



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses  
für Arbeit, Gesundheit, Soziales und  
Angelegenheiten der Vertriebenen  
und Flüchtlinge  
Herrn Bodo Champignon, MdL  
Landtag NRW

Düsseldorf

Dienstgebäude und Lieferanschrift:  
Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf  
Telefon (0211) 855 - 5  
Durchwahl (0211) 855 - 3478  
Telefax (0211) 855 - 3490

Datum 13. Februar 1997

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)  
II B 1 - 5662.106

[AGS-Sitzung  
am 19.02.97, TOP 7]

Betr.: 29. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und  
Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge am 19. Februar 1997  
hier: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege  
(Altenpflegegesetz - AltPflG)

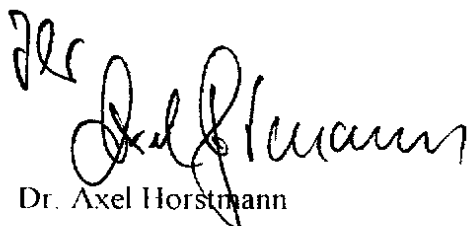
Bezug: 1. Lesung/Beratung im Landtag am 29.1.1997  
(Plenarprotokoll 12/47)

Sehr geehrter Herr Kollege,

zu Ihrer Kenntnisnahme übersende ich Ihnen eine Ablichtung des Gutachtens von Prof. Dr.  
Ipsen vom 6.2.1997 sowie des Auswertungsvermerks vom 13.2.1997.

In seiner Bewertung kommt der Gutachter zum Ergebnis, daß die Umlageregelung in § 7  
Abs. 3 und 4 AltPflG mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Axel Horstmann



Betreff: Umlage nach § 7 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG) vom 19.06.1994;  
hier: Gutachten des Prof. Dr. Ipsen vom 06.02.1997 zur Verfassungsmäßigkeit der Umlageregelung

### A u s w e r t u n g s v e r m e r k

In seinem Gutachten kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß die Refinanzierung der Ausbildungsvergütung der Altenpflegeschülerinnen und -schüler über die Erhebung einer Umlage nach § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung beider Senate des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Im ersten Teil des Gutachtens wird zunächst an einigen grundlegenden Entscheidungen des BVerfG belegt, daß die Rechtsprechung der beiden Senate dieses Gerichts zur Abgrenzung von Umlage und Sonderabgabe nicht kongruent ist:

Übereinstimmung besteht insoweit, als eine „Zweckumlage“ vorliegt, wenn diese auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich) abzielt und eine „redistributive Umlage“ gegeben ist, wenn deren Aufkommen nicht bei der Umlage erhebenden Körperschaft verbleibt, sondern „jenseits des eigentlichen Umlagevorgangs“ den Umlagepflichtigen in anderer Verteilung wieder zufließt, die umlageerhebende Körperschaft somit „lediglich Veranstalter der horizontalen Umverteilung“ sei.

Diese beiden Merkmale werden durch die Erstattungsumlage gemäß § 7 Abs. 3 AltPflG NW erfüllt: Sie weist das Merkmal der Zweckumlage auf; denn ihr Aufkommen darf ausschließlich zur Finanzierung des gesetzlich fixierten Zwecks verwendet werden, wie sich aus der Gesetzesvorschrift eindeutig ergibt. Das Aufkommen ver-

bleibt auch nicht bei dem die Umlage erhebenden Land, sondern fließt den Fachseminaren für Altenpflege bzw. den sie tragenden Rechtssubjekten zur Vergütung des auszubildenden Altenpflegepersonals zu. Da die sachlich gebotene und auch gesetzlich geforderte Fachqualifikation des Altenpflegepersonals aber die hauptsächlichliche und unverzichtbare Voraussetzung dafür ist, daß die Umlagepflichtigen ihre jeweiligen Pflegeeinrichtungen betreiben können, kommt der Erstattungsumlage durchaus auch eine redistributive Funktion zu. Danach kann die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG als eine „redistributive Zweckumlage“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angesehen werden.

Sonderabgaben werden dagegen nicht aus einer eigenen Abgabenkompetenz erhoben, sondern unter Inanspruchnahme von Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachmaterien, die ihrer Art nach nicht auf Abgaben bezogen sind. Nur insoweit sehen beide Senate des BVerfG aus kompetenzrechtlichen Gründen die Notwendigkeit einer materiellen Begrenzung, weil die bundesstaatliche Finanzverfassung vor einer Aushöhlung bewahrt werden müsse. Diese bestehe insbesondere dann, wenn Sonderabgaben unter Berufung auf eine Sachgesetzgebungskompetenz so ausgedehnt und ausgestaltet würden, daß sie an die Stelle von Steuern treten könnten. Ist dagegen eine Sachkompetenz von vornherein zugleich auf die Regelung der Finanzierung gerichtet, so könne es nicht zu dem bei der Erhebung von Sonderaufgaben typischerweise drohenden Konflikt mit der grundgesetzlichen Finanzverfassung kommen.

Danach ist die Erstattungsumlage gemäß § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG nicht als Sonderabgabe einzustufen. Zu dem typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverwaltung kann es hier nämlich nicht kommen, denn die Erstattungsumlage dient nach der insoweit eindeutigen und nicht weiter auslegungsfähigen Regelung in § 7 Abs. 3 AltPflG NW von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Landes Nordrhein-Westfalen, sondern findet ihren Grund und ihre Grenze in den präzisen Einzelvorgaben der Absätze 3 und 4 der Vorschrift.

Allerdings sind nach der Rechtsprechung des Zweiten Senats des BVerfG Umlagen nur als Instrument des Finanzausgleichs unter öf-

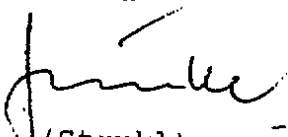
fentlichen Körperschaften gebräuchlich. Unter Umlagen seien nur solche Finanzierungslasten zu verstehen, die öffentliche Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft regelmäßig höherer Ordnung auferlegt werden.

Da die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG jedoch fast ausschließlich von Privatrechtssubjekten erhoben wird, bleibt nach dieser Rechtsprechung für eine Qualifizierung als Umlage kein Raum, so daß nur noch die Einstufung als Sonderabgabe in Betracht kommt. Folglich prüft der Verfasser im zweiten Teil des Gutachtens die vom Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit von Sonderabgaben aufgestellten Kriterien.

Neben den „klassischen Abgabearten“ (Steuern, Gebühren und Beiträge) wurden vom Bundesverfassungsgericht in einer Vielzahl von Entscheidungen auch „parafiskalische (außersteuerliche) Sonderabgaben“ unter Festlegung strenger Voraussetzungen als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen. Daneben hat es in besonders gelagerten Fällen auch bestimmte Geldleistungspflichten als Ausgleichsabgaben eigener Art oder sonstige atypische Abgaben für verfassungsrechtlich zulässig gehalten. Unter Zugrundelegung dieser von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmend entwickelten Grundsätze hinsichtlich des Ausnahmecharakters der Sonderabgabe und der ebenfalls übereinstimmend entwickelten positiven Bestimmungskriterien kommt der Verfasser zu der Feststellung, daß die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG NW die Finanzverfassung in keiner Weise gefährde, da ihre Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber eine Erhebung zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eindeutig ausschließt. Der Grundsatz der Lastengleichheit ist gewahrt, da die Erstattungsumlage gerade einen am Gleichheitssatz orientierten Sonderlastenausgleich darstellt. Die Erstattungsumlage liegt auch innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, welche die Rechtsprechung des BVerfG in vierfacher Hinsicht positiv bestimmt hat:

- a) Die umlagepflichtigen Träger der Altenpflege stellen eine Gruppe dar, die durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung und in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist und mithin eine homogene Gruppe darstellt.
- b) Die Gruppe weist in Bezug auf den Erhebungs- und Verwendungszweck der Erstattungsumlage eine besondere Sachnähe auf und trägt damit auch eine besondere Finanzierungsverantwortung in Bezug auf die Gewährleistung einer sachgerechten Fachqualifikation in der Altenpflege.
- c) Das Aufkommen der Erstattungsumlage wird ausschließlich gruppennützig verwendet.
- d) Der Landesgesetzgeber hat durch die Berechnungsmodalitäten nach § 7 Abs. 4 AltPflG, in jedem Falle aber explizit durch die beantragte Einfügung des neuen § 10 a AltPflG die periodische Überprüfung der Erhebung der Erstattungsumlage gewährleistet.

