegen deren spezifischer Sachnähe zu der zu finanzierenden Sachaufgabe gerechtfertigt.

Auch die gesetzliche Auswahl und Abgrenzung der Schuldner der Altenpflegeumlagen (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 1 NW AltPflG, § 4 Abs. 2 Satz 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 Nds. APBG, § 25 Abs. 2 ThürAltPflG) verletzt Art. 3 Abs. 1 GG nicht. Die Auswahl der Schuldner in den genannten Normen wurde vielmehr im Rahmen des Gestaltungsspielraums des jeweiligen Gesetzgebers sachgerecht getroffen. Wie zum Merkmal der Gruppenhomogenität bereits gezeigt (vgl. C. I. 2. b) bb)(2)), sind die in Anspruch genommenen ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen Einrichtungen, in denen alte Menschen gepflegt und betreut werden und die regelmäßig auch ausgebildete Altenpflegefachkräfte beschäftigen. Sie haben daher regelmäßig das gemeinsame Interesse an einer qualifizierten Ausbildung einer hinreichenden Zahl von Altenpflegekräften, weshalb es sachgerecht ist, sie in den Kreis der Schuldner der Altenpflegeumlage einzubeziehen. 168

3. In die allgemeine Handlungsfreiheit der Abgabepflichtigen der Ausgangsverfahren (Art. 2 Abs. 1 GG) wird durch die zur Prüfung gestellten Normen nicht in verfassungswidriger Weise eingegriffen. 169

a) Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in einem umfassenden Sinne. Geschützt ist insbesondere auch der Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (BVerfGE 97, 332 <340 f.>; vgl. BVerfGE 19, 206 <215 f.>). Die Umlagepflichtigen werden auf Grund der vorgelegten Normen als Abgabeschuldner in Anspruch genommen, also - zumindest vorübergehend - mit den finanziell nachteiligen Altenpflegeumlagen belastet. Sie werden damit in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit beeinträchtigt. 170

b) Der Eingriff ist gerechtfertigt. Die gesetzlichen Grundlagen für die Altenpflegeumlagen (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 bis 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Nds. APBG und § 25 Abs. 2 ThürAltPflG) halten sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 2 Abs. 1 GG). 171

aa) Sie verletzen weder die Sachkompetenzregelung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 GG) noch die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104 a ff. GG) (vgl. C. I. 1. u. 2.). 172

bb) Entgegen der Auffassung der vorliegenden Verwaltungsgerichte Gelsenkirchen, Düsseldorf, Koblenz und Weimar verstoßen die Ausgestaltungen der Bemessungstatbestände für die Altenpflegeumlagen nicht mangels hinreichender Bestimmtheit gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). 173

Das in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip begründet das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze (BVerfGE 103, 332 <384>; stRspr). Gesetzliche Tatbestände sind so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Welche 174

Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich indes nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betroffenen Norm ab (vgl. BVerfGE 89, 69 <84>; 103, 111 <135>; stRspr) sowie davon, in welchem Ausmaß Grundrechte betroffen sind (vgl. BVerfGE 56, 1 <12 ff.>; 59, 104 <114>; 93, 213 <238>).

Auch für öffentlich-rechtliche Abgaben gelten keine einheitlichen, generell-abstrakt formulierbaren Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit des Gesetzes; vielmehr kommt es auch hier auf die Eigenart des geregelten Sachbereichs wie auf das Betroffensein von Grundrechten an (vgl. für das Steuerrecht BVerfGE 48, 210 <221 f.>; ferner etwa BVerfGE 79, 106 <120>; für das Gebühren- und Beitragsrecht BVerwGE 105, 144 <147 f.>). 175

Für alle Abgaben gilt als allgemeiner Grundsatz, dass abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe - in gewissem Umfang (vgl. BVerfGE 13, 153 <160>) – vorausberechnen kann (vgl. für das Steuerrecht BVerfGE 19, 253 <267>; 49, 343 <362>; 73, 388 <400>; für Sonderabgaben BVerfGE 34, 348 <365 ff.>). Ob aus diesem allgemeinen Grundsatz speziell für das Steuerrecht folgt, dass das Gesetz insbesondere auch den Steuersatz bestimmen muss (so etwa Birk, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Losebl. <Lfg. 160, März 1999>, § 4 AO Rn. 667; P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: HStR IV, § 88 Rn. 79), ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht entschieden und kann auch hier offen bleiben. Ein solches spezielles Erfordernis tatbestandlicher Bestimmung des Abgabesatzes gilt jedenfalls entgegen der Ansicht des vorlegenden Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen nicht, soweit es sich – wie auch bei den hier betroffenen Altenpflegeumlagen – um Abgaben mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung handelt. 176

Bei kostenorientierten Abgaben ist es, anders als bei Steuergesetzen, nicht notwendig, einen Mangel an konturenscharfen, die Höhe der Steuerlast wirksam begrenzenden Zwecken durch spezifische Anforderungen an die Tatbestandsbestimmtheit des Parlamentsgesetzes auszugleichen. Hinreichende Bestimmtheit ist hier herzustellen durch Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten. Insofern fordert das Bestimmtheitsgebot im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts, aber auch bei kostenorientierten Sonderabgaben, eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt (vgl. BVerwGE 105, 144 <147>, m.w.N.). Dem entspricht es, wenn etwa auf Grund der besonderen Eigenarten des Straßenausbaubeitragsrechts ein Abgabesatz in der Abgabensatzung nicht angegeben zu werden braucht, soweit im Zeitpunkt des Erlasses der Beitragssatzung der Aufwand noch nicht feststeht (vgl. z.B. § 8 Abs. 4 Satz 6 KAG NW, § 8 Abs. 4 Satz 9 KAG Bbg). 177