Nach der abschließenden Feststellung des Sachverständigen ist die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 und 4 AltPflG NW daher eine verfassungsrechtlich zulässige redistributive Zweckumlage im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG. Dies gilt für die Umlagen-Rechtsprechung des Ersten Senats ohne Einschränkung, für die Umlagen-Rechtsprechung des Zweiten Senats indessen mit dem Vorbehalt, daß dieser Senat als Umlagebeteiligte ausschließlich juristische Personen des Öffentlichen Rechts gelten läßt. Wird indessen die Erstattungsumlage wegen der umlagepflichtigen Rechtssubjekte des Privatrechts im Sinne der Rechtsprechung des Zweiten Senats dem Abgabebereich zugeordnet, dann handelt es sich bei dieser Finanzlast um eine Sonderabgabe, die sich innerhalb der von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts für derartige atypische Abgaben entwickelten verfassungsrechtlichen Grenzen hält.

  
(Strukl)

# **Gutachten**

**Zur Frage der Vereinbarkeit  
der in § 7 Abs. 3 u. 4  
des Gesetzes über die Berufe in der  
Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG)  
vom 19. Juni 1994  
getroffenen Umlageregelung mit dem Grundgesetz**

dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

erstattet von

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
Juristische Fakultät  
Ruhr-Universität Bochum

## Gliederung

<b>A.</b>	<b>Stellt die gem. § 7 Abs. 3 AltPfVG statuierte Finanzlast eine „Umlage“ i.S. der Definition des Bundesverfassungsgerichts dar?</b>	2
I.	Unter welchen Voraussetzungen läßt das Grundgesetz „Umlagen“ zu?	2
1.	Die Umlagendefinition des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung über die Krankenhausfinanzierungsumlage	3
2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit gesetzlich geregelter Umlageverfahren zwischen dem Land und Rechtssubjekten des Privatrechts?	7
II.	Ergebnis zur Verfassungsmäßigkeit der Erstattungsumlage als „Umlage“ i.S. der Rechtsprechung des BVerfG	12
<b>B.</b>	<b>Stellt die Erstattungsumlage eine verfassungskonforme Sonderabgabe dar?</b>	14
I.	Die Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung zu atypischen Abgaben	14
II.	Der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter von Sonderabgaben	18
1.	Die für den Ausnahmecharakter angeführten Grundsätze	19
2.	Die Vereinbarkeit der Erstattungsumlage mit den o.g. Grundsätzen	20
III.	Die Kriterien einer verfassungsrechtlich zulässigen Sonderabgabe	22
1.	Das Erfordernis der Gruppenhomogenität	23
a)	Die einzelnen Homogenitätsmerkmale	23
b)	Beachtung des Verbots der beliebigen Gruppenbildung	26
2.	Die besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen	27
3.	Die gruppennützige Verwendung der Erstattungsumlage	29
4.	Periodische Überprüfung der Umlagenotwendigkeit	30
IV.	Ergebnis zur Verfassungsmäßigkeit der Erstattungsumlage als Sonderabgabe i.S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	31
<b>C.</b>	<b>Gesamtergebnis des Gutachtens</b>	33

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen hat um ein Rechtsgutachten zu der Frage ersucht, ob die in § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW getroffene Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Nach dieser Regelung sind Heime sowie stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen zur Zahlung einer Umlage für die Erstattung der Vergütung verpflichtet, welche die Fachseminare für Altenpflege den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Ausbildung und Grundqualifizierung gem. §§ 3 u. 4 AltPflG zahlen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit § 1 AltPflG die Berufsbezeichnungen „staatlich anerkannte/r Altenpfleger/in“ und „staatlich anerkannte/r Altenpflegehelfer/in“ eingeführt. Die Führung dieser Berufsbezeichnungen setzt gem. § 2 eine Erlaubnis der Bezirksregierung voraus, die erteilt wird, wenn die durch das Gesetz vorgeschriebene Ausbildung (Altenpflege, § 3) oder Grundqualifizierung (Altenpflegehilfe, § 4) erfolgreich abgeschlossen worden ist. Die Gesamtverantwortung für die Ausbildung und die Grundqualifizierung tragen gem. § 5 Abs. 1 AltPflG „Fachseminare für Altenpflege als Träger der Maßnahmen“. Diese Fachseminare werden durchweg von juristischen Personen des Privatrechts, in jedem Falle von nichtstaatlichen Rechtspersonen vorgehalten. Die Fachseminare bedürfen gem. § 5 Abs. 3 AltPflG der staatlichen Anerkennung durch die Bezirksregierung. Sie zahlen ihren Teilnehmer/innen eine Vergütung, die ihnen gem. § 7 Abs. 1 AltPflG erstattet wird. Die für diese Erstattung erforderlichen Finanzmittel werden durch die in § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG hinsichtlich der Pflichtigen und der Einzelberechnung im einzelnen geregelten Umlage aufgebracht. Die Frage, ob diese Umlageregulierung mit dem Grundgesetz vereinbar ist, bildet den Gegenstand dieses Gutachtens. Da diese Frage eventuell im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle noch das Bundesverfassungsgericht beschäftigen wird, sind die Rechtsausführungen des Gutachtens strikt auf die einschlägige Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung abgestellt. Schrifttum wird nur insoweit herangezogen, als es zur Erläuterung dieser Rechtsprechung notwendig ist.



## A.

### **Stellt die gem. § 7 Abs. 3 AltPflG statuierte Finanzlast eine „Umlage“ i.S. der Definition des Bundesverfassungsgerichts dar?**

Das AltPflG NW ist, wie aus dem systematischen Zusammenhang seiner §§ 1 bis 8 eindeutig folgt, ein zum Zwecke der Sozialgestaltung, d.h. zur Gewährleistung einer sachgerechten Fachqualifikation in der Altenpflege berufsregelndes Gesetz. Mit dieser sozialgerichteten Berufsregelung hat das Land Nordrhein-Westfalen eine staatliche Aufgabe wahrgenommen, „deren Erfüllung nach Art. 30 GG Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung getroffen oder zugelassen hat ... Jedenfalls fällt unter diese Kompetenznorm diejenige Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden“;

so grundlegend bereits im ersten Rundfunkurteil BVerfGE 12, 205 (244).

Folglich ist zunächst zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Aufbringung und Verteilung der Ausbildungslasten für staatlich anerkannte Pflegeberufe, wie in § 7 Abs. 3 AltPflG geregelt, die Gesetzeskompetenz hat oder ob das Grundgesetz i.S. des Art. 30 eine andere Regelung trifft.

#### **I. Unter welchen Voraussetzungen läßt das Grundgesetz „Umlagen“ zu?**

Das Grundgesetz verwendet den Begriff der „Umlage“ ausschließlich im Rahmen der Finanzverfassung: Art. 106 Abs. 6 S. 4 - 6 GG regelt die Beteiligungsmöglichkeit von Bund und Ländern an dem Gewerbesteueraufkommen „durch eine

Umlage“, die im einzelnen durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zu regeln ist, wobei als Bemessungsgrundlage für solche Umlagen landesgesetzliches Steuerrecht zugrunde gelegt werden kann.

### **1. Die Umlagendefinition des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung über die Krankenhausfinanzierungsumlage**

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang in drei Entscheidungen mit dem Befund befassen müssen, daß eine gesetzlich bestimmte Finanzlast durch das jeweilige Gesetz ausdrücklich als „Umlage“ bezeichnet und leistungspflichtigen Rechtssubjekten auferlegt worden ist, die ebenfalls durch das betreffende Gesetz bestimmt worden sind. Diese drei Entscheidungen betrafen

- die Umlage nach § 14 des Gesetzes über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle (Lohnfortzahlungsgesetz vom 27. Juli 1969) - BVerfGE 48, 227;
- die Umlage gem. § 21 a des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz i.d.F. des § 33 Nr. 2 des Krankenhausreformgesetzes vom 29. Juni 1973 - BVerfGE 83, 363;
- die Umlage gem. § 186 c des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 - BVerfGE 89, 132.

Während über die Lohnfortzahlungsumlage und über die Konkursausfallumlage vom Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden worden ist, hat der Zweite Senat über die Krankenhausumlage entschieden und sich dabei grundle-

gend mit dem Umlagebegriff auseinandergesetzt. Wie der Zweite Senat zunächst zu Recht feststellt, definiert das Grundgesetz den Begriff der „Umlage“ nicht, sondern setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 GG voraus“;

BVerfGE 83, 363 (389).

„Herkömmlich“ aber seien „im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden unter **Umlagen** Finanzierungslasten (zu verstehen), die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft regelmäßig höherer Ordnung auferlegt werden“. Danach seien „Umlagen als Instrument des Finanzausgleichs unter öffentlichen Körperschaften gebräuchlich“;

so, unter Zitierung des einschlägigen Schrifttums, BVerfGE 83, 363 (389); (Hervorhebung des Verf.).

In der Krankenhausumlage-Entscheidung hat der Zweite Senat sodann zwei weitere Elemente der Umlage definiert: Zielt eine Auflage auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich) ab, so handele es sich um eine „**Zweckumlage**“. Verbleibe das Aufkommen einer Umlage nicht bei der umlageerhebenden Körperschaft, sondern fließe ihr Aufkommen „jenseits des eigentlichen Umlagevorgangs“ den Umlagepflichtigen in anderer Verteilung wieder zu, so sei die umlageerhebende Körperschaft „lediglich Veranstalter der horizontalen Umverteilung“; es handele sich um eine „**redistributive Umlage**“;

so BVerfGE 83, 363 (390).

Was die beiden letztgenannten Merkmale anbetrifft, so werden sie auch durch die Erstattungsumlage gem. §. 7 Abs. 3 AltPflG NW erfüllt: Zweifelsfrei weist auch

diese „Umlage“ das Merkmal einer Zweckumlage auf, denn ihr Aufkommen darf ausschließlich zur Finanzierung des gesetzlich fixierten Zwecks verwendet werden, wie sich aus der zitierten Gesetzesvorschrift eindeutig ergibt. Das Aufkommen verbleibt auch nicht bei dem umlageerhebenden Land, sondern fließt den Fachseminaren für Altenpflege bzw. den sie tragenden Rechtssubjekten zur Vergütung des auszubildenden Altenpflegepersonals zu. Die sachlich gebotene und demgemäß auch gesetzlich geforderte Fachqualifikation des Altenpflegepersonals aber ist die hauptsächliche und unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß die Umlagepflichtigen ihre jeweiligen Pflegeeinrichtungen überhaupt betreiben können. Gemessen an diesem gemeinsamen Nenner der Interessen aller Umlagebeteiligten, nämlich an der angemessenen Fachqualifikation des Altenpflegepersonals, kommt der Erstattungsumlage folglich durchaus eine redistributive Funktion zu. Insoweit weist die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 AltPflG NW grundsätzlich die gleichen Merkmale auf wie die Lohnfortzahlungsumlage und die Konkursausfallumlage, deren gesetzliche Qualifizierung als „Umlage“ der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit keiner Überlegung in Frage gestellt hat;

siehe hierzu BVerfGE 48, 227 (234 - 240); 89, 132 (141 - 144); - Das Lohnfortzahlungsgesetz vom 27. Juli 1969 (LFZG) verpflichtet die Arbeitgeber bekanntlich zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle. Diese Regelung kann insbesondere für die lohnintensiven Kleinbetriebe eine erhebliche wirtschaftliche Belastung bedeuten. Zum Ausgleich hierfür ordnet das LFZG für Unternehmen mit nicht mehr als 20 Arbeitnehmern einen Risikoausgleich an. Die Mittel hierfür werden durch eine Umlage aufgebracht, wobei die Umlagepflicht nach § 14 LFZG die am Ausgleich beteiligten Arbeitnehmer trifft. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Umlage grundsätzlich als verfassungsmäßig angesehen und lediglich die Berechnung nach dem fiktiven Volllohn als mit Art. 3 Abs. 1 GG für nicht vereinbar erklärt. - Durch das Gesetz über Konkursausfallgeld vom 17. Juli 1974 sind in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Vorschriften über den Konkursausfall eingefügt worden. Danach regelt § 186 c AFG, daß die gewerblichen Berufsgenossenschaften die Mittel für das Konkursausfallgeld aufbringen und sodann den von ihnen aufzubringenden Anteil auf ihre Mitglieder um-

legen. Auch diese Regelung hat das Bundesverfassungsgericht für verfassungsmäßig erklärt.

Da die Erstattungsumlage nach dem AltPflG NW mit den beiden vorstehend aufgeführten, vom Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts nicht gerügten Umlagen nahezu deckungsgleich ist, ist insoweit von ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz auszugehen. Indessen darf nicht unbeachtet bleiben, daß der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts, der überdies die Sonderabgaben-Rechtsprechung dieses Gerichts entscheidend bestimmt hat, seine oben zitierte Definition, nach der Umlagen „herkömmlich“ als Instrument des Finanzausgleichs allein „unter öffentlichen Körperschaften gebräuchlich“ sind, angesichts seiner weiteren Ausführungen in der Krankenhausumlage-Entscheidung augenscheinlich als abschließend und restriktiv verstanden wissen will. Wenn der Senat nämlich des weiteren ausführt, daß „umlagepflichtige und umlageberechtigte Körperschaften einander nicht gegenüber(stehen) wie abgabepflichtige Bürger und Staat“, dann folgt daraus in der Tat: „Die Umlage unter Gebietskörperschaften ist keine Abgabe, auch nicht „im weiteren Sinne“, sondern ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern“;

so BVerfGE 83, 363 (392 f.).

Diese Rechtsauffassung, die vor dem Hintergrund der rigiden Rechtsprechung des Zweiten Senats zur Sonderabgaben-Problematik zu sehen ist,

vgl. zuletzt BVerfGE 91, 186 (201 f.) - Kohlepfennig-Entscheidung,

ist hinsichtlich der Beantwortung der Frage, ob die Verfassung als Beteiligte an einem gesetzlich geregelten Umlageverfahren nur juristische Personen des öffentlichen Rechts oder aber auch Rechtssubjekte des Privatrechts toleriert, offen-

sichtlich nicht mit der Rechtsprechung des Ersten Senates kongruent. Dieses Problem ist daher im weiteren gesondert zu untersuchen.

## **2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit gesetzlich geregelter Umlageverfahren zwischen dem Land und Rechtssubjekten des Privatrechts?**

In den beiden Umlage-Entscheidungen des Ersten Senats, d.h. bei der Lohnfortzahlungsumlage ebenso wie bei der Konkursausfallumlage, handelte es sich jeweils um eine gesetzlich bestimmte Umlage, als deren Pflichtige gerade Rechtspersonen des Privatrechts und nicht - wie es der Zweite Senat in der Krankenhausumlage-Entscheidung verlangt - ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts durch das jeweilige Gesetz bestimmt worden sind. Selbst, wenn in diesem Zusammenhang die Lohnfortzahlungsumlage-Entscheidung des Ersten Senats unbeachtlich bleiben sollte, weil sie zeitlich vor der Krankenhausumlage-Entscheidung des Zweiten Senats erfolgte, so ist festzuhalten, daß die Konkursausfallumlage-Entscheidung des Ersten Senats am 5. Oktober 1993 erging und daher die Krankenhausumlage-Entscheidung des Zweiten Senats vom 7. Februar 1991 vollauf hätte berücksichtigen können.