Die gesetzlichen Bemessungstatbestände der Altenpflegeumlagen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an hinreichende Bestimmtheit, obwohl es 178

sich bei der für die Höhe der Abgabepflicht unter anderem maßgeblichen Höhe der Ausbildungsvergütung und der Zahl der Schüler oder der Auszubildenden um variable Bemessungsfaktoren handelt, die weitgehend außerhalb der Einwirkungssphäre der Abgabenschuldner liegen. Gleichwohl war die Höhe der zu erwartenden Abgabe im Wesentlichen abschätzbar, so dass für die Abgabenschuldner unzumutbare Unsicherheiten nicht entstehen konnten.

Was die Höhe der von den Trägern der Altenpflegeausbildung zu zahlenden und erstattungsfähigen Ausbildungsvergütungen betrifft, so sind diese in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen durch Verweis auf bestehende Tarifverträge oder, soweit solche fehlten, auf Tarifverträge im Bereich der Krankenpflegeausbildung bestimmt und begrenzt (§ 7 Abs. 2 NW AltPflG; § 3 Abs. 2 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG; § 8 Abs. 2 Nds. APBG). Damit waren diese nach dem Gesetz maßgeblichen aktuellen Ausgangswerte für die Berechnung der Umlage ebenso bekannt wie auch ihre voraussichtliche Weiterentwicklung. 179

Demgegenüber fehlen ausdrückliche gesetzliche Aussagen zur Höhe der Ausbildungsvergütungen in Thüringen für das Jahr 1997. Eine Präzisierung des Gesetzestextes wie in den vorgenannten Ländern wurde erst in § 25 Abs. 1 Satz 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl S. 432) aufgenommen. Schon die Gesetzesmaterialien zeigen indes, dass die Höhe der Vergütungen nach Sinn und Zweck des Gesetzes tatsächlich ähnlich vorhersehbar war wie in den anderen Ländern. Nach der Begründung zum Fraktionsentwurf der CDU und der F.D.P. (Thüringer Landtag - 1. Wahlperiode Drucks. 1/2162 unter A.) war es, mit Blick schon auf entsprechende Gesetzesprojekte des Bundes, unter anderem erklärtes Ziel des Gesetzes, die Ausbildung der Altenpfleger derjenigen der Krankenpfleger anzugleichen. Deshalb sollte sich nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausbildungsvergütung hier ebenfalls an den Tarifen der Krankenpflege orientieren, wonach sich "für eine/n Auszubildende/n bei einem dreijährigen Lehrgang ein Kostenfaktor von 42.700 DM" errechne. Sichtbare Risiken, dass sich die Praxis in willkürlicher Weise außerhalb dieses Rahmens bewegen würde, bestanden offenbar trotz fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Fixierung nicht, so dass diese Situation bis zur Nachbesserung des Gesetzes im Jahr 1999 verfassungsrechtlich noch hingenommen werden kann. 180

Auch die Zahl der vergütungsberechtigten Schüler und Auszubildenden als weiterer wesentlicher Bemessungsfaktor der Abgabenhöhe war für die Abgabeschuldner hinreichend berechenbar. 181

Die Gesetzgeber konnten zum Zeitpunkt des Erlasses der Umlageregulungen noch nicht über exakte Zahlen der Ausbildungs- und damit Vergütungsfälle verfügen und auch deren weitere Entwicklung in künftigen Jahren naturgemäß nicht präzise bestimmen, so dass eine gewisse Offenheit auch dieses Bemessungsfaktors praktisch zwingend erforderlich ist. Trotzdem konnten die Abgabepflichtigen die Höhe der auf sie entfallenden Umlagebelastung hinreichend vorausberechnen. Die Anzahl der 182

Ausbildungsfälle, in denen eine Ausbildungsvergütung gezahlt wird, sowie die Anzahl der Abgabepflichtigen, auf die diese umgelegt wird, ist jeweils aus den Vorjahren näherungsweise bekannt. Dass die Zahl der Ausbildungsfälle von Jahr zu Jahr derartig starken Schwankungen unterworfen wäre mit der Folge, dass die Vorausberechnung der Altenpflegeumlagebelastung nicht annähernd möglich ist, haben weder die vorliegenden Gerichte dargelegt noch ist dies sonst erkennbar.

cc) Anhaltspunkte dafür, dass die Belastungen der Abgabepflichtigen durch die Heranziehung zu den Altenpflegeumlagen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfGE 75, 108 <155 f.>) verletzt, fehlen. Insbesondere haben weder die vorliegenden Gerichte oder die äußerungsberechtigten Kläger wirtschaftlich unzumutbare Belastungswirkungen dargelegt noch sind solche Wirkungen angesichts der weitgehenden Möglichkeiten, die Abgabenlast auf andere Gruppen zu überwälzen (vgl. C. I. 2. b) bb) (2) (a)), sonst erkennbar.

183

Hassemer	Sommer	Jentsch
Broß	Osterloh	Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juli 2003 -
2 BvL 1/99**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 -
Rn. (1 - 183), http://www.bverfg.de/e/ls20030717_2bvl000199.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:ls20030717.2bvl000199