Der Erste Senat hat gleichwohl in der Konkursausfallumlage-Entscheidung offensichtlich keine Veranlassung gesehen, sich mit der restriktiven Umlagendefinition des Zweiten Senats auseinanderzusetzen, obwohl er in den Entscheidungsgründen ausdrücklich zu der Alternative „Umlage - Sonderabgabe“ Stellung nehmen mußte. Das Bundessozialgericht, auf dessen Vorlage das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hatte, war nämlich der Auffassung gewesen, die Konkursausfallumlage sei deshalb verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber es unterlassen habe, für die Beitragspflicht eine homogene Gruppe zu bilden, die durch

eine besondere Sachnähe zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck gekennzeichnet sei. Angesichts dieser vom vorlegenden Gericht vorgenommenen Qualifizierung der Konkursausfallumlage als Sonderabgabe hätte der Erste Senat an sich allen Grund dazu gehabt, dezidiert auf die Umlagendefinition des Zweiten Senats einzugehen, denn er hätte bei Zugrundelegung der oben zitierten Unterscheidung des Zweiten Senats zwischen Umlage und Abgabe die gerade von Rechtssubjekten des Privatrechts zu entrichtende Konkursausfallumlage keinesfalls als übereinstimmend mit der Umlagendefinition des Zweiten Senats kennzeichnen können. Offenkundig hat der Erste Senat die Umlagendefinition des Zweiten Senats aber nicht übernommen, denn er führt zur Konkursausfallumlage aus: „Eine Sonderabgabe liegt jedoch nicht vor. Zum Begriff der Sonderabgabe gehört, daß sie nicht aus einer eigenen Abgabekompetenz erhoben wird, sondern unter Inanspruchnahme von Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachmaterien, die ihrer Art nach nicht auf Abgaben bezogen sind (vgl. BVerfGE 81, 156 [187]). Die Regelung über das Konkursausfallgeld beruht jedoch auf der Bundeskompetenz für die Sozialversicherung nach Art. 74 Nr. 12 GG, die bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung gerichtet ist (vgl. BVerfGE 75, 108 [147 f.]“;

so ausdrücklich BVerfGE 89, 132 (144).

Nach alledem gilt für die Unterscheidung zwischen einer Umlage und einer Sonderabgabe in der Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung die im Schrifttum zu Recht getroffene Feststellung, daß sich der Erste und Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts „in ihrer Auffassung keineswegs einig“ sind;

so W. Heun, Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabetypus - zur Sonderabgabenrechtsprechung des BVerfG, DVBl. 1990, S. 666.

Daß der Erste Senat in der Konkursausfallumlage-Entscheidung die Umlagendefinition des Zweiten Senats, aus der Krankenhausumlage-Entscheidung nicht schlichtweg übersehen haben kann, erhellt daraus, daß er explizit auf die Entscheidung des Zweiten Senats zum Künstlersozialversicherungsbeitrag (E 75, 108) Bezug genommen hat.

In dieser Entscheidung aber hatte sich der Zweite Senat besonders gründlich mit dem auch für die Konkursausfallumlage relevanten Kompetenzproblem auseinandergesetzt. Er hat hierzu festgestellt: „Sonderabgaben werden nicht aus einer eigenen Abgabekompetenz erhoben, sondern unter Inanspruchnahme von Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachmaterien, die ihrer Art nach nicht auf Abgabenerhebung bezogen sind“;

so BVerfGE 75, 108 (147).

Beide Senate des Bundesverfassungsgerichts sind damit der in jeder Hinsicht stützenswerten Auffassung, daß in bezug auf Sonderabgaben **deshalb** aus kompetenzrechtlichen Gründen eine materielle Begrenzung geboten ist, weil die bundesstaatliche Finanzverfassung vor einer Aushöhlung bewahrt werden müsse. Diese Gefahr einer Aushöhlung bestehe insbesondere dann, wenn Sonderabgaben unter Berufung auf eine Sachgesetzgebungskompetenz so ausgedehnt und ausgestaltet werden, daß sie an die Stelle von Steuern treten können. Ist hingegen eine Sachkompetenz von vornherein zugleich auf die Regelung der Finanzierung gerichtet, dann könne es gar nicht zu dem bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit der grundgesetzlichen Finanzverfassung kommen. Dies gelte beispielsweise für die Kompetenz aus Art. 74 Nr. 12 GG, die



bereits „aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, mithin die Erhebung von Sozialversicherungsabgaben, gerichtet“ sei;

so BVerfGE 75, 108 (148).

Die auf diese Kompetenz gestützte finanzielle Leistungspflicht diene von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finde ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber könne sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung gar nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung sei tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates sei ausgeschlossen. „Soweit gesetzgeberische Regelungen sich sachlich-gegenständlich im Kompetenzbereich Sozialversicherung halten, sind kompetenzrechtlich auch die zur Finanzierung der Sozialversicherung getroffenen Regelungen unbedenklich. Weitergehende Begrenzungen sind aus Kompetenzgründen weder erforderlich noch angezeigt“;

so ausdrücklich BVerfGE 75, 108 (148).

Die Kriterien, die der Erste Senat damit in seiner Konkursausfallumlage-Entscheidung für deren Kennzeichnung als Umlage und nicht als Sonderabgabe in Bezug genommen hat, treffen **Punkt für Punkt** auch auf die **Erstattungsumlage** nach dem AltPflG NW zu:

Zu dem bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverfassung kann es hier gar nicht kommen, denn

die Erstattungsumlage dient nach der insoweit eindeutigen und nicht weiter auslegungsfähigen Regelung des § 7 Abs. 3 AltPflG NW von vornherein **nicht** der allgemeinen Mittelbeschaffung des Landes Nordrhein-Westfalen, sondern findet ihren Grund und ihre Grenze in den präzisen Einzelvorgaben der Absätze 3 und 4 der zitierten Gesetzesvorschrift. Der Landesgesetzgeber kann sich somit seiner Regelungskompetenz für eine fachlich qualifizierte Altenpflege nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse des mit der Umlage erzielten Aufkommens ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz des Aufkommens der Erstattungsumlage zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen. Damit sind weitergehende Begrenzungen aus Kompetenzgründen weder erforderlich noch angezeigt.

Lediglich angemerkt sei folgendes: Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat in ihrer Begründung des Gesetzesentwurfs zum AltPflG auf die Alternative einer entsprechenden bundesgesetzlichen Regelung verwiesen, die im Interesse einer bundeseinheitlichen Regelung der Ausbildung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern sowie auch für die Grundqualifizierung wünschenswert wäre. Eine solche bundesgesetzliche Regelung sei jedoch derzeit nicht mehrheitsfähig. Sollte sie gleichwohl ins Auge gefaßt werden, dann würde sie möglicherweise auf der Basis der konkurrierenden Kompetenz nach Art. 74 Nr. 12 GG erfolgen. Dann aber würden die vorstehend zitierten Ausführungen des Zweiten Senats (E 75, 148) Wort für Wort für eine entsprechende Erstattungsumlage gelten.

## II. Ergebnis zur Verfassungsmäßigkeit der Erstattungsumlage als „Umlage“ i.S. der Rechtsprechung des BVerfG

Unter Berücksichtigung des Unterschieds in der Umlagenrechtsprechung der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts ist folgendes als Ergebnis der bisherigen Untersuchung festzuhalten:

1. Die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 AltPflG NW ist eine **Zweckumlage**, denn sie zielt „auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich)“ (E 83, 390); ihr Aufkommen dient allein der Finanzierung der Vergütung des Pflegepersonals während der Fachqualifizierung durch die Fachseminare.
2. Die Erstattungsumlage ist eine **redistributive Umlage**, denn das Land Nordrhein-Westfalen als die „die Umlage erhebende Körperschaft ist hier lediglich Veranstalter der horizontalen Umverteilung“ (E 83, 390); zwar erhalten die umlagepflichtigen Rechtssubjekte keine Finanzmittel zurück, dafür aber fachqualifiziertes Personal, ohne das sie ihr Gewerbe bzw. ihre gemeinnützige Aufgabe einer sozialstaatsgemäßen Altenpflege gar nicht wahrnehmen könnten.
3. Die Erstattungsumlage ist (unter Zugrundelegung von E 89, 144 i.V.m. E 75, 148) keine Sonderabgabe, denn zu dem „bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverfassung kann es hier nicht kommen“, weil das Aufkommen der Erstattungsabgabe „von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates“ dient, sondern nach Art und Umfang seiner Verwendung eindeutig und nicht weiter auslegungsfähig in § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW bestimmt ist. Somit kann sich der Gesetzgeber der hier in Anspruch genommenen Sachregelungskompetenz gar

nicht bedienen, „um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen“. Die Finanzmasse aus dem Aufkommen der Erstattungsumlage „ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt“. Ein Einsatz der Erstattungsumlage „zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen“. Daher sind „weitergehende Begrenzungen ... aus Kompetenzgründen weder erforderlich noch angezeigt“ (wörtliche Zitate sämtlich aus E 75, 148).

4. Unter Zugrundelegung der vorstehenden, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnommenen Kriterien ist die Erstattungsumlage nach dem AltPflG NW als redistributive Zweckumlage mit dem Grundgesetz vereinbar.
5. Anderes gilt nur dann, wenn die vom Zweiten Senat entwickelte, vom Ersten Senat bislang indessen nicht übernommene Definition der Umlagebeteiligten zugrunde gelegt wird, wonach die Umlage „ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern“ ist (E 83, 393), dagegen zwischen einer erhebungsberechtigten Körperschaft des öffentlichen Rechts und einem leistungspflichtigen Rechtssubjekt des Privatrechts regelmäßig ein Abgabenverhältnis besteht (E 83, 392; dann allerdings wären das LFZG und das AFG insoweit verfassungswidrig).
6. Wird die Qualität des öffentlichen Aufgabenträgers für **beide** Umlagebeteiligten als konstitutives Merkmal für die Vereinbarkeit einer Umlage mit dem Grundgesetz angesehen, wovon der Zweite Senat offenbar ausgeht, der Erste Senat hingegen in der Lohnfortzahlungsumlage-Entscheidung sowie in der Konkursausfallumlage-Entscheidung ebenso offensichtlich nicht, dann bleibt hinsichtlich der Erstattungsumlage zu prüfen, ob sie eine Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darstellt.

## B.

### **Stellt die Erstattungsumlage eine verfassungskonforme Sonderabgabe dar?**

Die vorerst letzte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sonderabgabe,

BVerfGE 92, 91 (Beschluß des Ersten Senats vom 24. Januar 1995 zur bayerischen und zur baden-württembergischen Feuerwehrabgabe),

stellt eingangs apodiktisch fest: „Die deutsche Rechtsordnung kennt als „klassische Abgabenarten Steuern, Gebühren und Beiträge“;

BVerfGE 92, 91 (113).

#### **I. Die Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung zu atypischen Abgaben**

Allerdings läßt das Gericht an dieser Stelle noch nicht erkennen, daß diese rigide Beschränkung den finanzierungsgestützten Lenkungs-, Gestaltungs- und Verteilungsaufgaben des modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaates nicht mehr gewachsen ist. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht auch im weiteren der Rechts- und Sachnotwendigkeit nicht ausweichen können, neben den genannten „klassischen“ Abgabearten in den verschiedensten Zusammenhängen auch „Sonderabgaben“ als verfassungsmäßig zu qualifizieren;

vgl. zu dieser Entwicklung gründlich und eingehend W. Heun, Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabetypus - zur Sonderabgabenrechtsprechung des BVerfG, DVBl. 1990, S. 666 ff.; neuestens P. Kirch-

hof, Die Sonderabgaben, in: Festschrift für K.H. Friauf, Heidelberg 1996 (soeben erschienen), S. 669 ff.

Dabei zwang die doppelte Problematik der kompetentiellen Zuordnung sowie der materiell-verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der jeweiligen, den Rechtssubjekten des Privatrechts auferlegten finanziellen Leistungspflicht das Bundesverfassungsgericht immer von neuem, die Sonderabgaben nicht nur negativ im Verhältnis zu den „klassischen“ Abgaben zu bestimmen, sondern ihre Voraussetzungen und Grenzen positiv zu klären und diese Finanzlast auf ein solides verfassungsdogmatisches Fundament zu stellen. Dies ist mittlerweile in einem bemerkenswerten Ausmaß gelungen;

besonders übersichtliche und prägnante Darstellung der Entwicklung der Sonderabgaben-Rechtsprechung des BVerfG bei H. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, München 1996, vor Art. 104 a Rdnr. 117 - 150.

Das Bemühen, „das gesamte Feld der Sonderabgaben durch verallgemeinerungsfähige grundsätzliche Aussagen abschließend und umfassend abzustecken sowie dogmatisch zu strukturieren“, das mit der Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe einsetzte,

BVerfGE 55, 274,

hat das Gericht, wie im weiteren deutlich wird, allerdings bis hin zur letzten Entscheidung über die bayerische und baden-württembergische Feuerwehrabgabe nicht davor bewahren können, immer wieder die kasuistische Entscheidung vor den Anspruch auf generelle dogmatische Klärung zu stellen, weshalb sich die

Rechtsprechung „in ein Knäuel von Definitionsmerkmalen und Legitimationsanforderungen verstrickt hat“;

so zu Recht W. Heun, Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabentypus - zur Sonderabgabenrechtsprechung des BVerfG, DVBl. 1990, S. 666.

Diese Kasuistik der Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung, die - ebenso wie die Rechtsprechung zum verfassungsrechtlichen Umlagebegriff - zudem Unterschiede in der Rechtsprechung des Ersten und des Zweiten Senats erkennen läßt, bezieht sich insbesondere auf die Grundkategorisierung in „klassische“ Abgabarten und „Sonderabgaben“. So stellt der Zweite Senat in der Kohlepfennig-Entscheidung apodiktisch fest: „Das Bundesverfassungsgericht hat in nunmehr gefestigter Rechtsprechung die Grenzen benannt, in denen Sonderabgaben allein zulässig sind“;

BVerfGE 91, 186 (203),

und versieht diese Feststellung explizit mit einem Verweis auf seine eigene Entscheidung über die Absatzfondsabgabe. Gerade in dieser Entscheidung aber erkennt der Zweite Senat ausdrücklich an: „Der Ausnahmetatbestand der Sonderabgaben ist allerdings kein Ausschlußtatbestand, der jede weitere Abgabe neben den Steuern und den aufwandabhängigen Gebühren und Beiträgen schlechthin unzulässig machte. Unter besonderen Voraussetzungen sind neben Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie Sonderabgaben **auch andere Abgaben** verfassungsrechtlich möglich“;

so BVerfGE 82, 159 (181) mit Beispielen aus der früheren Rechtsprechung, insbesondere des Ersten Senats (Hervorhebung des Verf.).

Gerade diese Erkenntnis der vorletzten Sonderabgaben-Entscheidung des Zweiten Senats ist zugleich ein Eingeständnis des Befunds, daß trotz des hohen dogmatischen Anspruchs dieses Senats das Gericht dennoch darauf verwiesen ist, den in Gesetzen immer von neuem aufkommenden sozialstaatlichen Erfordernissen der Gestaltung und Verteilung mittels des Instruments der Finanzlast gleichsam „nachzueilen“. So hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in der vorerst letzten einschlägigen Entscheidung dieses Gerichts ausdrücklich insgesamt vier **Abgabekategorien** unter jeweils unterschiedlichen Einzelvoraussetzungen als verfassungsgemäß erachtet. Neben den eingangs genannten „klassischen Abgabearten“ (Steuern, Gebühren und Beiträge) sind es „parafiskalische (außersteuerliche) Sonderabgaben“;

BVerfGE 92, 91 (113).

Des weiteren aber stellt der Erste Senat bezüglich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zutreffend fest: „**Daneben** (nämlich **neben** den Sonderabgaben, d. Verf.) hat es in besonders liegenden Fällen bestimmte Geldleistungspflichten als **Ausgleichsabgaben eigener Art** oder sonstige **atypische Abgaben** für verfassungsrechtlich zulässig gehalten“;

BVerfGE 92, 91 (114) unter Verweis auf einschlägige frühere Rechtsprechung (Hervorhebung des Verf.).

In diesem Zusammenhang sei lediglich angemerkt, daß das OVG Münster in seinem Beschluß 2 B 1887/96 vom 17. Dezember 1996 (S. 11 - 15) die vier in der letzten BVerfG-Entscheidung explizit aufgeführten Abgabekategorien nicht zur Kenntnis genommen, geschweige denn in Nachvollzug der Rechtsprechung des BVerfG gewürdigt hat, obwohl das Gericht die Entscheidung des BVerfG zur Feuerwehrabgabe selbst heranzieht. Abgesehen davon mag an dieser Stelle of-



fenbleiben, ob es mit der verfassungsrechtlich geregelten konkreten Normenkontrolle als einer Ausprägung des Rechtsstaatsgrundsatzes i.S. des Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist, daß ein letztentscheidendes Gericht in einer mit Rechtsbehelfen nicht mehr angreifbaren Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren in einem obiter dictum die Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes ausspricht, ohne daß dies zur Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG führen kann.

Vor dem Hintergrund der vorstehend dargestellten Schwierigkeiten, denen die Rechtsprechung des BVerfG ausgesetzt ist, wird sich die weitere Untersuchung indessen auf diejenigen Voraussetzungen und Merkmale konzentrieren, die zwischen den beiden Senaten des BVerfG unstrittig sind. Die Erstattungsumlage nach dem AltPflG ist anhand dieser Rechtsprechungsvorgaben abzuklären. Dabei steht diese Untersuchung unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW nach den oben (unter A) entwickelten Ergebnissen eine verfassungsmäßige Umlage im Sinne der Rechtsprechung des Ersten Senats des BVerfG darstellt und mit der Rechtsprechung des Zweiten Senats allein insoweit nicht kompatibel ist, als dieser Senat den Begriff der Umlage auf Finanzlastbeziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften beschränkt wissen will.

## **II. Der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter von Sonderabgaben**

Nach der Rechtsprechung beider Senate des Bundesverfassungsgerichts müssen parafiskalische (außersteuerliche) Sonderabgaben „die seltene Ausnahme bleiben“;

so ausdrücklich BVerfGE 92, 91 (113); 91, 186 (203) unter Verweis auf die insoweit übereinstimmende ständige Rechtsprechung.

## 1. Die für den Ausnahmecharakter angeführten Grundsätze

Der Ausnahmecharakter der Sonderabgaben ergebe sich daraus, daß die Finanzverfassung grundsätzlich davon ausgehe, daß Gemeinlasten aus Steuern finanziert werden. Deshalb habe die Finanzverfassung eine Finanzordnung geschaffen, die den Gesamtstaat, die Gliedstaaten und die Gemeinden durch eine detaillierte Aufteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenzen sachgerecht am Gesamtertrag der Volkswirtschaft beteilige. Mit dieser verfassungsrechtlich detailliert geregelten Finanzordnung sei es unvereinbar, wenn der Gesetzgeber - und sei es unter Inanspruchnahme ihm zukommender Sachkompetenzen - Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens erheben und das Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwenden würde. Damit würde sich der Gesetzgeber ein ihm verfassungsrechtlich nicht zukommendes Wahlrecht zwischen Steuer und Sonderabgabe anmaßen. Der Gesetzgeber gefährde zudem durch den „haushaltsflüchtigen Ertrag“ der Sonderabgabe das Budgetrecht des Parlaments. Schließlich verschiebe er die Belastung der abgabepflichtigen Rechtssubjekte, indem anstelle einer alle treffenden Gemeinlast eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit einiger Rechtssubjekte begründet werde, was die Belastungsgleichheit der Bürger in Frage stelle;

so übereinstimmend BVerfGE 92, 91 (113 f.); 91, 186 (201 f.); ebenso im neuesten Schrifttum P. Kirchhof (Richter des Zweiten Senats des BVerfG), Die Sonderabgaben, in: Festschrift für K.H. Friauf, Heidelberg 1996, S. 669 (672 - 675).

Die dargelegten verfassungsrechtlichen Grundsätze für den Ausnahmecharakter der Sonderabgabe gelten nach ausdrücklicher Feststellung des Bundesverfassungsgerichts auch für landesrechtliche Abgaben. Wie das Gericht zu Recht ausführt, würde die Verteilung der Ertragshoheit und des Finanzaufkommens zwi-

schen Bund, Ländern und Gemeinden unter Umständen einseitig zugunsten der Länder verändert werden, wenn sich einzelne Länder unter Umgehung ihrer eingeschränkten Steuergesetzgebungskompetenz neue Abgabenquellen erschließen würden. Die „Garantiefunktion der Finanzverfassung und der Sonderabgaben-Rechtsprechung (Belastungsgleichheit der Bürger) gilt auch für Sonderabgaben der Länder; andernfalls stünde letzteren ein allgemeiner Zugriff auf das begrenzte Leistungsvermögen der Bürger zu, der nicht den Schranken der Steuergesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 und 2 a GG unterläge“;

so BVerfGE 92, 91 (115 f.).

Gerade der Grundsatz der Belastungsgleichheit der Bürger werde auch durch den Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans aktualisiert, denn dieser Grundsatz gewährleiste, daß das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das im Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Dieser Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans sei berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisieren könne,

so BVerfGE 91, 186 (202); 92, 91 (113).

## **2. Die Vereinbarkeit der Erstattungumlage mit den o.g. Grundsätzen**

Bereits die vorstehend dargelegten Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht zur Kennzeichnung des verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakters der Sonderabgabe entwickelt hat, lassen deutlich erkennen, daß die Erstattungumlage gem. § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW gegen keinen dieser Grundsätze verstößt. Der gefor-

derte Ausschluß einer Gefährdung der Finanzverfassung ist von vornherein gegeben, denn der Landesgesetzgeber erhebt ja gerade nicht die Erstattungsumlage zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf. Die Erstattungsumlage zielt „demgegenüber auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich), so kann man von einer Zweckumlage sprechen“,

BVerfGE 83, 363 (390),

wobei dieses Merkmal selbst dann erhalten bleibt, wenn man die (vom Ersten Senat nicht geteilte, vgl. oben, S. 4 ff.) Auffassung des Zweiten Senats zugrunde legt, daß die Umlage ein Instrument des Finanzausgleichs allein zwischen öffentlichen Aufgabenträgern sei. Indessen kennzeichnet schon die Qualifizierung der durch § 7 Abs. 3 AltPflG den Leistungspflichtigen auferlegten Finanzlast als „Instrument des Finanzausgleichs“ die Erstattungsumlage als eine Finanzleistung, die gerade **nicht** dem allgemeinen Finanzbedarf dient. Was den „fundamentalen Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten“ (BVerfGE 91, 186 [202]) anbetrifft, so wird gerade dieser Grundsatz durch einen am Gleichheitssatz orientierten Finanzausgleich realisiert, denn ein Sonderlastenausgleich durch Zweckumlage soll ja gerade eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Lastenverteilung gewährleisten;

vgl. hierzu BVerfGE 48, 227 (235).

Was schließlich die seitens des Zweiten Senats als problematisch angesehene „Haushaltsflüchtigkeit“ des Aufkommens einer Sonderabgabe angeht, so liegt es geradezu im Wesen der von diesem Senat selbst anerkannten Zweckumlage als „Sonderlastenausgleich“ (BVerfGE 83, 363 [390]), daß der Gesetzgeber den

Einnahme- und Ausgabekreislauf dieser Umlage außerhalb des Budgets organisiert, denn andernfalls würde die strenge Zweckgebundenheit als Sonderlastenausgleich ja gerade nicht sichergestellt sein.

Mithin spricht auch ein Abgleich der Erstattungsumlage nach dem AltPflG an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen zur Kennzeichnung des verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakters der Sonderabgabe nachhaltig dafür, daß die Erstattungsumlage, wie sie zutreffend seitens des Landesgesetzgebers benannt worden ist, eine Zweckumlage im Sinne der Rechtsprechung zumindest des Ersten Senats des BVerfG darstellt (vgl. hierzu oben, S. 4 ff.). Sollte die Erstattungsumlage gleichwohl wegen Fehlens der vom Zweiten Senat verlangten Qualifizierung beider Umlagebeteiligter als öffentliche Aufgabenträger und angesichts einer allerdings (selbst in der letzten Entscheidung, vgl. E 92, 91 [114] vom Ersten Senat noch keineswegs verlangten) rigiden Unterscheidung zwischen den klassischen Abgabearten und Sonderabgaben allein bei Einordnung in diese letztgenannte Kategorie verfassungsgemäß sein, dann gilt folgendes:

### **III. Die Kriterien einer verfassungsrechtlich zulässigen Sonderabgabe**

Das Bundesverfassungsgericht hat auf der Basis der Grundsätze, die es zur Begründung des verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakters der Sonderabgabe herangezogen hat, weitergehend einige positive Kriterien entwickelt, die eine Finanzbelastung aufweisen muß, um verfassungsmäßig zu sein. Es handelt sich hierbei um vier Kriterien, welche die verfassungsrechtlichen Grenzen bestimmen,

innerhalb derer nach „nunmehr gefestigter Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts Sonderabgaben verfassungsrechtlich zulässig sind;

vgl. hierzu und zum folgenden übersichtlich P. Kirchhof, Die Sonderabgaben, in: Festschrift für K.H. Friauf, Heidelberg 1996, S. 669 (674 f.).

## **1. Das Erfordernis der Gruppenhomogenität**

Erster und Zweiter Senat des Bundesverfassungsgerichts haben in ständiger Rechtsprechung hinsichtlich der Belastung einer Gruppe privatrechtlicher Rechtssubjekte mit einer Sonderabgabe die „Homogenität der in Anspruch genommenen Gruppe und deren besondere Sachnähe“ zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck verlangt;

so zuletzt BVerfGE 92, 91 (120) unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Gerichts seit der Berufsausbildungsabgaben-Entscheidung, BVerfGE 55, 274 (305 f.).

### **a) Die einzelnen Homogenitätsmerkmale**

Eine gesellschaftliche Gruppe kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Ge-

gebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt“;

so das Gericht in der Berufsausbildungsabgaben-Entscheidung, BVerfGE 55, 274 (305 f.).

Die in § 7 Abs. 3 AltPflG aufgeführten Umlagepflichtigen, nämlich die Heime i.S. § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes sowie die stationären und die ambulanten Pflegeeinrichtungen, stellen eine derartige homogene Gruppe dar, denn sie sind „durch eine in Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenlage verbunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar“, wie das BVerfG es verlangt;

vgl. BVerfGE 55, 274 (311).

Heime sowie stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen sind nicht erst durch das AltPflG geschaffen worden, sondern sind seit langem Institutionen der sozialen Wirklichkeit. Dies hat bereits der Bundesgesetzgeber anerkannt, als er bei der Vorlage eines Entwurfs des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, des Pflegeversicherungsgesetzes, ausdrücklich „die Bedeutung pflegerischer Leistungen für unser sozialstaatliches Gemeinwesen“ unterstrichen hat. Die Begründung des Gesetzentwurfs führte des weiteren aus: „Der Pflegebereich wird aufgewertet und den anderen Bereichen unserer gesundheitlichen Versorgung mit Prävention, Akutbehandlung und Rehabilitation gleichgestellt; damit wird auch die gesellschaftliche und materielle Anerkennung der Pflegeberufe gefördert“;

so BT Drucks. 12/5617, S. 3 f.

In Anerkennung eben dieser Bedeutung pflegerischer Leistungen für das sozialstaatliche Gemeinwesen hat die Begründung zum AltPflG ausdrücklich auf „die Beachtung gewachsener Strukturen“ abgestellt und ausgeführt, daß „die Altenpflege ein breitgefächertes Angebot persönlicher Hilfen in stationären und teilstationären Einrichtungen, im ambulanten Pflegedienst und in offenen und sonstigen Einrichtungen eröffnen“ soll. Deshalb werde „nach dem Gruppennützigkeitsprinzip darauf abgezielt, die Umlage von den Einrichtungen zu erheben, bei denen von der Aufgabenstellung her der Einsatz von Altenpflegerinnen und Altenpflegern sowie von Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfern erfolgt“;

so LT NW Drucks. 11/6873, S. 19, 24.

Daß die Träger der Altenpflegeeinrichtungen zudem nicht nur ein von ihrer Aufgabe her von ihnen zu erwartendes gemeinsames Interesse an einschlägig qualifiziertem Fachpersonal haben, sondern ein derartiges Interesse auch im Gesetzgebungsverfahren konkret bekundet haben, ist in der Anhörung der Träger jener Pflegeeinrichtungen durch den Ausschuß für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge des Landtags Nordrhein-Westfalen am 1. Juni 1994 deutlich geworden;

vgl. hierzu das Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses, LT NW Drucks. 11/1256 vom 1.6.1994, Passim.

Nach alledem stellen die gem. § 7 Abs. 3 AltPflG mit der Erstattungsumlage in Anspruch genommenen Träger von Altenpflegeeinrichtungen eine homogene Gruppe dar, die durch eine in der Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenlage verbunden und insoweit von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar ist. Insbesondere ist ihr konkretes Interesse an der Verfügbarkeit von ausgebildetem Fachpersonal für die konkrete Durchführung der Pfl-



geaufgaben klar zu unterscheiden von dem Interesse der Allgemeinheit an einer fachkundigen Krankenpflege.

#### b) Beachtung des Verbots der beliebigen Gruppenbildung

Zur Absicherung der vorgegebenen Homogenität hat das Bundesverfassungsgericht folgerichtig festgestellt, daß es dem Gesetzgeber verwehrt ist, „für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind, normativ zu bilden“;

so BVerfGE 55, 274 (306); ebenso P. Kirchhof, Die Sonderabgaben, in: Festschrift für K.H. Friauf, Heidelberg 1996, S. 669 (674).

Wie dargelegt, beschreibt § 7 Abs. 3 AltPflG als umlagepflichtig die Träger jener Einrichtungen, die bereits vor Inkrafttreten des AltPflG mit stationärer oder ambulanter Altenpflege professionell befaßt waren. Zwar geht dieses Erfordernis der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Sonderabgabe weiter als die Voraussetzung für eine Zwangsumlage, denn in bezug auf eine solche hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich festgestellt: „Der Zwang zur Umlage ... verletzt nicht die allgemeine Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG. Die gesetzliche Regelung schließt die von ihr betroffenen Betriebe, ohne daß es dabei auf deren Willen ankommt, zu einer Solidargemeinschaft zusammen“;

so BVerfGE 48, 227 (234).

Ungeachtet dessen genügt aber die Erstattungsumlage nach dem AltPflG, wie dargelegt, dem für eine Sonderabgabe festgelegten Erfordernis der Homogenität aufgrund einer in der sozialen Wirklichkeit bereits **vorgegebenen** Interessenlage.

## 2. Die besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen

Die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung verlangte „besondere Sachnähe“,

BVerfGE 92, 91 (120),

setzt „eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck voraus ... Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler; andernfalls wäre die Sonderbelastung der durch die Abgabe in Anspruch genommenen Gruppe schon mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbaren. Aus dieser zu fordernden Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabenzweck muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Die Aufgabe, die mit Hilfe des Abgabeaufkommens erfüllt werden soll, muß demnach ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die der staatlichen Gesamtverantwortung fallen ...“ Diese besondere Sachnähe der Umlagepflichtigen zum Umlagezweck ist „nach materiell-inhaltlichen Kriterien zu bestimmen, die sich einer gezielten Normierung des Gesetzgebers aus Anlaß der Einführung der Abgabe entziehen. Ob eine bestimmte Gruppe eine „besondere Sachnähe“ zu einer bestimmten Aufgabe aufweist, ist mithin unter Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung zu bestimmen“;

so ausdrücklich BVerfGE 55, 274 (306 f.).

Die Altenpflege stellt in einer sozialstaatlich verfaßten Gesellschaft nicht etwa eine von vielen normalen Dienstleistungen an einem souveränen Kundenkreis dar, sondern eine ganz spezifische Pflegedienstleistung, die ein entsprechend fachspezifisch ausgeprägtes Anforderungsprofil des Pflegepersonals verlangt, wie es die Landesregierung Nordrhein-Westfalen in der Begründung ihres Gesetzentwurfs in gebotener Ausführlichkeit deutlich gemacht hat;

vgl. LT NW Drucks. 11/6873, S. 1 f.

Es kann keinerlei Zweifel daran bestehen, daß der Gesetzgeber dazu befugt ist, für die Zulassung zum Altenpflegeberuf subjektive Zulassungsvoraussetzungen i.S. der BVerfG-Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GG zu schaffen, die eine den Besonderheiten der Altenpflege angemessene Fachqualifikation verlangen. Doch abgesehen davon wird, wie in der bereits zitierten Ausschußanhörung deutlich geworden, sich kein Träger von Einrichtungen der Altenpflege der Notwendigkeit entziehen können, das in seinen Einrichtungen beschäftigte Personal fach- und aufgabengerecht ausbilden zu lassen. Die Erstattungsumlage, die gerade eine gerechte Verteilung der Finanzlast während dieser Phase der Fachqualifikation bezweckt, steht damit unzweifelhaft in besonderer Sachnähe zum Umlagezweck, wie sich aus dessen Verknüpfung mit der schlechterdings sachnotwendigen Fachqualifikation des Altenpflegepersonals ergibt. Damit ist die „besondere Sachnähe“ hier etwas, was der Landesgesetzgeber real vorgefunden und keineswegs erst durch das AltPflG hergestellt hat.

### 3. Die gruppennützige Verwendung der Erstattungsumlage

Die außersteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe von Privatrechts-  
subjekten setzt schließlich voraus, daß „zwischen den Belastungen und den Be-  
günstigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung be-  
steht. Das ist der Fall, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der  
Abgabepflichtigen, also „gruppennützig“ verwendet wird ... „Gruppennützige  
Verwendung“ der Abgabe allerdings besagt nicht, daß das Abgabenaufkommen  
im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist;  
es genügt, wenn es überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet  
wird“;

so BVerfGE 55, 274 (307 f.).

Daß das Umlageaufkommen zumindest ganz überwiegend im Interesse der Ge-  
samtgruppe verwendet wird, folgt bereits daraus, daß die Fachseminare für Al-  
tenpflege eben genau das Fachpersonal ausbilden, das die Umlagepflichtigen für  
den Betrieb ihrer Altenpflegeeinrichtungen bedürfen. So hat der Landesgesetzge-  
ber völlig zu Recht in der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich festge-  
halten, daß der Umlage das „Gruppennützigkeitsprinzip“ zugrunde liegt;

so LT NW Drucks. 11/6873, S. 24.

Daß die Umlage nicht im Interesse der Gruppe der Umlagepflichtigen und damit  
gruppennützig verwendet wird, könnte allenfalls dann angenommen werden,  
wenn ein Interesse der Umlagepflichtigen an einer qualifizierten Ausbildung des  
von ihnen benötigten Personals fehlt. Eine solche Annahme wäre nicht nur fremd  
gegenüber der Sozialwirklichkeit; sie trifft ganz konkret nicht zu, wie sich aus der

zitierten Anhörung von Repräsentanten der Umlagepflichtigen während des Gesetzgebungsverfahrens ergibt, die samt und sonders eine qualifizierte Aus- und Fortbildung des von ihnen benötigten Fachpersonals als ihren Interessen gemäß begrüßten.

Die Gruppennützigkeit der Erstattungsumlage ist mithin eindeutig gegeben.

#### **4. Periodische Überprüfung der Umlagenotwendigkeit**

Aufgrund des Ausnahmecharakters der Sonderabgabe ist der Gesetzgeber nach der BVerfG-Rechtsprechung gehalten, seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des „Ausnahmeinstruments Sonderabgabe periodisch zu überprüfen und insbesondere festzustellen, ob veränderte Umstände den Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Zielerreichung eine Änderung oder Aufhebung des Abgabentatbestandes fordern“;

so ausdrücklich P. Kirchhof, Die Sonderabgaben, in: Festschrift für K.H. Friauf, Heidelberg 1996, S. 669 (675) unter Bezugnahme auf BVerfGE 55, 274 (308).

Abgesehen davon, daß die Berechnungsmodalitäten nach § 7 Abs. 4 AltPflG bereits zu einer kontinuierlichen Prüfung der Umlagenotwendigkeit zwingen, hat der Gesetzgeber inzwischen mit der Einfügung eines § 10 a in das AltPflG dem genannten Erfordernis explizit Rechnung getragen. Nach dieser neuen Vorschrift legt die Landesregierung „dem Landtag in jeder Legislaturperiode einen Bericht

über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege vor, der es dem Landtag insbesondere ermöglicht, die Notwendigkeit der Umlage gem. § 7 zu überprüfen“;

LT NW Drucks. 12/1715.

Damit ist auch diesem nach der Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung zu beachtenden Erfordernis vollauf Rechnung getragen.

Mithin hält sich die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW im Falle der Annahme, sie sei eine Sonderabgabe, innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, soweit sie von den beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts in übereinstimmender Rechtsprechung entwickelt worden sind.

#### **IV. Ergebnis zur Verfassungsmäßigkeit der Erstattungsumlage als Sonderabgabe i.S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Unter Zugrundelegung der von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmend entwickelten Grundsätze hinsichtlich des Ausnahmecharakters der Sonderabgabe und der ebenfalls übereinstimmend entwickelten positiven Bestimmungskriterien ist folgendes als Ergebnis der Untersuchung festzuhalten:

1. Die Erstattungsumlage gem. § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW gefährdet in keinerlei Hinsicht die Finanzverfassung, da ihre Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber eine Erhebung zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eindeutig ausschließt.

2. Der Grundsatz der Lastengleichheit ist gewahrt, da die Erstattungsumlage gerade einen am Gleichheitssatz orientierten Sonderlastenausgleich darstellt.
3. Die gesetzliche Gestaltung eines Einnahme- und Ausgabekreislaufes außerhalb des Budgets entspricht gerade der strengen Zweckgebundenheit der Erstattungsumlage als Sonderlastenausgleich.
4. Die Erstattungsumlage liegt innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, welche die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in vierfacher Hinsicht positiv bestimmt hat.
  - a) Die umlagepflichtigen Träger der Altenpflege stellen eine Gruppe dar, die durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung und in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist und mithin eine homogene Gruppe darstellt.
  - b) Diese Gruppe weist in bezug auf den Erhebungs- und Verwendungszweck der Erstattungsumlage eine besondere Sachnähe auf und trägt damit auch eine besondere Finanzierungsverantwortung in bezug auf die Gewährleistung einer sachgerechten Fachqualifikation für die Altenpflege.
  - c) Das Aufkommen der Erstattungsumlage wird ausschließlich gruppennützig verwendet, denn die umlagepflichtigen Rechtssubjekte sind identisch mit den Einrichtungen, die ihre gewerbliche oder gemeinnützige Aufgabe der Altenpflege allein mit sachgerecht qualifiziertem Fachpersonal wahrnehmen können.
  - d) Der Landesgesetzgeber hat durch die Berechnungsmodalitäten nach Art. 7 Abs. 4 AltPflG, in jedem Falle aber explizit durch die Einfügung des neuen

§ 10 a AltPflG die periodische Überprüfung der Erhebung der Erstattungs-  
umlage gewährleistet.

5. Damit genügt die Erstattungsumlage nach dem AltPflG NW unter allen in der  
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Aspekten den  
Anforderungen, die das Grundgesetz an eine Sonderabgabe stellt.

### C.

#### Gesamtergebnis des Gutachtens

Die Erstattungsumlage nach § 7 Abs. 3 u. 4 AltPflG NW ist eine verfassungs-  
rechtlich zulässige redistributive Zweckumlage im Sinne der Rechtsprechung des  
Bundesverfassungsgerichts. Dies gilt für die Umlagen-Rechtsprechung des Ersten  
Senats ohne Einschränkung, für die die Umlagen-Rechtsprechung des Zweiten  
Senats indessen mit dem Vorbehalt, daß dieser Senat als Umlagebeteiligte aus-  
schließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten läßt. Wird indes-  
sen die Erstattungsumlage wegen der umlagepflichtigen Rechtssubjekte des Pri-  
vatrechts im Sinne der Rechtsprechung des Zweiten Senats dem Abgabebereich  
zugeordnet, dann handelt es sich bei dieser Finanzlast um eine Sonderabgabe, die  
sich innerhalb der von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts für derar-  
tige atypische Abgaben entwickelten verfassungsrechtlichen Grenzen hält.

Bochum, den 6. Februar 1997



(Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen)