

BVerfGE 55, 274
Berufsausbildungsabgabe
Synoptische Ausgabe

Urteil des Zweiten Senats

vom 10. Dezember 1980

Aktenzeichen: -- 2 BvF 3/77 --

BVerfGE 55, 274

特別公課——職業培訓費

德中對照本

聯邦憲法法院第二庭

判決於 1980 年 12 月 10 日

案號：-- 2 BvF 3/77 --

Fassung v0.1 · Stand: 6. Juli 2026 版本 v0.1 · 修訂日期：2026 年 7 月 6 日

翻譯說明：初譯使用 Claude Code 與 GPT 協助迭代；仍請以德文原文為準。

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze	Amtliche Leitsätze
Urteil	Entscheidung
Tenor	Entscheidungsformel
Gründe	Begründung
A.	Sonderabgaben und Finanzverfassung
B.	Berufsausbildungsabgabe: Sonderabgabe oder Steuer
C.	Kompetenz und Zustimmungsbedürftigkeit
Abw. Meinung	Rinck/Steinberger/Träger
Abw. Meinung	Dr. Rottmann
Abw. Meinung	Hirsch
Abw. Meinung	Dr. Niebler

Glossar	Terminologie
---------	--------------

目錄

裁判要旨	官方裁判要旨
判決	判決文
主文	判決主文
理由	理由
A.	特別公課與財政憲法
B.	職業培訓費：特別公課還是租稅
C.	權限與同意必要性
不同意見	Rinck/Steinberger/Träger
不同意見	Rottmann 法官
不同意見	Hirsch 法官
不同意見	Niebler 法官

譯語表	術語對照
-----	------

Gliederung

Leitsätze	Amtliche Leitsätze (1–8)
Urteil	Zweiter Senat, 10. Dezember 1980, 2 BvF 3/77
Tenor	Entscheidungsformel

Gründe

A.	Sonderabgaben und Finanzverfassung
I.	Sachverhalt: APIFG und Berufsausbildungsabgabe
II.	Antrag der Bayerischen Staatsregierung
III.	Stellungnahmen der Länder
IV.	Stellungnahme der Bundesregierung
B.	Berufsausbildungsabgabe: Sonderabgabe oder Steuer
	Zulässigkeit; Begründetheit; Grundsätze der Sonderabgabe.
	Anwendung auf die Berufsausbildungsabgabe —keine Steuer, zulässige Sonderabgabe.
C.	Kompetenz und Zustimmungsbefähigung
I.	Art. 84 Abs. 1 GG: Begriff des Verwaltungsverfahrens
II.	§ 3 Abs. 6 und 8 Nr. 3 APIFG —Verfahrensregelung; Gesamtnichtigkeit
III.	Sonstige verfassungsrechtliche Fragen nicht entschieden

大綱

裁判要旨	官方裁判要旨（共 8 條）
判決	第二庭，1980 年 12 月 10 日，案號 2 BvF 3/77
主文	判決主文

理由

A.	特別公課與財政憲法	1
I.	事實：《職業培訓促進法》與職業培訓費	1–25
II.	巴伐利亞邦政府之聲請	26–41
III.	各邦意見陳述	42–47
IV.	聯邦政府意見陳述	48–61
B.	職業培訓費：特別公課還是租稅	63
	合法性；有理由性；特別公課之原則。	63–88
	適用於職業培訓費——非租稅，合法特別公課。	89–111
C.	權限與同意必要性	112
I.	《基本法》第 84 條第 1 項：行政程序概念	113–118
II.	第 3 條第 6 項及第 8 項第 3 款——程序規定；整體無效	119–134
III.	其他憲法問題未予判斷	135–136

Abweichende Meinungen

- Rinck, Steinberger, Träger** · Berufsausbildungsabgabe ist Steuer; APIFG verfassungswidrig.
- Dr. Rottmann** · Zustimmungsbefähigung nur bei echter Verfahrensregelung; nur Teilnichtigkeit.
- Hirsch** · Berufsausbildungsabgabe enthält keine Verfahrensregelung.
- Dr. Niebler** · Bundestreuepflicht setzt Schranken für Sonderabgaben.

不同意見

- Rinck、Steinberger、Träger** · 職業培訓費屬租稅；《職業培訓促進法》違憲。 137–140
- Rottmann 法官** · 僅真正程序規定須同意；僅部分無效。 141–162
- Hirsch 法官** · 職業培訓促進法不含程序規定。 163–171
- Niebler 法官** · 聯邦忠誠義務對特別公課設限。 172–180

Leitsätze

1. Als außersteuerliche Geldleistungspflicht der Angehörigen einzelner Gruppen stößt die Sonderabgabe auf enge kompetenzrechtliche Grenzen. Sie kann als zusätzliche Belastung einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen läßt, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat.
2. Die Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnungsfunktion und Ausgleichsfunktion der Art. 104a bis Art. 108 GG macht es unabdingbar, Steuern und außersteuerliche Abgaben eindeutig voneinander abzugrenzen.
 - a) Entscheidend für die Qualifizierung einer Abgabe als Sonderabgabe ist ihr materieller Gehalt. Es kommt nicht darauf an, wie das Abgabengesetz selbst eine öffentliche-rechtliche Abgabe klassifiziert.
 - b) Sonderabgaben dürfen nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben und ihr Aufkommen darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden.
 - c) Die konkrete haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe durch den Gesetzgeber hat keine konstitutive Bedeutung für ihre verfassungsrechtliche Qualifizierung als Sonderabgabe oder Steuer.
3.
 - a) Eine gesellschaftliche Gruppe kann 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 Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt.
 - b) Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgaben-

裁判要旨

1. 特別公課係對個別群體成員課加之非稅金錢給付義務，依管轄權法受到嚴格限制。此類課徵得作為額外負擔而課徵，唯以其能支撐於特殊歸責事由為限，且該事由須能在聯邦制財政憲法原則及全體公民平等承擔公共負擔之要求下站得住腳。
2. 為維護《基本法》第 104a 條至第 108 條所承載的聯邦制秩序功能與均衡功能，對租稅與非稅公課作出明確劃分，乃不可或缺之要求。
 - a) 就公課是否屬於特別公課，決定性標準在於其實質內容，而非課徵法律對該公課所為之分類。
 - b) 特別公課不得為籌措公共共同體一般財政收益而課徵；其收益亦不得用於資助一般性國家任務。
 - c) 立法者對某項公課所為之具體預算安排，對其憲法上定性為特別公課或租稅，不具構成性意義。
3.
 - a) 對某一社會群體課加特別公課，以該群體能與一般大眾及其他群體相區分為前提：其區分依據，或為法秩序或社會現實中既定之共同利益格局，或為特殊之共同處境——亦即，構成此一意義下之同質群體。
 - b) 特別公課之課徵，以課徵義務人群體與課徵目的之間存在特定

erhebung 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. Aus dieser Sachnähe muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.

- c) Die außersteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt voraus, daß zwischen den Belastungen und den Begünstigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Das ist der Fall, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also "gruppennützig" verwendet wird.
4. Die Sonderabgabe hat gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu sein; daraus folgt, daß die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen und anzuwenden sind.
5. Der Gesetzgeber ist bei einer auf längere Zeit angelegten Finanzierung einer in die spezifische Verantwortung einer Gruppe fallenden Aufgabe durch Erhebung einer Sonderabgabe von Verfassungen wegen gehalten, stets zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels "Sonderabgabe" aufrecht zu erhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung zu ändern oder aufzuheben ist.
6. Die Berufsausbildungsabgabe nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Ausbildungsplatzförderungsgesetz stellt sich - gemessen an den dargelegten Kriterien - nicht als Steuer, sondern als zulässige Sonderabgabe dar. Als solche unterfällt sie nicht den für Steuern geltenden Art. 104a ff. GG. Eine Zustimmung des Bundesrates zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz war deshalb nach Art. 105 Abs. 3 GG nicht erforderlich.
7. Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG sind jedenfalls gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art. und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art. der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungsvorgänge und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln.

的事務關聯性（Sachnähe）為前提。受課徵負擔之群體，其與課徵目的之關聯，必須明顯強於任何其他群體或一般納稅人。此事務關聯性所衍生者，乃該群體對以非稅課徵所資助之任務所承擔的特別群體責任。

- c) 對群體成員課加非稅負擔，以特別公課所生之負擔與受益之間存在實質上合理的關聯為前提。課徵收益以課徵義務人群體之利益為目的而使用，亦即「群體受益性」使用時，此條件方告滿足。
4. 特別公課相對於租稅應為罕見之例外；由此得出，合法性標準須嚴格解釋與適用。
5. 立法者藉課徵特別公課，對落於某一群體特別責任範圍內之任務作長期融資時，依憲法要求，須持續審查：其最初選擇「特別公課」此一立法手段之決定，究應維持，抑或因情況變更——尤以融資目的消失或目標已告達成——而應予修正或廢止。
6. 依《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項第 1 句所課之職業培訓費，以上述標準衡量，並非租稅，而是憲法上合法之特別公課。作為特別公課，其不受適用於租稅之《基本法》第 104a 條以下規定之拘束。聯邦參議院依《基本法》第 105 條第 3 項對《職業培訓促進法》表示同意，因此並非必要。
7. 《基本法》第 84 條第 1 項意義下的行政程序規定，至少涵蓋以下法律規定：凡規制行政機關活動之方式與形式（包括行為形式）、機關意思形成之形式、決定之審查與準備方式、決定之作成與執行，以及行政內部協作程序與監控程序之進行者，均屬之。

8. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil es jedenfalls in § 3 Abs. 6 und Abs. 8 Nr. 3 Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthält.

8. 《職業培訓促進法》依《基本法》第 84 條第 1 項須經聯邦參議院同意，因其至少於第 3 條第 6 項及第 8 項第 3 款包含行政程序規定。

Urteil

des Zweiten Senats vom 10. Dezember 1980 auf die mündliche Verhandlung vom 11. März 1980

in dem Verfahren über den Antrag, das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) als unvereinbar mit dem Grundgesetz für nichtig zu erklären - Antragsteller: Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Bayerischen Ministerpräsidenten, Prinzregentenstraße 7, München 22 - Bevollmächtigter: Professor Dr. Peter Selmer, Nebelungenring 21, Elmshorn -.

ENTSCHEIDUNGSFORMEL:

判決

聯邦憲法法院第二庭，1980 年 12 月 10 日判決，基於 1980 年 3 月 11 日言詞辯論

就聲請宣告 1976 年 9 月 7 日《促進職業培訓中培訓職位供給法》（《職業培訓促進法》，《聯邦法律公報》第一部第 2658 頁）與《基本法》不相容且無效案——聲請人：巴伐利亞邦政府，由巴伐利亞邦總理代表，地址：慕尼黑 22，Prinzregentenstraße 7——授權代理人：Peter Selmer 教授，Elmshorn，Nebelungenring 21。

判決主文：

Entscheidungsformel

Das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 (Bundesgesetzbl. I S. 2658) ist mit Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

判決主文

1976 年 9 月 7 日《促進職業培訓中培訓職位供給法》（《職業培訓促進法》，《聯邦法律公報》第一部第 2658 頁）與《基本法》第 84 條第 1 項不相容且無效。

Gründe:

A.

I.

1. Im Jahre 1975 beabsichtigte die Bundesregierung, das Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112) zu reformieren. Dabei sollte auch auf ein genügendes Angebot an Ausbildungsplätzen hingewirkt werden, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und eine qualifizierte berufliche Bildung der Jugendlichen zu gewährleisten. Die Lösung dieser Probleme erschien besonders dringlich, weil zunehmend geburtenstarke Jahrgänge die Schule verließen und ins Berufsleben eintraten. Der ansteigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen stand ein stagnierendes betriebliches Angebot gegenüber. Die Ausbildung eines nicht unerheblichen Teils der jungen Generation schien damit in den Jahren ab 1977 nicht mehr gewährleistet zu sein.

Der Regierungsentwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes wurde vom Bundestag angenommen; der Bundesrat versagte dem Gesetz jedoch seine Zustimmung. Daraufhin legten die Fraktionen der SPD und F.D.P. den "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)" vor. Er bestand im wesentlichen aus Vorschriften über die Finanzierung der Berufsausbildung, Planung und Statistik und über das Bundesinstitut für Berufsbildung, wie sie schon in dem im Bundesrat gescheiterten Gesetzesvorhaben enthalten waren. Die ergänzenden steuerrechtlichen Regelungen wurden im "Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung" zusammengefaßt. Der Bundestag nahm beide Gesetzesvorlagen an. Der Bundesrat verlangte die Einberufung des Vermittlungsausschusses. Nachdem das Vermittlungsverfahren ohne Ergebnis geblieben war, versagte der Bundesrat beiden Gesetzen die Zustimmung. Bundestag und Bundesregierung vertraten die Auffassung, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sei nicht zustimmungsbedürftig. Der Bundespräsident schloß sich dieser Auffassung an und fertigte das Gesetz aus. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) vom 7. September 1976 wurde am 9. September 1976 verkündet (BGBl. I S. 2658).

2. a) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sieht vor, daß zur Sicherung eines quali-

理由：

A.

I.

1. 1975 年，聯邦政府著手改革 1969 年 8 月 14 日之《職業教育法》(BGBl. I S. 1112)。改革目標之一，在於促進培訓職位之充足供給，以打擊青年失業並確保青少年獲得優質職業培訓。問題之解決尤顯迫切：日益龐大的生育高峰世代相繼離校投入職場，培訓職位之需求節節攀升，企業側供給卻停滯不前。此一態勢意味著，相當大比例的年輕世代，在 1977 年以後恐怕已無法獲得培訓保障。 1

新《職業教育法》政府草案雖獲聯邦議院通過，聯邦參議院卻拒絕同意。社民黨與自民黨議會黨團隨即提出《促進職業培訓中培訓職位供給法》(《職業培訓促進法》)草案，主要內容係職業培訓融資、規劃統計及聯邦職業教育研究院之相關規定，均係在聯邦參議院擱置之前案中已有的條款。補充性稅法規定另行彙整為《規制培訓職位促進之稅法及其他問題法》草案。聯邦議院通過兩部草案；聯邦參議院申請召開調解委員會，調解程序最終未能達成協議，聯邦參議院遂對兩部法律均拒絕同意。聯邦議院及聯邦政府認定《職業培訓促進法》無需同意，聯邦總統採納此一立場並予公布。1976 年 9 月 7 日制定之《職業培訓促進法》(APIFG) 於同年 9 月 9 日公告施行 (BGBl. I S. 2658)。 2

2. a) 《職業培訓促進法》規定，為確保質量上及數量上充足之培訓職位 3

tativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen finanzielle Hilfen gewährt werden können (§ 1 APIFG). Der zuständige Bundesminister hat der Bundesregierung bis zum 1. März jeden Jahres einen Berufsbildungsbericht vorzulegen, in dem die voraussichtliche Weiterentwicklung des Ausbildungsplatzangebotes der kommenden Jahre darzustellen ist (§ 5 Abs. 3 bis 5 APIFG). Stellt die Bundesregierung aufgrund dieses Berichtes fest, daß die bis zum 30. September des vergangenen Kalenderjahres insgesamt angebotenen Ausbildungsplätze die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen um weniger als 12,5 v. H. übersteigen und daß eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten ist, so sind nach Maßgabe einer Rechtsverordnung der Bundesregierung finanzielle Hilfen zu gewähren (§ 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG). Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 APIFG kommen in Betracht:

1. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre begründeten Berufsausbildungsverhältnissen begründen,
2. Zuschüsse an Auszubildende für Berufsausbildungsverhältnisse, die diese im Kalenderjahr des Inkrafttretens der Rechtsverordnung neu begründen, soweit nicht ein Zuschuß nach Nummer 1 gewährt wird,
3. besondere Hilfen zur Erhaltung gefährdeter betrieblicher Ausbildungsplätze, soweit Maßnahmen nach den Nummern 1 und 2 nicht ausreichen, ein regional ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern, sowie Zuschüsse für die Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, soweit die für eine Nutzung der vorhandenen Ausbildungsplätze erforderlichen finanziellen Mittel vom Träger nicht aufgebracht werden können.

b) Zur Finanzierung wird von den Arbeitgebern eine Berufsausbildungsabgabe erhoben. Deren Höhe ist nach § 3 Abs. 1 APIFG durch Rechtsverordnung der Bundesregierung so festzusetzen, daß die für die Gewährung der finanziellen Hilfen erforderlichen Mittel bereitgestellt werden können. Sie darf 0,25 v. H. der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten. Bemessungsgrundlage ist die Summe der von einem Arbeitgeber im Kalenderjahr zu zahlenden Entgelte im Sinne des § 160 Reichsversicherungsordnung, die um verschiedene Entgelte und nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 APIFG um einen Freibetrag von 400 000 DM zu vermindern ist. Dieser Freibetrag bewirkt nach der Begründung des Entwurfs des Berufsbildungsgesetzes (BTDrucks.

506) 供給，得發放財政補助（第 1 條）。主管聯邦部長須於每年 3 月 1 日前向聯邦政府提交職業培訓報告，說明未來數年培訓職位供給之預期走向（第 5 條第 3 至 5 項）。聯邦政府若依此報告確認，截至上一曆年 9 月 30 日所提供之培訓職位總數，超出需求之幅度低於 12.5%，且本曆年供需關係預計不會有實質改善，則應依聯邦政府法規命令之規定發放財政補助（第 2 條第 1 項第 1 句）。依第 2 條第 1 項第 2 句第 1 至 3 款，補助形式包括：

1. 補貼超出過去三年平均培訓關係數額而新建培訓關係之培訓雇主，
2. 補貼在法規命令生效之曆年新建培訓關係之培訓雇主，惟已依第 1 款發放補貼者不在此限，
3. 維持瀕危企業培訓職位之特別補助，以第 1、2 款措施已不足以確保區域內充足培訓職位供給為條件；以及補貼跨企業培訓機構之維護，以主辦者無力籌措使用現有培訓職位所需資金為條件。

b) 所需資金來源，係向雇主課徵之職業培訓費。依《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項，其費率由聯邦政府法規命令定之，以得籌措發放財政補助所需資金為準，且不得逾計算基礎之 0.25%。計算基礎為雇主在曆年內所應支付之《帝國保險條例》第 160 條意義下薪資總額，扣除各項特定薪資及依第 3 條第 1 項第 3 款所定 40 萬馬克免徵限額後之餘額。依《職業教育法》草案之說明（BTDrucks. 7/3714, S. 88），此一免徵限額使幾乎 90% 之雇主得免於課徵義務，說明如下：

7/3714, S. 88), daß nahezu 90 v. H. aller Arbeitgeber außerhalb des Kreises der Abgabepflichtigen bleiben. Hierzu wird ausgeführt:

Der Kreis derjenigen, die von der Abgabepflicht somit befreit werden, erscheint —gemessen an der Zahl der befreiten Unternehmen —sehr hoch; auf ihn vereinigen sich aber nur ca. 23 v.H. aller Arbeitnehmer mit nur ca. 19 v.H. der gesamten Lohn- und Gehaltssumme. Dagegen ist gerade in diesem Bereich die größte Ausbildungsintensität anzutreffen. Während im Durchschnitt aller Arbeitsstätten die Nachwuchsquote bei 5,9 v.H. liegt, beträgt sie in Arbeitsstätten mit bis zu 20 Beschäftigten das Doppelte, etwa 11,1 v.H. [...] so daß von der gesamten Lohn- und Gehaltssumme schließlich noch ca. 68 v.H. als Bemessungsgrundlage für eine Berufsausbildungsabgabe verbleiben.

c) Nach § 3 Abs. 3 APIFG wird die Abgabe ”durch die nach Landesrecht zuständige Stelle eingezogen, soweit nicht durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt wird”. § 3 APIFG trifft in den Absätzen 5, 6, 7 und 8 Nrn. 2 und 3 ferner folgende Regelungen:

- (5) Die Abgabepflichtigen haben den Einzugsstellen zu dem durch die Rechtsverordnung nach Absatz 8 bestimmten Zeitpunkt einen Nachweis für die Berechnung der Abgabe (Lohnnachweis) einzureichen.
- (6) Die Einzugsstellen können die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen einsehen, um die eingereichten Lohnnachweise prüfen zu können. Ihnen sind die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen zur Einsicht vorzulegen. Die Einzugsstellen dürfen fremde Geheimnisse, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die ihnen bei der Überprüfung bekannt werden, nicht offenbaren oder verwerten.
- (7) Die Einzugsstellen führen die von ihnen eingezogenen Abgaben an die nach § 4 Abs. 1 bestimmte Stelle ab.
- (8) Der zuständige Bundesminister kann durch Rechtsverordnung bestimmen:

1. [...]

2. Die Selbsterrechnung der Abgabe durch den Abgabepflichtigen,

3. Form und Inhalt des Lohnnachweises und den Zeitpunkt seiner Einreichung.

就免於課徵義務之企業數量而言，免稅範圍甚廣；然而這些企業僅佔全部勞工之約 23%、薪資總額之約 19%。而恰恰在這範圍內，培訓強度最高。全體工作場所之接班人比率平均為 5.9%，在員工不超過 20 人之工作場所高達約 11.1%，中型企業則降至約 5.1%，大型企業更降至 3.7%。[……] 全部薪資總額最終尚餘約 68%，構成職業培訓費之計算基礎。

c) 依《職業培訓促進法》第 3 條第 3 項，系爭課徵「由依邦法有管轄權之機關收取，但法規命令另有規定者不在此限」。第 3 條第 5、6、7 項及第 8 項第 2、3 款另有如下規定：

- (5) 課徵義務人應於依第 8 項法規命令所定之時點，向收取機關提交課徵計算證明（薪資申報書）。
- (6) 收取機關得查閱商業帳簿及其他文件，以審核所提交之薪資申報書。商業帳簿及其他文件應供收取機關查閱。收取機關於審查過程中所知悉之他人秘密，尤其是營業秘密或商業秘密，不得洩露或利用。
- (7) 收取機關將所收取之課徵款項移交依第 4 條第 1 項確定之機關。
- (8) 主管聯邦部長得以法規命令確定：

1. [……]

2. 課徵義務人自行核計課徵金額，

3. 薪資申報書之格式、內容及提交期限。

d) aa) Die Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung obliegt nach § 4 APIFG grundsätzlich dem Bundesinstitut für Berufsbildung. Es entscheidet unter Mitwirkung der Lastenausgleichsbank nach Maßgabe einer Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministers über die Gewährung finanzieller Hilfen. Gemäß § 4 Abs. 3 APIFG wird die Berufsausbildungsabgabe als zweckgebundene Vermögensmasse verwaltet.

bb) § 4 Abs. 4 APIFG lautet:

Der zuständige Bundesminister bestimmt durch Rechtsverordnung das Verfahren der Mittelvergabe durch die nach Abs. 1 und 2 bestimmten Stellen, insbesondere

1. das Antragsverfahren einschließlich der Verwendung von Vor drucken und der Verpflichtung der Antragsteller, Belege beizufügen und durch die zuständigen Stellen bestätigen zu lassen,
2. das Bewilligungsverfahren einschließlich der zeitlichen Reihenfolge der Bearbeitung der Anträge im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Mittel,
3. das Verfahren bei fehlerhaften Auszahlungen.

e) Darüber hinaus enthält das Ausbildungsplatzförderungsgesetz u. a. Vorschriften über Berufsbildungsplanung (§ 5) und über Auskunftspflichten (§ 12).

3. a) Durch das mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung vom 4. November 1977 (BGBl. I S. 1965) werden die im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vorgesehenen finanziellen Hilfen steuerlich entlastet.

b) § 3 Abs. 3 APIFG ist durch das mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene Gesetz zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbildungsplatzförderung vom 23. Dezember 1977 (BGBl. I S. 3108) aufgehoben worden. Die Berufsausbildungsabgabe ist nicht mehr durch die nach Landesrecht zuständige Stelle, sondern grundsätzlich durch die Berufsgenossenschaft einzuziehen, bei der die Beschäftigten des Abgabepflichtigen versichert sind. Das Gesetz bestimmt Ausnahmen hiervon und enthält ferner Vorschriften über das Einzugsverfahren.

d) aa) 依《職業培訓促進法》第 4 條，職業培訓融資之執行原則上由聯邦職業教育研究院主責。研究院在負擔平衡銀行之協助下，依主管聯邦部長所頒法規命令決定財政補助之給付。依第 4 條第 3 項，職業培訓費以目的拘束方式單獨管理。

bb) 《職業培訓促進法》第 4 條第 4 項規定如下：

主管聯邦部長以法規命令確定依第 1、2 項確定之機關的資金分配程序，尤其包括：

1. 申請程序，含使用制式表格及申請人附具憑證並由主管機關核實之義務，
2. 核准程序，含依可動用資金決定申請案處理先後順序，
3. 錯誤撥款之處理程序。

e) 《職業培訓促進法》另包含職業培訓規劃（第 5 條）及申告義務（第 12 條）等規定。

3. a) 1977 年 11 月 4 日《稅賦減輕及投資促進法》（經聯邦參議院同意通過，BGBl. I S. 1965）規定，《職業培訓促進法》所定財政補助享有稅法上之優惠。

b) 《職業培訓促進法》第 3 條第 3 項，已依 1977 年 12 月 23 日《規制職業培訓促進附加問題法》（經聯邦參議院同意通過，BGBl. I S. 3108）廢止。職業培訓費不再由依邦法有管轄權之機關收取，原則上改由課徵義務人受僱員工所加入之職業互助協會負責徵收。該法就此設有例外規定，並另含徵收程序之相關規定。

II.

Die Bayerische Staatsregierung hat gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 und § 76 Nr. 1 BVerfGG beantragt, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz als mit dem Grundgesetz unvereinbar für nichtig zu erklären.

Zur Begründung ihres Antrages vom 5. August 1977 trägt sie im wesentlichen vor:

1. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sei ein Bundesgesetz über Steuern im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG. Es hätte deshalb der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Da der Bundesrat seine Zustimmung versagt habe, sei das Gesetz nicht verfassungsmäßig zustande gekommen.

a) aa) Bundestag und Bundesregierung sähen die Berufsausbildungsabgabe nicht als Steuer, sondern als Sonderabgabe an. Es sei im Hinblick auf eine im Vordringen befindliche wissenschaftliche Meinung schon zweifelhaft, ob neben Gebühren und Beiträgen überhaupt noch sonstige, außersteuerliche Abgaben zulässig seien. Das Deckungsinstrument für den finanziellen Bedarf des Staates sei die Steuer, die auf eine im wesentlichen gleichmäßige Belastung aller Bürger nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit abziele. Sonderabgaben setzten die Transparenz der öffentlichen Finanzgebarung herab und stünden daher im Widerspruch zum Demokratieprinzip. Sie führten zu einer Verlagerung der Finanzverwaltung auf einen eigenen, auf Beschaffung finanzieller Mittel gerichteten "Unterbau" einzelner Verwaltungszweige und zu deren weitgehender Unabhängigkeit vom parlamentarischen Budgetrecht. Wenn man dennoch besondere "Ausgleichsabgaben" verfassungsrechtlich als zulässig ansehe, seien solche Abgaben nur zu rechtfertigen, wenn und soweit sie sich in irgendeiner Form mit dem Beitragsgedanken verknüpfen ließen, also Entgeltcharakter hätten. Andernfalls wären Steuern und Sonderabgaben fast willkürlich vertauschbar. Diese Eigenschaft fehle jedoch der Berufsausbildungsabgabe.

bb) Das entscheidende Kriterium der Abgrenzung der Steuern von den Sonderabgaben sei das steuerbegriffliche Merkmal "Zur Erzielung von Einnahmen". Der für das Einnahmeerzielungsmerkmal vorauszusetzende Zweck, Mittel für den allgemeinen Staatsbedarf zu gewinnen, sei zwar nicht gegeben, wenn mit den Einnahmen aus der Abgabe nur der von ihr selbst hervorgerufene besondere Bedarf einer Gruppe, der die Abgabepflichtigen und die Begünstigten angehörten, gedeckt werden solle. Eine in diesem Zusammenhang relevante Gruppe und eine entsprechende Gruppen-

II.

巴伐利亞邦政府依《基本法》第 93 條第 1 項第 2 款、《聯邦憲法法院法》第 13 條第 6 款及第 76 條第 1 款，聲請宣告《職業培訓促進法》與《基本法》不相容且無效。

就其 1977 年 8 月 5 日之聲請，巴伐利亞邦政府陳述之主要理由如次：

1. 《職業培訓促進法》係《基本法》第 105 條第 3 項意義下關於租稅之聯邦法律，須經聯邦參議院同意；聯邦參議院已拒絕同意，故該法律未依憲法規定之方式成立。

a) aa) 聯邦議院及聯邦政府認定，職業培訓費並非租稅，而係特別公課。然而，有鑑於學界反對在規費與受益費之外再容許其他非稅課徵之主張日益有力，此一立場本身即已成疑。填補國家財政需求之工具為租稅，其目標在於依給付能力原則，對全體公民課以實質平等之負擔。特別公課降低了公共財政支出之透明度，與民主原則相抵觸；且導致財政行政職能流向各行政部門以籌措資金為目標之獨立「附屬機制」，使其在很大程度上脫離議會預算權之監督。縱然在憲法上原則性地承認特別「平衡課徵」係合法許可，此類課徵亦僅在其得以某種形式與受益費概念相連結、亦即具有對價性質時，方可正當化——否則租稅與特別公課便幾乎可以任意互換。職業培訓費欠缺此一特性。

bb) 租稅與特別公課之決定性區別標準，係租稅概念要素中的「取得收益為目的」。此一收益目的所要求的——為國家一般財政需求籌措資金——在課徵收益僅用於填補該群體自身所引發之特殊需求時固然並不存在，前提是課徵義務人與受益人共同構成此一群體。然而，此一脈絡下得予承認的群體及課徵之群體受益性，須以該聯合體之成員在實質上具有足夠重要之共同特徵、得與同一地方公共團體之一般大眾明確區分為

nützigkeit der Abgabe seien jedoch nur dann anzuerkennen, wenn die dem Verbund Zugeordneten materiell wesentliche Gemeinsamkeiten aufwiesen, die sie von der Masse aller der Gebietskörperschaft angehörenden Personen eindeutig absetzten. Ihre Mitgliederzahl dürfe nicht so groß sein, daß von einem besonderen Finanzbedarf des Verbundes als Gegensatz zum allgemeinen Finanzbedarf des Staates wie auch von einem spezifischen Gruppennutzen nicht mehr sinnvoll gesprochen werden könne.

Gemessen an diesen Maßstäben erweise sich, daß es sich bei der Berufsausbildungsabgabe nach § 3 des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes begrifflich nicht um eine Sonderabgabe, sondern um eine Steuer im Sinne der grundgesetzlichen Kompetenzvorschriften, und zwar um eine Realsteuer handle; sie erfülle nach ihrem materiellen Gehalt alle Merkmale des verfassungsrechtlichen und des mit ihm übereinstimmenden abgabenrechtlichen Steuerbegriffs. Sie sei eine Abgabe, deren Aufkommen nicht der Gewinnung von Mitteln zur Befriedigung eines besonderen Finanzbedarfs, sondern der Deckung des allgemeinen Staatsbedarfs zu dienen bestimmt sei. Denn der vorliegend in Rede stehende Bedarf sei nicht durch eine im obigen Sinne relevante Gruppe dergestalt hervorgerufen, daß das Finanzierungssystem als eine staatlich vermittelte gruppennützige Selbsthilfeaktion zur Befriedigung des eigenverursachten Sonderbedarfs einer in spezieller Weise verbundenen Gesamtgruppe erscheine. Die Berufsausbildungsfinanzierung stehe mit Hilfe des Aufkommens aus der Berufsausbildungsabgabe im Dienste der Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen (§ 1 APlFG). Damit erschienen die bisher der Wirtschaft noch nicht angehörigen, künftig ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen als gesetzgeberisch primär Begünstigte der Finanzierungsregelung, die nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 APlFG abgabepflichtigen Arbeitgeber dagegen als die Belasteten. Prägendes gesetzgeberisches Ziel der Erhebung der Berufsausbildungsabgabe und ihrer Verwendung sei daher zweifellos das Bestreben, den betroffenen Jugendlichen durch die Sicherstellung von Ausbildungsplätzen staatlich vermittelte Hilfestellung zu leisten. Bei dieser Sachlage könne es sich bei der Berufsausbildungsabgabe allenfalls dann um eine der Deckung eines besonderen Finanzbedarfs dienende nichtsteuerliche Abgabe handeln, wenn die Arbeitgeber und die begünstigten Jugendlichen in einer solchen Weise besonders, d. h. gruppenbildend miteinander verbunden seien, daß man die Ausbildungsplatzfinanzierung insgesamt als gruppennützige Befriedigung eines gruppenspezifischen Bedarfs werten könne. Diese Voraussetzungen seien indessen nicht gegeben. Die Arbeitgeber und die begünstigten Jugendlichen wiesen kein durchgehend gemeinsames Merkmal, geschweige denn eine materiell in vorstehendem Sinne wesentliche Gemeinsamkeit auf. Beide Seiten verbinde vor allem nicht die

前提；且成員數量不得大到已無法有意義地談論聯合體之特殊財政需求有別於國家一般財政需求、以及談論特定群體受益。

以此等標準衡量，結論只能是：依《職業培訓促進法》第 3 條課徵之職業培訓費，就《基本法》管轄權規定之意義而言，在概念上係實物稅，而非特別公課；其實質內容符合憲法上租稅概念及與之一致之稅法上租稅概念之全部要件。職業培訓費係一種以填補一般國家需求——而非某一特定群體之特殊財政需求——為目的之課徵。本案所涉及之需求，並非由某一前述意義下具有關聯性之群體所引發，致使該融資制度得呈現為國家居間協調之、以群體利益為取向的自助行動，以滿足此一以特殊方式相互連結之整體群體自身所引發之特殊需求。職業培訓融資藉助職業培訓費收益，服務於確保質量上及數量上充足之培訓職位供給（《職業培訓促進法》第 1 條）。據此，尚未進入經濟體系、未來尋求培訓職位之青少年，係立法主要受益者；依第 3 條第 1 項負有課徵義務之雇主，則係負擔方。課徵職業培訓費及其用途之立法主導目標，無疑在於藉由保障培訓職位以國家居間協調之方式援助相關青少年。在此情形下，職業培訓費至多在以下情形方可能係服務於特殊財政需求之非稅課徵：雇主與受益青少年以特殊的、具群體形成性之方式相互關聯，使培訓職位融資整體上得評估為以群體利益為取向之特殊群體需求的滿足。然而此等前提並不具備。雇主與受益青少年之間，並無貫穿始終之共同特徵，更遑論前述意義下之實質重要共同點。雙方所共有的，尤其並非對職業培訓之共同參與——縱令各異其趣。蓋即便不提供培訓之雇主，亦在課徵義務之列。此外，相關連結之所以不存在，亦因本案並非評定既存關係之性質，而係評估將來方始形成之培訓關係。歸屬私營經濟亦不構成連結雙方之紐帶，蓋公部門（包括宗教團體）作為雇主，在不涉及公務員及公務員後備人員之限度內同樣納入課徵義務（參見《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項第 3 句第 1、2 款）。此處亦係涉及尚未歸屬於經濟界與行政系統之人員群體的關係，此點對相關關係之法律評估同樣具有意義。其他可能構成本脈絡下特殊共同性之特徵，均無跡可尋。

gemeinsame, wenn auch unterschiedlich geartete Beteiligung an der Berufsausbildung. Denn auch nicht ausbildende Arbeitgeber würden von der Abgabe erfaßt. Überdies sei eine insoweit relevante Verbundenheit auch deshalb nicht gegeben, weil es vorliegend nicht um die Qualifizierung bereits bestehender Beziehungen, sondern um die Wertung der Beziehungen in bezug auf künftig erst entstehende Ausbildungsverhältnisse gehe. Die Zugehörigkeit und Beziehung zur Privatwirtschaft stelle ebenfalls kein beide Seiten verbindendes Glied dar, weil auch die öffentliche Hand einschließlich der Religionsgemeinschaften als Arbeitgeber in die Abgabepflicht einbezogen seien, soweit es nicht um beamtetes Personal und Beamtennachwuchs gehe (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 und 2 APlFG). Auch hier handle es sich um die Beziehungen zu einem Personenkreis, der der Wirtschaft und Verwaltung noch nicht angehöre, ein Umstand, der für die rechtliche Bewertung der Beziehungen gleichermaßen von Bedeutung sei. Weitere Merkmale, die sich als im vorliegenden Zusammenhang besondere Gemeinsamkeit ausweisen ließen, seien nicht zu erkennen. Daraus sei der Schluß zu ziehen, daß in der Ausbildungsplatzfinanzierung Arbeitgeber und ausbildungswillige Jugendliche nur künstlich zusammengefaßt worden seien.

Das Ergebnis der Würdigung könne nach alledem nur in der Feststellung bestehen, daß es sich bei der Berufsausbildungsabgabe nicht um eine außersteuerliche Sonderabgabe, sondern um eine zweckgebundene steuerliche Abgabe handle. Die Berufsausbildungsabgabe werde nicht zur gruppennützigen Deckung des eigenverursachten besonderen Finanzbedarfs einer aus den Belasteten und Begünstigten bestehenden und in einer inhaltlichen Sonderbeziehung verbundenen Gesamtgruppe erhoben, sondern zur Befriedigung des allgemeinen Staatsbedarfs für vorrangig im Interesse der Allgemeinheit und der Jugend liegende Maßnahmen der Ausbildungsplatzsicherung.

Dieses Ergebnis werde durch die Ausgestaltung der Berufsausbildungsabgabe bestätigt. Denn ihr Maßstab sei nicht an den von ihr angestrebten Verwendungszwecken des Aufkommens, sondern mit dem Abstellen auf die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage und mit der Einräumung eines Freibetrages für Betriebe mit geringerer Lohnsumme an einem typisch steuergesetzlichen Gestaltungsmerkmal, nämlich an der objektiven Leistungsfähigkeit der erfaßten Betriebe orientiert.

cc) Bei der Berufsausbildungsabgabe handle es sich um eine der Lohnsummensteuer, wenn nicht unmittelbar entsprechende, so doch jedenfalls gleichartige Steuer; denn sie knüpfe wie diese an das gleiche Indiz für die Wirtschaftskraft eines Betriebes an und mache sich damit in spezifischer Form dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungs-

由此應得出結論：在培訓職位融資架構中，雇主與有意接受培訓之青少年，不過是被人為地歸於同一組別。

綜上評析，結論只能是：職業培訓費並非非稅特別公課，而係一種目的稅性質之課徵。職業培訓費之課徵，並非為填補由負擔方與受益方所組成、以實質特殊關係相連結之整體群體自身所引發之特殊財政需求而作的群體利益性課徵，而是為滿足一般國家需求——用以推動以公共利益與青少年利益為優先之培訓職位保障措施。

此一結論亦由職業培訓費之設計特徵所印證：其計算標準並非以課徵收益之預定用途為取向，而係以薪資總額為計算基礎，並為薪資總額較低之企業設置免徵限額，從而以典型稅法上之設計特徵——受課徵企業之客觀給付能力——為依歸。

cc) 職業培訓費係一種與薪資總額稅相同或至少同類之租稅：蓋其如同薪資總額稅，以同一顯示企業經濟能力之指標為課徵連結點，從而以特定形式汲取與營業稅相同之經濟給付能力來源。依《基本法》第 106 條第 6 項第 1 句之實物稅保障，職業培訓費之課徵收益原則上應歸屬各地

fähigkeit zunutze wie die Gewerbesteuer. Das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe stehe mithin nach der Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG grundsätzlich den Gemeinden zu. Die bundesgesetzliche Normierung einer solchen Steuer bedürfe nach Art. 105 Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates.

b) Selbst wenn man aber die Berufsausbildungsabgabe nicht als Steuer qualifiziere, sondern als grundsätzlich zulässige nichtsteuerliche Sonderabgabe ansehe, hätte das Ausbildungsplatzförderungsgesetz der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG bedurft, weil die Berufsausbildungsabgabe unmittelbar und erheblich das den Ländern zustehende Aufkommen an Ertragsteuern schmälere. Art. 105 Abs. 3 GG solle den Ländern einen Ausgleich für ihre weitgehende Verdrängung aus der Gesetzgebungshoheit gewähren. Dieser Vorschrift komme die fundamentale Bedeutung zu, eine Schmälerung der in Art. 106 Abs. 3 GG auch den Ländern zugewiesenen Ertragshoheit bei den Gemeinschaftsteuern an die Zustimmung des Bundesrates zu knüpfen. Demnach seien "Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil" zufließen, im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG nicht nur unmittelbare materielle Bestimmungen des Einkommen-, Körperschaft- oder Umsatzsteuerrechts, sondern auch solche Bundesgesetze, die zwar formell die Gesetze über die Gemeinschaftsteuern unberührt ließen, sie aber materiell dadurch beeinflussten, daß sie das Aufkommen aus diesen Steuern nicht unerheblich veränderten. So sei es hier. Da die Berufsausbildungsabgabe mit einem Volumen von etwa 500 bis 800 Millionen DM bei den Ertragsteuern abzugsfähig sei, entstünden erhebliche Steuerausfälle für die Länder und Gemeinden, die bei der Körperschaftsteuer 50 v. H. und bei der Einkommensteuer 57 v. H. des Gesamtsteuerausfalls betrügen. Dies laufe auf eine Systemverschiebung in der Finanzverfassung hinaus, durch die die Länder in ihrer durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Selbständigkeit und Unabhängigkeit der eigenen Haushaltsbewirtschaftung empfindlich gestört würden, wenn sie, ohne über den Bundesrat beteiligt zu sein, eine Minderung ihrer Einnahmen durch vom Bund eingeführte, bei den Ertragsteuern abzugsfähige Sonderabgaben hinnehmen müßten.

2. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte schließlich als Ganzes nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates auch deshalb bedurft, weil es in § 3 Abs. 5, 6 und 8 Nr. 2 und 3 bundesrechtliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens enthalte. Art. 84 Abs. 1 GG bilde eine wesentliche Voraussetzung für den Bestand der Verwaltungskompetenz der Länder nach Art. 83 GG, die als Element der bundesstaatlichen Gewaltenteilung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gleichrangig

方自治體。此類租稅之聯邦立法，依《基本法》第 105 條第 3 項，須經聯邦參議院同意。

b) 縱使不將職業培訓費定性為租稅，而認定其原則上係合法之非稅特別公課，《職業培訓促進法》依《基本法》第 105 條第 3 項仍須經聯邦參議院同意，因為職業培訓費直接且顯著地削減了本屬各邦之所得稅類課徵收益。《基本法》第 105 條第 3 項旨在就各邦被廣泛排除於立法主權之外給予補償，其核心意義在於：凡削減《基本法》第 106 條第 3 項亦賦予各邦之共同稅收益主權者，須繫之於聯邦參議院之同意。據此，《基本法》第 105 條第 3 項意義下「收益全部或部分歸屬各邦或地方自治體之租稅聯邦法律」，不僅包含關於所得稅、法人稅或營業稅之直接實體規定，亦包含形式上未觸動共同稅法律、但在實質上藉由不可忽視地改變此等稅收而發生影響之聯邦法律。本案情形正是如此。由於職業培訓費以約 5 至 8 億馬克之規模得自所得稅類課徵中扣除，各邦與地方自治體遭受重大稅收損失，其中法人稅損失佔全部稅收損失之 50%，所得稅損失佔 57%。此構成財政憲法體制之位移，嚴重損害各邦依《基本法》第 109 條第 1 項所保障之預算自主與獨立——蓋各邦須在未通過聯邦參議院參與之情況下，承受聯邦引入、且得自所得稅類課徵中扣除之特別公課所帶來的收益減損。

2. 《職業培訓促進法》整體上依《基本法》第 84 條第 1 項須經聯邦參議院同意，因其在第 3 條第 5、6、8 項第 2、3 款中包含聯邦法上之行政程序規定。《基本法》第 84 條第 1 項係《基本法》第 83 條所定各邦行政管轄權得以存續之重要前提，後者作為聯邦國家權力分立之要素，與聯邦立法管轄權具有同等位階。有鑑於此，《基本法》第 84 條第 1

gegenüberstehe. Im Blick darauf sei der Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG weit auszulegen. Das habe auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt (BVerfGE 37, 363 [390]). Nach der dort gegebenen Definition handle es sich bei den genannten Bestimmungen, unabhängig davon, ob die Einziehung der Berufsausbildungsabgabe einer nach Tarifvertrag zuständigen Stelle übertragen worden sei oder ob die Zuständigkeit zur Einziehung bei der nach Landesrecht vorgesehenen Stelle verbleibe, um Vorschriften, die das Verwaltungsverfahren regeln:

Wenn die Abgabepflichtigen den Einzugsstellen gemäß § 3 Abs. 5 APIFG einen Nachweis über die Berechnung der Abgabe einzureichen hätten, werde damit zugleich der Einzugsstelle vorgeschrieben, daß sie solche Lohnnachweise von den Abgabepflichtigen verlangen könne und daß sie diese bei ihren Berechnungen zu verwenden habe. In § 3 Abs. 6 und 8 Nr. 2 und 3 APIFG sei detailliert geregelt, wie die Einzugsstellen bei der Einziehung der Berufsausbildungsabgabe zu verfahren hätten und wie sich die landesrechtlich zuständige Stelle Kenntnisse und Unterlagen für die Festsetzung der Abgabe zu verschaffen habe.

Die Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 84 Abs. 1 GG entfalle nicht deshalb, weil das Gesetz neben dem verfahrensrechtlichen auch einen materiell-rechtlichen Inhalt habe. Auch eine mit der Inanspruchnahme des Abgabepflichtigen korrespondierende Pflicht der Landesbehörden regule das Verwaltungsverfahren. Das gelte selbst dann, wenn diesen ein Ermessen hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen eingeräumt sei. Für die Qualifizierung einer Vorschrift könne deren Adressat grundsätzlich nicht maßgebend sein. Darüber hinaus wende sich § 3 Abs. 6 APIFG nach seinem eindeutigen Wortlaut zumindest auch an die Einzugsstellen.

Der verfahrensrechtliche Charakter der genannten Bestimmungen sei schließlich auch daran erkennbar, daß § 3 Abs. 6 APIFG als vorrangiges Bundesrecht die Art. 24 und 26 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1, 3 und 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 544) und als lex specialis die entsprechenden Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) verdränge. Gleiches gelte für § 3 Abs. 8 Nr. 2 APIFG hinsichtlich Art. 22 und 24 BayVwVfG bzw. §§ 22 und 24 VwVfG. Außerdem befänden sich zu § 3 Abs. 5, 6 und 8 Nr. 3 APIFG in § 93 Abs. 1, § 97 Abs. 1 und 2 und § 155 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung Parallelregelungen, bei denen es sich zweifelsfrei um Vorschriften des Steuerverfahrens handle.

項意義下之行政程序概念應作寬泛解釋，聯邦憲法法院亦已確認此點（BVerfGE 37, 363 [390]）。依照該裁決所揭示之定義，無論職業培訓費之徵收是否移交予依勞動協約有管轄權之機關，抑或由邦法所定機關保有徵收管轄權，以下規定均屬規制行政程序之規定：

課徵義務人依《職業培訓促進法》第 3 條第 5 項須向收取機關提交課徵金額計算證明，此舉同時規定了收取機關得向義務人要求此類薪資申報書、並以之為計算基礎之義務。《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項及第 8 項第 2、3 款，詳細規定了收取機關在收取職業培訓費時應如何行事，以及主管邦機關如何取得確定課徵金額所需之資訊與文件。

《基本法》第 84 條第 1 項之同意必要性，不得以法律同時兼含程序法與實體法內容為由而告消失。即便邦機關義務係對應於課徵義務人所受課徵義務而生，同樣規制了行政程序；即便就具體措施給予裁量空間，亦不例外。規範之定性，原則上不以其具名相對人為決定標準。此外，《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項，依其明確文義，至少亦以收取機關為規範對象。

上述規定之程序法性質，亦可從以下事實得到印證：《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項作為優先適用之聯邦法，排除了 1976 年 12 月 23 日《巴伐利亞邦行政程序法》（BayVwVfG，GVBl. S. 544）第 24 條及第 26 條第 1 項第 1 及 2 句第 1、3、4 款，並作為特別法排除了 1976 年 5 月 25 日《聯邦行政程序法》（VwVfG，BGBl. I S. 1253）相應規定之適用。就《巴伐利亞邦行政程序法》第 22 及 24 條及《聯邦行政程序法》第 22 及 24 條而言，《職業培訓促進法》第 3 條第 8 項第 2 款亦有同等排除效果。此外，《職業培訓促進法》第 3 條第 5、6、8 項第 3 款，在《稅務條例》第 93 條第 1 項、第 97 條第 1 及 2 項及第 155 條第 1 項第 1 句中均有平行規定，而後者毫無疑問係稅務程序規定。

3. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz könne schließlich wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 3 GG keinen Bestand haben. Denn die Aufspaltung der Gesetzesmaterie, die ursprünglich in einem einheitlichen neuen Berufsbildungsgesetz geregelt werden sollte, durch den Deutschen Bundestag in das angeblich nicht zustimmungsbedürftige Ausbildungsplatzförderungsgesetz und den Entwurf eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung überschreite die Willkür- und Mißbrauchsgrenze, weil ein sachlicher Grund für diese Aufspaltung nicht erkennbar sei.

4. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sei zweckuntauglich. Der mit der Berufsausbildungsabgabe und den daraus zu gewährenden finanziellen Hilfen vom Gesetzgeber angestrebte Umverteilungseffekt könne, abgesehen von anderen Einwänden gegen die Tauglichkeit dieses gesetzgeberischen Instruments, ohne das Gesetz zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung durch das "Rumpfgesetz" Ausbildungsplatzförderungsgesetz nicht erzielt werden. Zudem widerspreche das Gesetz den Erfordernissen der Normklarheit.

III.

Zu dem Antrag der Bayerischen Staatsregierung haben sich für die Bundesregierung der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, für die Regierung des Landes Baden-Württemberg der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, für die Landesregierung von Rheinland-Pfalz der Minister der Justiz und für die Hansestadt Bremen der Präsident des Senats geäußert.

1. Die Regierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind - im wesentlichen aus denselben Gründen wie die Antragstellerin - der Ansicht, daß das Ausbildungsplatzförderungsgesetz mangels Zustimmung des Bundesrates nicht verfassungsmäßig zustande gekommen sei.

a) Mit der Ausdehnung des Begriffs der Abgaben besonderer Art werde das System der Finanzverfassung, das der Verfassungsgeber als Kernfrage des bundesstaatlichen Aufbaus als ausbalanciertes System gleichberechtigter Partnerschaft von Bund und Ländern verfassungskräftig geregelt habe, beeinträchtigt. Sollte das geschlossene System der Finanzverfassung und deren abschließende Regelung der Ertragshoheit nicht gefährdet werden, so müsse, um die juristische Wirkungskraft der betreffenden Normen am stärksten zu entfalten, davon ausgegangen werden, daß eine für die Staats-

3. 《職業培訓促進法》最終亦因違反《基本法》第 20 條第 3 項而無法維持效力。蓋聯邦議院將原應納入一部統一新《職業教育法》之立法事項，拆分為據稱無需同意之《職業培訓促進法》與須經同意之《規制培訓職位促進稅法及其他問題法》草案，此一拆分欠缺任何可識別之實質理由，已逾越任意性與濫用之界限。

4. 《職業培訓促進法》目的不適格。立法者藉職業培訓費及其所資助之財政補助所追求的重分配效果，除其他針對此一立法工具適格性之異議外，無法僅憑缺少《規制培訓職位促進稅法及其他問題法》的《職業培訓促進法》這部「殘缺法」單獨實現。此外，本法亦與規範明確性之要求相牴觸。

III.

就巴伐利亞邦政府之聲請，聯邦政府委由聯邦教育暨科學部長代表陳述意見；巴登-符騰堡邦政府委由經濟、中小企業暨交通部長；萊茵蘭-普法茲邦政府委由司法部長；漢薩自由市不萊梅則委由參議院議長代表陳述意見。

1. 巴登-符騰堡邦及萊茵蘭-普法茲邦政府——基本上基於與聲請人相同之理由——認為《職業培訓促進法》因欠缺聯邦參議院同意而未依憲法規定之方式成立。

a) 特殊類別課徵概念之擴張，將損害財政憲法體制——憲法制定者以憲法效力將其作為聯邦國家結構之核心問題，規制為聯邦與各邦平等夥伴關係之均衡體系。為使財政憲法之封閉體系及其收益主權之終局性規制免遭威脅、令相關規範之法律效力得以充分發揮，應以在稅收分配體系之外對國家財政具有重大意義之課徵違憲為出發點。資助某項公共任務係選擇租稅抑或準財政性特別公課，絕非普通立法者得自由裁量之事

finanzieren gewichtige Abgabenerhebung außerhalb dieser Steuerverteilung verfassungsrechtlich nicht zulässig sei. Keineswegs könne es in das Ermessen des einfachen Gesetzgebers gestellt sein, ob er eine öffentliche Aufgabe im Wege der Besteuerung oder aber über eine parafiskalische Sonderabgabe finanzieren wolle.

b) Die Berufsausbildungsabgabe nach §§ 3 und 4 APIFG stelle sich bei zutreffender rechtlicher Qualifizierung nach ihrem materiellen Gehalt als eine Realsteuer dar, deren Einführung der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG bedürfe und deren Aufkommen nach der zwingenden Vorschrift des Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG den Gemeinden zustehe, also nicht dem Bunde zugeschlagen werden könne.

c) Das Gesetz habe der Zustimmung des Bundesrates auch bedurft, weil es im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden regle. Solche Vorschriften enthielten § 3 in den Absätzen 6 Satz 1 (Prüfung der Lohnnachweise), § 8 Nr. 2 (Selbsterrechnung der Ausbildungsabgabe), § 8 Nr. 3 (Festlegung von Form und Inhalt der erforderlichen Lohnnachweise und des Zeitpunkts ihrer Einreichung durch den zuständigen Bundesminister) und nach Ansicht der Landesregierung von Baden-Württemberg auch § 4 (Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung), § 5 (Berufsbildungsplanung) und § 12 (Auskunftserteilung).

d) Die Aufspaltung der Gesamtmaterie der Ausbildungsplatzförderung in zwei Gesetze sei unzulässig. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte ohne die steuerliche Entlastung der Abgabepflichtigen durch das Ergänzungsgesetz an Effektivität verloren. Es wäre ohne die Einziehungszuständigkeit der Berufsgenossenschaften nur unter Verstoß gegen die Grundsätze wirtschaftlicher und sparsamer Finanzgebarung vollziehbar gewesen. Der Mangel an einem sachlich gerechtfertigten Grunde für die Trennung und die fehlende Rücksichtnahme gegenüber den gewichtigen Interessen der Länder lasse die Aufspaltung als offensichtlich willkürlich und als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip erscheinen.

2. Die Bundesregierung hält den Antrag der Bayerischen Staatsregierung für unbegründet.

a) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sei kein Bundesgesetz über Steuern im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG.

aa) Bei der Berufsausbildungsabgabe handle es sich nicht um eine Steuer, sondern um

項。

b) 依《職業培訓促進法》第 3、4 條課徵之職業培訓費，就其實質內容作正確定性，係一種實物稅；其設立依《基本法》第 105 條第 3 項須經聯邦參議院同意，且依《基本法》第 106 條第 6 項第 1 句之強行規定，其課徵收益歸屬各地方自治體，不得劃歸聯邦。

c) 本法亦須經聯邦參議院同意，因其在《基本法》第 84 條第 1 項意義下規定了邦機關之行政程序。此類規定見於：第 3 條第 6 項第 1 句（薪資申報書之審核）、第 3 條第 8 項第 2 款（職業培訓費之自行核計）、第 3 條第 8 項第 3 款（由主管聯邦部長確定所需薪資申報書之格式、內容及提交期限）。依巴登-符騰堡邦政府之見解，第 4 條（職業培訓融資之執行）、第 5 條（職業培訓規劃）及第 12 條（申告義務）亦屬之。

d) 將整體培訓職位促進立法事項拆分為兩部法律，係不合法的。《職業培訓促進法》若無補充法對義務人之稅法減免，其有效性將大打折扣；若無職業公傷保險協會之徵收管轄權，則其執行只能以違反節約與經濟財務管理原則之方式為之。欠缺正當拆分理由、且漠視各邦之重大利益，使該拆分呈現為明顯恣意且違反法治國原則。

2. 聯邦政府認為巴伐利亞邦政府之聲請無理由。

a) 《職業培訓促進法》並非《基本法》第 105 條第 3 項意義下規制租稅之聯邦法律。

aa) 職業培訓費並非租稅，而係一種合法許可之特殊類別非稅課徵。固

eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe besonderer Art. Zwar dürfe das vom Grundgesetz aus wohlerwogenen bundesstaatlichen Gründen als Eckstein der föderalistischen Verfassung geschaffene steuerliche Finanzverfassungssystem nicht durch eine unbegrenzte Einführung von anders strukturierten Sonderabgaben unterlaufen werden. Sonderabgaben zu Lasten einzelner Gruppen seien aber innerhalb gewisser Schranken ein legitimes gesetzgeberisches Mittel, zu dessen Einsatz der Gesetzgeber im Rahmen seiner politischen Gestaltungsfreiheit berechtigt sei. Deren Grenzen ergäben sich aus dem Konkurrenzverhältnis zur Steuer. Ausschlaggebendes Unterscheidungsmerkmal sei, daß die Sonderabgabe nicht im Dienst des allgemeinen Finanzzweckes stehe, den das Steuermerkmal "zur Erzielung von Einnahmen" anspreche. Zwar schließe das Erfordernis der allgemeinen Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs auch gesetzliche Zweckbindungen des Steueraufkommens nicht aus. Diese hätten jedoch einen ausgesprochen globalen Charakter. Sonderabgaben würden demgegenüber zur Finanzierung besonderer Aufgaben jeweils von einer bestimmten Gruppe von Bürgern erhoben, die zu der betreffenden Aufgabe eine spezifische, über das allgemeine staatsbürgerliche Interesse hinausgehende Beziehung aufweise. Diese Zurechenbarkeit des Finanzierungszweckes, die in der Verwaltung als zweckgebundene Vermögensmasse zum Ausdruck komme, legitimiere die Erhebung der Abgabe außerhalb des Steuerrechts, ohne daß es dafür einer besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfe. Ihre Legitimation ergebe sich vielmehr schon aus der allgemeinen Sachzuständigkeit nach Art. 73 ff. GG.

bb) Bei der Berufsausbildungsabgabe handle es sich um eine zulässige Sonderabgabe. Der Bund sei im Rahmen der Bundeskompetenz zur Regelung der außerschulischen beruflichen Bildung (Art. 74 Nr. 11 GG) befugt, nichtfiskalische Abgaben zur Berufsausbildungsfinanzierung einzuführen. Diese Befugnis bestehe für Berufe in der Wirtschaft einschließlich der in Art. 74 Nrn. 1, 17, 19, 21 und 22 GG geregelten besonderen Wirtschafts- und Berufszweige. Sie knüpfe nicht an einen bestimmten Ausbildungsort, sondern an einen bestimmten Beruf an und umfasse daher auch den Bereich der öffentlichen Hand. Insoweit ergebe sich die Regelungskompetenz des Bundes auch aus Art. 74 Nr. 12 GG.

Die Berufsausbildungsabgabe erfülle alle Merkmale für die Zulässigkeit von Sonderabgaben. Sie sei insbesondere in spezifischer Weise gruppennützig. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, daß alle Arbeitgeber einschließlich der öffentlichen Arbeitgeber, deren Tätigkeit normalerweise keiner Besteuerung unterliege, wegen ihres spezifischen Interesses an der fortdauernden Verfügbarkeit eines qualifizierten

然，《基本法》基於充分考量之聯邦國家理由所創設、作為聯邦制憲法基石之稅法財政憲法體制，不得因無節制地引入結構各異之特別公課而遭架空。然而，就特定群體課徵之特別公課，在一定限制之內屬於合法正當之立法手段，立法者在政治形成自由之範圍內有權援用。其界限源於與租稅之競合關係。決定性的區別在於：特別公課並非服務於稅法特徵「取得收益為目的」所指向之一般財政目的。雖然涵蓋一般公共財政需求之要求並不排除稅收之法定用途拘束，但此類拘束性質上均較為廣泛。相對地，特別公課係為資助特殊任務，向對該任務具有超越一般公民利益之特定關聯的特定公民群體課徵。此種融資目的之可歸責性——體現為以目的拘束方式管理之財產——使課徵無需特別憲法依據即在稅法體系之外具有正當性；其正當性毋寧源於《基本法》第 73 條以下之一般事務管轄權。

bb) 職業培訓費係一種合法許可之特別公課。聯邦依規制非學校職業培訓之聯邦立法管轄權（《基本法》第 74 條第 11 款），有權引入以職業培訓融資為目的之非財政性課徵。此項權限適用於經濟領域之各職業，包括《基本法》第 74 條第 1、17、19、21 及 22 款所規制之特定經濟及職業分支。其以特定職業而非特定培訓場所為連結點，因而亦涵蓋公部門。就此，聯邦之規制管轄權亦源於《基本法》第 74 條第 12 款。

職業培訓費符合特別公課合法許可之一切要件，尤具特定之群體受益性。立法者之出發點為：所有雇主——包括業務通常無需納稅之公共雇主——因其對持續獲得資格充足之青年職業申請人具有特定利益，以及因其作為整體雇主承擔雙軌培訓制度所特有之企業培訓功能，均與企業

51

52

Nachwuchses von jungen Berufsbewerbern und zugleich wegen der für das duale Ausbildungssystem charakteristischen Übernahme der betrieblichen Ausbildungsfunktion durch die Gesamtheit der Arbeitgeberschaft eine besondere Sachnähe zum betrieblichen Ausbildungswesen aufwiesen, daß sie an seiner dauerhaften Funktionsfähigkeit in besonderem Maße interessiert seien und daß sie schließlich eine besondere Sachverantwortung für diese Funktionsfähigkeit des betrieblichen Ausbildungswesens trügen. Diese Motivation des Gesetzgebers habe sich eindeutig im objektiven Tatbestand der Berufsausbildungsabgabe niedergeschlagen: Die Abgabe knüpfe, ohne daß es insoweit auf die Freibetragsregelung ankomme, unabhängig von irgendwelchen Kriterien individueller Leistungsfähigkeit an die Zahlung von Arbeitsentgelten an. Sie werde unterschiedslos auf alle öffentlichen Arbeitgeber ausgedehnt. Es bestehe eine in einem Steuergesetz undenkbare hochspezifizierte Zweckbindung der Abgabe. Gegen den Steuercharakter spreche ferner, daß sie bedarfsabhängig jährlich neu beschlossen werden müsse. Schließlich werde der instrumentale Charakter der Abgabe an dem Höchstsatz von 0,25 v. H. der gezahlten Entgelte und an dem Finanzierungszweck, der die Erzielung von Überschüssen ausschließe, deutlich. Die Auffassung der Antragstellerin, es fehle gleichwohl an der Gruppennützigkeit, weil nicht die Abgabepflichtigen, sondern die ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen begünstigt würden, werde dem Regelungsinhalt des Gesetzes nicht gerecht. Empfänger der Hilfen seien nämlich die Ausbildenden, also Arbeitgeber, die ihrerseits zur Gruppe der Abgabepflichtigen zählten. Wenn das Gesetz darüber hinaus auch die Belange der heranwachsenden Jugend wahrnehme, handle es sich um eine gerade im Bereich des Wirtschaftsrechts regelmäßig auftretende Mehrfunktionalität, durch die sich an der Gruppennützigkeit nichts ändere.

cc) Ein Bundesgesetz über Steuern im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG liege nur vor, wenn der unmittelbare Regelungsgegenstand des Gesetzes eine Steuer sei. Der Sinn des Art. 105 Abs. 3 GG liege darin, den Ländern einen Ausgleich für ihre weitgehende Verdrängung aus der Steuergesetzgebung zu bieten und ihre materiellen Interessen im Hinblick auf die Steuerverteilung nach Art. 106 GG zu wahren. Das habe jedoch nicht zur Folge, daß auch außersteuerliche Abgabengesetze dann dem Zustimmungsvorbehalt unterlägen, wenn ihr Vollzug mittelbar das Steueraufkommen der Länder beeinflusse. Andernfalls würde Art. 105 Abs. 3 GG zu einer erheblichen Erweiterung der Kompetenz des Bundesrates führen, weil zahlreiche Gesetze zwangsläufig Verdienstauffälle der Bürger bewirkten, wodurch letztlich das Steueraufkommen der Länder geschmälert würde. Im übrigen liege die Berufsausbildungsabgabe angesichts ihrer Größenordnung weit unterhalb der Schwelle, von der ab von einer

培訓業務具有特殊事務關聯，對其持續正常運作有特別利益，並對此正常運作負有特別的事務責任。立法者此一動機，已在職業培訓費之客觀構成要件中清晰體現：課徵以支付勞動報酬為連結點，不涉及任何個人給付能力標準——免徵限額之設置亦不改變此點。課徵無差別地擴及所有公共雇主。課徵具有在租稅立法中難以想像之高度具體目的拘束性。此外，支持非稅性質之要素尚包括：課徵須每年因應需求重新決定方可課加；課徵之工具性質亦從最高費率為支付薪資總額之 0.25% 及融資目的（排除盈餘之取得）中清晰可見。聲請人認為欠缺群體受益性——理由是受益者非義務人而是求職青年——之見解，不符合法律之規制內容：接受財政補助之受益人係培訓雇主，其本身即屬課徵義務人群體。法律同時兼顧青少年之利益，係在經濟法領域中常見之多功能性，並不影響群體受益性之認定。

cc) 《基本法》第 105 條第 3 項意義下之租稅聯邦法律，僅限於直接規制對象為租稅之法律。《基本法》第 105 條第 3 項旨在為各邦因被大幅排除於稅法立法之外提供補償，並維護其在《基本法》第 106 條稅收分配上之實質利益。然而，此並不導致非稅課徵法律在其執行間接影響各邦稅收時，亦受制於同意保留——否則《基本法》第 105 條第 3 項將導致聯邦參議院管轄權之大幅擴張，因眾多法律不可避免地造成公民所得減少、從而最終削減各邦稅收。此外，就其規模而言，職業培訓費遠低於可稱之為侵蝕財政憲法體制的門檻。

Aushöhlung des Systems der Finanzverfassung die Rede sein könne.

b) Selbst wenn es sich bei der Berufsausbildungsabgabe um eine Steuer handeln würde, wäre die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich gewesen. Denn die Berufsausbildungsabgabe passe nicht in die Grundstruktur einer der im Katalog des Art. 106 GG aufgezählten Steuerarten. Die nach Auffassung der Antragstellerin bestehende Gleichartigkeit mit der an die Lohnsumme anknüpfenden Gewerbesteuer liege nicht vor. Daher hätte es im Ermessen des Bundesgesetzgebers gestanden, wem er das Aufkommen zuweisen wolle.

c) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz enthalte keine Regelung des Verwaltungsverfahrens. Art. 84 Abs. 1 GG sei einerseits eine Schutzvorschrift gegenüber den Ländern, die vor dem einseitigen Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens geschützt würden. Auf der anderen Seite ermögliche Art. 84 Abs. 1 GG den Ländern über den Bundesrat eine weitreichende Mitwirkungsbefugnis, die sich auf den ganzen Inhalt zustimmungsbedürftiger Gesetze und nicht nur auf Vorschriften erstrecke, die die Zustimmungsbedürftigkeit auslösten. Die von der Antragstellerin befürwortete weite Auslegung des Begriffs des Verwaltungsverfahrens würde daher die Stellung des Bundestages als entscheidendem Gesetzgebungsorgan in einem Umfang einschränken, der nicht mehr dem vom Grundgesetz geschaffenen Verhältnis beider Verfassungsorgane zueinander entspreche. Aus diesem Grunde gehörten zu den Verfahrensregelungen im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG nur Bestimmungen, die die Art und Weise, das "Wie" des Verwaltungshandelns der Länder beträfen. Demgegenüber handle es sich bei Vorschriften, die Aussagen über den Inhalt der von den Behörden zu treffenden Sachentscheidung enthielten oder die Rechte und Pflichten des Bürgers umrissen, um materielle Regelungen. Die Unterscheidung zwischen materiellem Recht und Verfahrensrecht knüpfe an Art. 83 GG an, wonach die Länder nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet seien, zur Ausführung von Bundesgesetzen verwaltend tätig zu werden. Dabei hätten sie kraft Verfassung alle materiell-rechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzes zu beachten. Nur Regelungen, die sich eindeutig als solche verfahrensrechtlicher Art, d. h. als verfahrensrechtliche Bindung der Landesbehörden erwiesen, könnten somit die Zustimmungsbedürftigkeit eines Bundesgesetzes auslösen.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz habe den Einzug der Abgabe grundsätzlich den Ländern überlassen, die diese Aufgabe gemäß Art. 83 GG als eigene Angelegenheit erledigten. Damit stehe fest, daß die Länder auch die mit dem Einzug der Abgabe ver-

b) 縱使職業培訓費係一種租稅，亦無需聯邦參議院之同意。蓋職業培訓費並不符合《基本法》第 106 條目錄中任何稅種之基本結構；聲請人所主張之與以薪資總額為連結點之營業稅的同類性，並不存在。因此，聯邦立法者本可自行裁量收益之歸屬。

54

c) 《職業培訓促進法》不包含行政程序規定。《基本法》第 84 條第 1 項，一方面係保護各邦免受聯邦單方侵入其保留之行政組織與行政程序領域的保護性規範；另一方面，《基本法》第 84 條第 1 項使各邦透過聯邦參議院享有廣泛之參與權，此參與權及於須同意法律之全部內容，而不僅限於引發同意必要性之規定。聲請人所倡導之對行政程序概念之寬泛解釋，將使聯邦議院作為決定性立法機關之地位受到限縮，其程度已超出《基本法》所確立之兩機關相互關係所能接受之範圍。基於此，《基本法》第 84 條第 1 項意義下之程序規定，僅包含涉及邦行政機關活動之方式與形式——即其「如何」行事——之規定；包含關於機關實質決定內容或界定公民權利義務之規定，係實體規定。此一區分連結於《基本法》第 83 條——各邦不僅有權且有義務以行政方式執行聯邦法律，並就此遵守聯邦法律之一切實體法要求。唯有確實表現為程序法性質——即對邦機關行為方式之程序法拘束——之規定，方能引發聯邦法律之同意必要性。

55

《職業培訓促進法》原則上將課徵之徵收留予各邦，各邦依《基本法》第 83 條作為自身事務處理。由此確定，各邦亦得自行規制與徵收相關之組織問題。聯邦立法者因此從一開始即預定不行使其依《基本法》第

56

bundenen organisatorischen Fragen selbst regeln könnten. Es sei dementsprechend von vornherein vorgesehen gewesen, daß der Bundesgesetzgeber von seinen Einwirkungsmöglichkeiten nach Art. 84 Abs. 1 GG keinen Gebrauch machen wollte.

§ 3 Abs. 5 APlFG richte sich ausschließlich an den Abgabepflichtigen. Die Nachweispflicht stehe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Abgabepflicht. Sie sei materieller Art, ohne daß sich aus ihr für die Einzugsbehörden verfahrensmäßige Verpflichtungen ergeben würden. Gleiches gelte für die in § 3 Abs. 8 Nr. 3 APlFG vorgesehene Ermächtigung. Form und Inhalt des Lohnnachweises sowie der Zeitpunkt seiner Einreichung bezögen sich auf die dem Abgabepflichtigen obliegende Grundverpflichtung aus § 3 Abs. 5 APlFG. Die inhaltliche Konkretisierung einer materiellen Verpflichtung des Bürgers betreffe nicht die Art und Weise des Verwaltungshandelns. Auch die Duldungspflicht nach § 3 Abs. 6 APlFG stehe im unmittelbaren und untrennbaren Zusammenhang mit der Abgabepflicht selbst. Den Einzugsstellen werde lediglich ein Recht eingeräumt, in die Rechtssphäre der Abgabepflichtigen einzugreifen, nicht aber eine Verpflichtung auferlegt, ein bestimmtes Verwaltungshandeln zu praktizieren. Das Verbot für die Einzugsstellen, fremde Geheimnisse, die ihnen bei der Überprüfung bekannt werden, zu offenbaren oder zu verwerten, stelle eine allgemeinen Rechtsgrundsätzen entsprechende, deklaratorische und materielle Schutzverpflichtung dar. Schließlich sei auch die Ermächtigung zur Selbsterrechnung der Abgabe nach § 3 Abs. 8 Nr. 2 APlFG eine Regelung, die sich allein an den Abgabepflichtigen wende. Den Einzugsstellen sei es freigestellt, dessen Angaben zu übernehmen. Da die genannten Bestimmungen in engstem Zusammenhang mit der Abgabepflicht stünden, seien sie selbst Teil des materiellen Rechts. Solche Bestimmungen gleichwohl als Regelungen verfahrensrechtlicher Art im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG zu verstehen, wäre mit schwerwiegenden Folgen für die Bestandssicherheit von Bundesgesetzen und das in diesem Bereich unabdingbare Erfordernis der Berechenbarkeit verbunden.

Der Verfahrenscharakter der genannten Vorschriften ergebe sich auch nicht aus einem Vergleich mit verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Bundes oder der Länder. Deren Normen blieben unberührt, da das Ausbildungsplatzförderungsgesetz lediglich Angebote für die Ermittlungen der Behörden enthalte und es diesen unbenommen bleibe, das Verfahren nach den jeweils geltenden Vorschriften zu regeln. Im übrigen seien Parallelregelungen in Verwaltungsverfahrensgesetzen kein Beweis für den verfahrensrechtlichen Charakter, weil diese Gesetze nicht nur Vorschriften enthielten, die das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG beträfen.

84 條第 1 項所具有之介入可能。

《職業培訓促進法》第 3 條第 5 項，專以課徵義務人為規範對象。申報義務與課徵義務直接相關，具有實體法性質，無從由此導出對徵收機關之程序義務。《職業培訓促進法》第 3 條第 8 項第 3 款之授權亦同。薪資申報書之格式、內容及提交期限，涉及課徵義務人依第 3 條第 5 項所負之基本義務；對公民實體義務之具體化，不涉及行政行為之方式與形式。《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項之容忍義務，同樣與課徵義務本身直接且不可分地相連。收取機關僅獲授予干預課徵義務人法律領域之權限，而非課以特定行政行為之義務。收取機關不得洩露或利用於審核中所知悉之商業秘密，係符合一般法律原則之宣示性實體保護義務。最後，第 3 條第 8 項第 2 款關於自行核計課徵之授權，同樣係專以課徵義務人為對象之規定；收取機關得自行決定是否採用其申報數據。上述規定均與課徵義務緊密相連，本身係實體法之組成部分。將此類規定解釋為《基本法》第 84 條第 1 項意義下之程序法規定，將對聯邦法律之效力保障及此領域不可或缺之法律可預期性，產生嚴重影響。

57

上述規定之程序法性質，亦無法從與聯邦或各邦程序法規定之比較中推得。後者之規範不受影響，因《職業培訓促進法》僅為機關之調查活動提供輔助依據，各邦仍得依現行規定規制行政程序。此外，行政程序法中存在平行規定，並不足以證明其程序法性質，因行政程序法並非僅包含《基本法》第 84 條第 1 項意義下之行政程序規定。

58

d) Die Aufteilung der Rechtsmaterie Ausbildungsplatzförderung auf ein zustimmungsfreies und ein zustimmungspflichtiges Gesetz sei zulässig. Die Dispositionsbefugnis des Gesetzgebers werde nicht durch einen nach Auffassung der Antragstellerin untrennbaren sachlichen Zusammenhang beider Gesetze eingeschränkt. Es liege im Wesen der Zustimmung, daß ihr Objekt das Handeln eines anderen sei. Gesetzgebendes Organ bleibe auch im Falle der Zustimmungsbedürftigkeit der Bundestag. Die Zustimmungsbedürftigkeit beurteile sich daher für jedes Gesetzesvorhaben gesondert. Die These der Unvollständigkeit beider Gesetze könne als Umkehrung der Auffassung von der notwendigen Einheit nur dann relevant sein, wenn das Ausbildungsplatzförderungsgesetz allgemein und gerade wegen der in das Ergänzungsgesetz aufgenommenen Materie aus sich heraus unvollständig wäre und nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechend vollzogen werden könne. Das Gegenteil sei jedoch der Fall.

e) Die Bedenken der Antragstellerin gegen die Tatbestandsmäßigkeit sowie gegen die Verhältnismäßigkeit und Zwecktauglichkeit des Gesetzes seien ebenfalls unbegründet. Die nur mittelbare Bezeichnung des Abgabeschuldners werde rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht, weil nach der Formulierung des § 3 Abs. 1 Satz 4 APIFG schlechterdings nur der einzelne Arbeitgeber als Schuldner in Betracht komme. Hinsichtlich der Zwecktauglichkeit sei von einem weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers auszugehen, der hier nicht überschritten sei. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz sei notwendig und, wie auch die Berufsbildungsberichte der Jahre 1977-1980 gezeigt hätten, mit seinem Förderungs- und Abgabeinstrumentarium durchaus zwecktauglich. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz greife in seinem belastenden Teil auch nicht in unzulässiger Weise in die durch Art. 12, 14, 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechtspositionen ein.

3. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat sich den Ausführungen der Bundesregierung im wesentlichen angeschlossen.

IV.

In der mündlichen Verhandlung am 11. März 1980 haben sich geäußert: Für die Antragstellerin Staatsminister der Finanzen Streibl, Staatssekretär Meyer und Professor Dr. Selmer; für das Land Baden-Württemberg Leitender Ministerialrat Dr. Weidenbach; für das Land Rheinland-Pfalz Minister der Finanzen Gaddum und Ministerialdirektor Dr. Klein und für die Bundesregierung Bundesminister für Bildung und

d) 將培訓職位促進法律事項分拆為一部無需同意之法律與一部須同意之法律，係合法的。聲請人所主張之兩部法律間存在不可分離之實質關聯，並不限制立法者之處置空間。同意之本質在於其標的係他方之行為；即便在同意必要性情形下，立法機關仍為聯邦議院，同意必要性因此應就每一立法項目個別判斷。關於不完整性之主張，作為必要統一性理論之反面論述，僅在《職業培訓促進法》整體上——且恰恰因列入補充法之事項——本身不完整、無法依法治國原則執行時，方始相關。然而，情況恰恰相反。

e) 聲請人就本法構成要件之明確性及比例性、目的適格性所提疑慮，同樣無理由。課徵義務人之僅間接指定，符合法治國要求，蓋依《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項第 4 句之措辭，僅個別雇主得作為義務人。就目的適格性而言，立法者享有廣泛之評估餘地，本案中此評估餘地並未逾越。《職業培訓促進法》係必要之立法，且如 1977 至 1980 年各年度職業培訓報告所示，以其促進及課徵工具實係目的適格。《職業培訓促進法》之負擔部分，亦未以不合法方式侵害《基本法》第 12、14、2 條第 1 項及第 3 條第 1 項所保障之基本權地位。

3. 漢薩自由市不萊梅市議院基本上贊同聯邦政府之陳述。

IV.

1980 年 3 月 11 日口頭辯論中，出席陳述意見者如下：代表聲請人，財政部長 Streibl、國務秘書 Meyer 及 Prof. Dr. Selmer；代表巴登-符騰堡邦，高級部務局長 Dr. Weidenbach；代表萊茵蘭-普法茲邦，財政部長 Gaddum 及部務局長 Dr. Klein；代表聯邦政府，聯邦教育暨科學部長

B.

Der Antrag der Bayerischen Staatsregierung, das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar für nichtig zu erklären, ist zulässig (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 und § 76 Nr. 1 BVerfGG).

C.

Der Antrag ist auch begründet.

Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG vorgesehene Berufsausbildungsabgabe ist keine Steuer, sondern eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz ist damit kein zustimmungsbedürftiges Gesetz über Steuern im Sinne des Art. 105 Abs. 3 GG.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz enthält jedoch Vorschriften, die das Verwaltungsverfahren regeln. Es hätte daher nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft.

I.

1. Öffentliche Abgaben, die weder als Steuern noch als sogenannte Vorzugslasten (z. B. Gebühren und Beiträge) zu qualifizieren sind, erwähnt das Grundgesetz weder in seinem Abschnitt über das Finanzwesen noch an anderer Stelle.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen Geldleistungspflichten, die einem begrenzten Personenkreis im Hinblick auf vorgegebene besondere wirtschaftliche oder soziale Zusammenhänge gesetzlich auferlegt worden sind, nicht als steuerliche Abgaben oder Vorzugslasten, sondern als Sonderabgaben qualifiziert und als verfassungsrechtlich zulässig angesehen. Es hat verneint, daß es in diesen Fällen zur Auferlegung der Sonderabgaben einer ausdrücklichen verfas-

B.

巴伐利亞邦政府聲請宣告 1976 年 9 月 7 日《促進職業培訓中培訓職位供給法》（《職業培訓促進法》，BGBl. I S. 2658）與《基本法》不相容且無效，該聲請合法（《基本法》第 93 條第 1 項第 2 款、《聯邦憲法法院法》第 13 條第 6 款、第 76 條第 1 款）。

C.

聲請亦有理由。

依《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項第 1 句所定之職業培訓費，並非租稅，而是憲法上合法之特別公課。《職業培訓促進法》因此並非《基本法》第 105 條第 3 項意義下須同意之租稅聯邦法律。

然而，《職業培訓促進法》包含規制行政程序之規定。因此依《基本法》第 84 條第 1 項須經聯邦參議院同意。

I.

1. 《基本法》無論在財務章節或其他任何條文中，均未明文提及既非租稅、亦非所謂「受益負擔」（如規費與受益費）之公課。

聯邦憲法法院在一系列裁決中，就以法律向有限人員範圍、基於預設之特殊經濟或社會關聯所課加之金錢給付義務，定性為特別公課而非稅課或受益負擔，並認定其在憲法上合法許可。聯邦憲法法院否認在此類情形下課加特別公課須有明示之憲法「特別授權」，而係從《基本法》第 73 條以下之一般事務管轄權（參見 BVerfGE 4, 7 [13]; 8, 274 [317]; 18,

sungsgesetzlichen "Spezialermächtigung" bedürfte; es hat vielmehr die Kompetenz des Gesetzgebers zur Einführung außersteuerlicher Abgaben sowie die Regelung ihrer Verwendung aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten nach Art. 73 ff. GG (vgl. BVerfGE 4, 7 [13]; 8, 274 [317]; 18, 315 [328 f.]; 29, 402 [409]; 37, 1 [16 f.]) hergeleitet.

2. Diese Entscheidungen betrafen indes nur einzelne Aspekte der Grenzen der Gesetzgebungskompetenz im Bereich außersteuerlicher Abgaben. Zwar bestimmen die Kompetenznormen des Grundgesetzes nicht nur, welcher Gesetzgeber zum Erlass einer Regelung zuständig ist, sondern legen zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest (vgl. BVerfGE 34, 139 [146]). Das bedeutet jedoch nicht, daß sich die Schranken für die Auferlegung von Sonderabgaben allein aus dem Inhalt und den Grenzen der zugrundeliegenden Sachgebietskompetenz bestimmen lassen. Denn jede Sonderabgabe gerät zwangsläufig in Konkurrenz zu dem verfassungsrechtlich umfassend geregelten Institut der Steuer, mit der sie jedenfalls insoweit übereinstimmt, als sie den Betroffenen eine Geldleistungspflicht "voraussetzungslos" - d. h. ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand - auferlegt. Trotz dieser Ähnlichkeit sind Steuer und Sonderabgabe in ihrem rechtlichen Charakter jedoch wesensverschieden. Sie unterscheiden sich nach "Idee und Funktion" grundlegend (vgl. BVerfGE 18, 315 [328]). Mit der Sonderabgabe werden Angehörige bestimmter Gruppen in Anspruch genommen. Die Abgabe dient lediglich der Finanzierung besonderer Aufgaben, zu denen eine Gruppe eine deutlich größere, durch eine objektive Interessenlage geprägte Sachnähe aufweist als die Allgemeinheit und deren Bewältigung in eine herausragende Verantwortung dieser Gruppe fällt. Das Grundgesetz versagt es dem Gesetzgeber, Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens zu erheben und das Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zu verwenden. Für die Auferlegung von Abgaben zu diesem Zweck bieten die Art. 73 ff. GG keine Kompetenzgrundlage. Sonderabgaben fließen regelmäßig nicht in die Staatskasse, gleichgültig, ob es sich um sogenannte Ausgleichsabgaben oder um Sonderabgaben anderer Art handelt. Sie werden mithin auch nicht von den Finanzbehörden verwaltet (vgl. BVerfGE 18, 315 [328]).

Die Funktion, Mittel für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates zu gewinnen, ist (unter den voraussetzungslos geschuldeten Abgaben) nach dem Willen der Verfassung ausschließlich der Steuer zugewiesen. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, daß bei der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Begriffs

315 [328 f.]; 29, 402 [409]; 37, 1 [16 f.]) , 推導出立法者引入非稅課徵及規制其用途之管轄權。

2. 然而，上述裁決僅涉及非稅課徵立法管轄權界限之個別面向。固然，《基本法》之管轄權規範不僅決定由何立法者有權制定規定，同時亦確定規制管轄權之範圍（BVerfGE 34, 139 [146]）。然而，此並不意謂特別公課課加之限制，僅得從所依據事務領域管轄權之內容與界限加以確定。蓋任何特別公課均必然與憲法上受全面規制之租稅制度形成競合——兩者至少在此點上具有一致性：均對相對人課加「無需前提」之金錢給付義務，即無論公部門有無對應之給付。儘管如此，租稅與特別公課在法律性質上仍有本質差異，兩者在「理念與功能」上有根本區別（BVerfGE 18, 315 [328]）。特別公課以特定群體之成員為課徵對象，僅服務於特定任務之融資：就此任務，某一群體具有以客觀利益格局為基礎、明顯大於一般大眾之事務關聯性，且其克服在性質上屬於該群體之突出責任。《基本法》禁止立法者為籌措公共共同體一般財政需求課徵特別公課，並將此類收益用於資助一般性國家任務；以此目的課加課徵，《基本法》第 73 條以下無法作為管轄權依據。特別公課通常不流入國庫——無論係所謂平衡課徵或其他類型均然——亦非由財政機關管理（BVerfGE 18, 315 [328]）。

依憲法意志，為國家一般財政需求籌措資金之功能，在無需前提而應繳之課徵中，專屬於租稅。聯邦憲法法院已多次表明，確定租稅之憲法概念時，「應以」《基本法》係在數十年來已定型之德國稅法共同概念定義

der Steuer ”davon auszugehen” ist, daß das Grundgesetz diesen Begriff im Sinne der Abgabenordnung als einer seit Jahrzehnten eingebürgerten Begriffsbestimmung des gemeindeutschen Steuerrechts verwende. Der Steuergesetzgeber hat in § 1 Abs. 1 Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931 (RGBl. I S. 161) den Steuerbegriff definiert:

§ 3 Abs. 1 Abgabenordnung — Steuerbegriff

(1) Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Zölle fallen darunter; nicht darunter fallen Gebühren für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung und Beiträge (Vorzugslasten).

An den Begriff des allgemeinen Abgabenrechts knüpft der Steuerbegriff des Grundgesetzes an, wenngleich er über das ”Konzentrat einfach-gesetzlicher Normen” (vgl. Lerche, Werbung und Verfassung, 1967, S. 33 f.) hinausreicht. Dieser Steuerbegriff liegt auch den Kompetenzvorschriften zugrunde (vgl. BVerfGE 3, 407 [435]; 4, 7 [13 f.]; 7, 244 [251]; 8, 274 [317 f.]; 29, 402 [408 f.]; 36, 66 [70]; 38, 61 [79 f.]; 42, 223 [228]; 49, 343 [353]). Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff muß darüber hinaus dem Funktionszusammenhang der bundesstaatlichen Finanzverfassung ebenso Rechnung tragen, wie der Notwendigkeit, daß die Steuer in der modernen Industriegesellschaft zwangsläufig auch zum zentralen Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden ist, wobei der Zweck, Einkünfte für die Bestreitung allgemeiner Staatsaufgaben zu erzielen, sogar als Nebenzweck nicht selten völlig in den Hintergrund tritt.

a) In der Staatspraxis wirft die Erhebung von außersteuerlichen Abgaben regelmäßig Abgrenzungsprobleme zur Steuer auf; es gilt, die bundesstaatliche Finanzverfassung vor Störungen, die sich daraus ergeben können, ebenso wie vor einer Aushöhlung durch Sonderabgaben zu schützen; darüber hinaus ist von vornherein den Erfordernissen des Individualschutzes der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen, die sowohl durch Steuern als auch durch Sonderabgaben in Pflicht genommen werden. Diese Aspekte der Konkurrenzsituation zwischen Sonderabgabe und Steuer sind bei der Auslegung der Kompetenznorm zur Bestimmung des Umfangs der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers in den Blick zu nehmen. Denn eine Verfassungsvorschrift

意義下——即《稅務條例》意義下——援用此概念為出發點。稅法立法者在 1931 年 5 月 22 日《帝國稅務條例》第 1 條第 1 項 (RGBl. I S. 161) 中定義租稅概念如下：

《稅法通則》第 3 條第 1 項——租稅概念

(1) 租稅係一次性或持續性之金錢給付，其既非對特定對待給付之代價，且由公法上共同體為取得收益，向所有符合法律所連結給付義務構成要件者課徵。關稅包含在內；行政特別利用之規費及受益費（受益負擔）不包含在內。

《基本法》之租稅概念連結於一般課徵法之概念，惟超越了「成文法規範之濃縮」（Lerche, Werbung und Verfassung, 1967, S. 33 f.）。此一租稅概念亦是管轄權規定之基礎（BVerfGE 3, 407 [435]; 4, 7 [13 f.]; 7, 244 [251]; 8, 274 [317 f.]; 29, 402 [408 f.]; 36, 66 [70]; 38, 61 [79 f.]; 42, 223 [228]; 49, 343 [353]）。此外，憲法上之租稅概念，必須兼顧聯邦制財政憲法之功能性關聯，以及租稅在現代工業社會中已不可避免地成為積極國家經濟與社會政策核心調控工具此一現實——在此脈絡下，取得一般國家任務收益之目的，即便作為附隨目的，亦往往完全退居幕後。

a) 在國家實踐中，非稅課徵之課加通常引發與租稅之劃界問題；須同樣保護聯邦制財政憲法免受由此可能產生之干擾及特別公課之侵蝕；此外，從一開始即須顧及課徵義務人之個人保護要求——無論係租稅或特別公課，均對其課以義務。在解釋管轄權規範、確定立法者規制管轄權範圍時，特別公課與租稅競合關係之上述各個面向均應納入考量。蓋憲法規定不得孤立看待，必須從憲法之整體結構出發，即兼顧憲法統一性原則加以解釋（BVerfGE 19, 206 [220]; 30, 1 [19]; 33, 23 [29]; 39, 334 [368]）。

darf nicht isoliert gesehen werden; sie muß vielmehr aus dem Gesamtgefüge der Verfassung heraus, also in Rücksicht auf das Prinzip der Einheit der Verfassung ausgelegt werden (vgl. BVerfGE 19, 206 [220]; 30, 1 [19]; 33, 23 [29]; 39, 334 [368]).

Eine solche Auslegung führt zu dem Ergebnis, daß der Gesetzgeber bei der Einführung von Sonderabgaben Kompetenzschränken zu beachten hat, die seinen Gestaltungsspielraum im Verhältnis zur übrigen Regelungsbefugnis in der jeweiligen Sachmaterie deutlich verengen; es ist dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich versagt, eine öffentliche Aufgabe *nach seiner Wahl* im Wege der Besteuerung oder durch Erhebung einer "parafiskalischen" Sonderabgabe zu finanzieren.

aa) Die in den Art. 104a bis 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen sind einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Sie sollen 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 zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können, vgl. Art. 104a Abs. 1 GG (BVerfGE 32, 333 [338]). Dabei kommt der strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern eine überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Verfassung zu (vgl. Selmer, Finanzordnung und Grundgesetz - Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, in: AöR 101 [1976], S. 240 f.). Weder der Bund noch die Länder können über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern wären auch nicht mit Zustimmung der Beteiligten zulässig (vgl. BVerfGE 4, 115 [139]). Dies hat das Bundesverfassungsgericht gerade für die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Finanzwesens mehrmals bekräftigt (vgl. BVerfGE 32, 145 [156]; 39, 96 [109]).

Während das Grundgesetz die Besteuerungshoheit des Staates im Verhältnis zum Bürger stillschweigend voraussetzt, regelt es in den Art. 104a bis 108 GG (i. d. F. des Finanzreformgesetzes vom 12. Mai 1969 [BGBl. I S. 359]) in erster Linie die Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen in bezug auf Steuern im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hand in Hand mit der weitreichenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes geht dabei ein ausgedehntes Zustimmungsrecht des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren (Art. 104a Abs. 3 Satz 3, Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2, Art. 105 Abs. 3, Art. 106 Abs. 3 Satz 3, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 Satz 5, Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und 4, Art. 108 Abs.

此種解釋導出以下結論：立法者在引入特別公課時，須遵守明顯收窄其形成空間的管轄權限制——相較於其在各事務領域之其他規制管轄權。憲法禁止立法者自行選擇以課稅方式抑或以課徵「準財政性」特別公課方式資助某一公共任務。

《基本法》第 104a 至 108 條所含財政憲法規範，係《基本法》聯邦國家秩序之重要支柱之一。其旨在確保一種財政秩序，使整體國家及各成員邦得以合理分享國民經濟之總體成果；聯邦與各邦必須在可動用之整體收入範圍內獲得充分裝備，以支應履行各自職能所需之費用（參見《基本法》第 104a 條第 1 項，BVerfGE 32, 333 [338]）。嚴格遵守聯邦與各邦在財政憲法上各自之管轄範圍，對聯邦國家憲法之穩定具有至關緊要之意義（Selmer, Finanzordnung und Grundgesetz —Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, AöR 101 [1976], S. 240 f.）。聯邦與各邦均不得任意處置其依《基本法》確立之管轄權；聯邦與各邦間之管轄權位移，縱有相關方同意，亦不被允許（BVerfGE 4, 115 [139]）。聯邦憲法法院就財政領域之管轄權，多次重申此點（BVerfGE 32, 145 [156]; 39, 96 [109]）。

《基本法》第 104a 至 108 條（1969 年 5 月 12 日《財政改革法》修正後版本，BGBl. I S. 359）固然默認了國家相對於公民之課稅主權，但主要規制的是聯邦、各邦與地方自治體之間就租稅之立法、收益及行政管轄權之分配。伴隨聯邦廣泛立法管轄權之設置，聯邦參議院在立法程序中享有廣泛之同意權（《基本法》第 104a 條第 3 項第 3 句、第 4 項第 2 句、第 5 項第 2 句，第 105 條第 3 項，第 106 條第 3 項第 3 句、第 4 項第 2 句、第 5 項第 2 句、第 6 項第 5 句，第 107 條第 1 項第 2 及 4 句，第 108 條第 2 項第 2 句、第 4 項第 1 句、第 5 項第 2 句及第 7 項）。此

2 Satz 2, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 2 und Abs. 7 GG). Der Zusammenhang dieser Vorschriften macht es deutlich, daß es sich hierbei um die Regelung eines Kernbereichs der bundesstaatlichen Struktur wie auch der politischen Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland handelt.

Schon mit der objektiven Ordnungsfunktion dieser bundesstaatlichen Finanzverfassung verträge es sich nicht, es der Willensentschließung des "einfachen" Gesetzgebers zu überlassen, eine bestimmte öffentliche Aufgabe im Wege der Besteuerung oder - unter Berufung auf eine weitgefaßte Sachgebietszuständigkeit (z. B. das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG) - durch Erhebung einer "parafiskalischen" Sonderabgabe zu finanzieren; denn ein "Wahlrecht" des Gesetzgebers zwischen der Einführung von Steuern oder Sonderabgaben würde "die Regelungen in Art. 105 und 106 GG zwangsläufig zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stellen" und "einen der am sorgfältigsten behauenen und in einer Kette von Verfassungsänderungen mehrfach modifizierten Ecksteine aus dem Gefüge der bundesstaatlichen Verfassung" herausbrechen (Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [106 f.]).

bb) Der beliebigen Einsetzbarkeit des Instruments der Sonderabgabe stehen aber auch Erfordernisse des Individualschutzes zugunsten der Abgabepflichtigen entgegen. Die enge sachliche Verbindung zwischen Grundrechten und Kompetenznormen (vgl. Ossenbühl, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung in: DÖV 1965, S. 649 [657]) wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannt. Einerseits kommt der Kompetenzordnung auch eine grundrechtssichernde Funktion zu, denn der Bürger braucht nur die kompetenzgemäße Auferlegung von Geldleistungspflichten hinzunehmen (vgl. BVerfGE 34, 139, [146]); andererseits bestimmen die Grundrechte und sonstige Verfassungsgrundsätze "die Grenzen für die Ausnutzung einer durch das Grundgesetz gewährten Gesetzgebungskompetenz" (BVerfGE 4, 7 [15]). Die Beachtung dieses Grundrechts-Kompetenz-Zusammenhangs macht gleichfalls deutlich, daß der Befugnis des Gesetzgebers zur Auferlegung von Sonderabgaben enge Grenzen gezogen sind: Der mit der Sonderabgabe in Pflicht Genommene ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher unter der Herrschaft der spezifischen Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Steuerrecht, also unter Wahrung der Steuergerechtigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach seiner individuellen und damit relativ gleichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. u. a. BVerfGE 6, 55 [70]; 8, 51 [68 f.]). Das Steueraufkommen ist gemäß Art. 110 Abs. 1 GG ausnahmslos als Einnahme in den Haushaltsplan einzusetzen. Diese Vorschrift

等規定之體系脈絡清楚表明，此處所規制者，乃聯邦國家結構之核心領域，亦即德意志聯邦共和國政治權力分配之核心領域。

光是此聯邦制財政憲法之客觀秩序功能，即已不容許由「普通」立法者意志決定，某一公共任務係以課稅方式抑或以援引廣義事務管轄權（如《基本法》第 74 條第 11 款之經濟法）為由課徵「準財政性」特別公課之方式加以資助；蓋立法者在引入租稅或特別公課間享有「選擇權」，將「必然使《基本法》第 105 及 106 條之規定置於普通立法者之處置之下」，並「從聯邦制憲法結構中拆除一塊最精心鑿就、且在一系列憲法修正中多次調整之基石」（Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [106 f.]）。

bb) 然而，任意動用特別公課工具之可能，亦受到保護課徵義務人個人利益之要求所限制。基本權與管轄權規範之緊密實質關聯（Ossenbühl, DÖV 1965, S. 649 [657]），獲聯邦憲法法院在確定判例中確認。一方面，管轄權秩序亦具有保障基本權之功能——公民僅須接受受管轄權規定課加之金錢給付義務（BVerfGE 34, 139 [146]）；另一方面，基本權及其他憲法原則「確定了運用《基本法》所賦予立法管轄權之界限」（BVerfGE 4, 7 [15]）。此基本權—管轄權關聯之存在，同樣清楚表明立法者課加特別公課之權限受到嚴格制約：以特別公課被課義務者，通常同時亦係納稅義務人，並以此資格，在稅法中一般平等原則之特殊型態——即稅法正義與依個人從而相對平等之給付能力平等徵稅——之支配下，被要求資助社會集體所承受之負擔（BVerfGE 6, 55 [70]; 8, 51 [68 f.]）。依《基本法》第 110 條第 1 項，稅收毫無例外地列為收入納入預算計畫；此規定並要求，聯邦每一財政年度之全部支出亦須估算並列入預算計畫，從而透過預算擔保所有具有收入或支出意義之國家活動。預算完整性憲法原則（Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., 2. Bd., 1930, S. 274 ff.）之意義，不僅在於預算計畫本身之財政經濟功能及預算批准權係議會政府監督最重要工具之一此一事實，更在於其彰顯了公民

verlangt darüber hinaus, daß ebenso auch alle Ausgaben des Bundes für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden und sichert damit alle staatlichen Aktivitäten, soweit sie haushaltsrechtlich als Einnahme oder Ausgabe relevant sind, durch das Budget. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (vgl. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., 2. Bd., 1930, S. 274 ff.) hat seinen Sinn nicht nur in der finanzwirtschaftlichen Funktion des Haushaltsplans selbst und in dem Umstand, daß das Haushaltsbewilligungsrecht eines der wesentlichsten Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle ist; er aktualisiert auch den fundamentalen Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten und ist damit eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. ”Die relativ gleiche Teilnahme aller Staatsbürger an den die Gemeinschaft treffenden Lasten nach Maßgabe der vom Steuergesetz getroffenen Belastungsentscheidung würde zu einem bloßen Formalprinzip entwertet, wenn nicht zugleich gewährleistet wäre, daß diese Lasten auch tatsächlich aus den von allen gemeinsam aufgebrauchten Steuermitteln getragen werden. In dem Maße, in dem der Staat bestimmte öffentliche Aufgaben nicht aus Steuergeldern finanziert, sondern sie einzelnen Bürgern oder Gruppen neben ihrer Steuerlast und ohne Rücksicht bei dieser aufbürdet, hebt er der Sache nach die Lastengleichheit wieder auf” (so zutreffend Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [48]). Auch im Hinblick darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verlagerung der Bergbau-Altlast auf die übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften festgestellt, daß Lasten, die durch die Erledigung öffentlicher Angelegenheiten entstehen, nur die Allgemeinheit treffen und deshalb nur aus öffentlichen Mitteln zu tragen sind (vgl. BVerfGE 23, 12 [23]). Angesichts dieser Rechtslage erhellt, daß die Sonderabgabe als außersteuerliche Geldleistungspflicht der Angehörigen einzelner Gruppen auf enge kompetenzrechtliche Grenzen stößt. Sie kann als *zusätzliche Belastung* einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen läßt, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat.

b) Die Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Art. 104a bis 108 GG macht es ferner unabdingbar, Steuern und außersteuerliche Abgaben *eindeutig* voneinander abzugrenzen. Andernfalls ließe es sich schlechterdings nicht vermeiden, daß der Gesetzgeber unter Inanspruchnahme seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 ff. GG auch Abgaben einführt, die in Wahrheit Steuercharakter haben und für die deshalb nach dem Willen des Grundgesetzes die andersartigen Regelungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeiten der Finanzverfassung zu gelten haben. Um

在承擔公共負擔上之平等基本原則，從而係法治民主之重要體現。「所有公民依稅法就負擔決定之規定，按比例平等承擔社會集體所受負擔，若不同時保障此等負擔確實由所有人共同籌措之稅款承擔，此平等原則將淪為純粹形式原則。在國家不以稅款資助某項公共任務、而將其在稅負之外並且無視稅負地加諸個別公民或群體之限度內，其在實質上再度消弭了負擔平等」（Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [48]，精確）。有鑑於此，聯邦憲法法院在其關於煤礦舊債轉嫁至其他商業職業公傷保險協會之裁決中，確認了處理公共事務所生之負擔唯有社會整體方應承受，因此只能以公共資金支應（BVerfGE 23, 12 [23]）。面對此一法律狀態，特別公課作為個別群體成員之非稅金錢給付義務，面臨嚴格管轄權法界限，其彰然可見：此類課徵得作為對個別人之額外負擔而課加，唯以能以特殊歸責事由支撐、且此等事由在聯邦制財政憲法原則及全體公民平等承擔公共負擔之要求面前具有正當性為限。

b) 為維護《基本法》第 104a 至 108 條之聯邦制秩序功能與均衡功能，對租稅與非稅課徵作出明確劃分，亦屬不可或缺。否則，立法者援引《基本法》第 73 條以下之立法管轄權引入實際上具有稅法性質之課徵——因而依《基本法》意志，本應適用另樣之財政憲法規制、收益及行政管轄權規定——將在根本上難以避免。為防禦由此引發之對財政憲法之干擾危險，學界與聯邦憲法法院迄今之判例發展出若干標準，藉以區

die damit verbundene Gefahr von Störungen der Finanzverfassung abzuwehren, sind im Schrifttum und in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Kriterien entwickelt worden, durch die sich Sonderabgaben und Steuern voneinander unterscheiden und die die Erhebung einer Sonderabgabe im Einzelfall gegenüber dem Ausschließlichkeitsanspruch der in Art. 104a ff. GG normierten Regeln grundsätzlich rechtfertigen (vgl. u. a. Selmer, Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: DStZ/A 1975, S. 396 ff.; Ludwig Huber, Finanzverfassung und Vermögensbeteiligungsabgaben, in: DStZ/A 1974, S. 131 ff.; Mußnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [288 ff.]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 ff.]; ders. in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [115 ff.]). In Fortentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung sieht das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Sonderabgaben unter folgenden Voraussetzungen als verfassungsrechtlich zulässig an:

aa) Entscheidend für die Qualifizierung einer Abgabe als Sonderabgabe ist ihr materieller Gehalt. Da es sich um die Abgrenzung von Kompetenzbereichen handelt, kann es nicht darauf ankommen, wie das Abgabengesetz selbst eine öffentlichrechtliche Abgabe klassifiziert. Es steht nicht in der Macht des Bundes- oder Landesgesetzgebers, einer Abgabe, die unter den Begriff der Steuer fällt, durch ausdrückliche gegenteilige Bestimmung, also durch ausdrückliche Verneinung der Steuereigenschaft oder durch ausdrückliche Einreihung in eine andere Abgabekategorie, diese rechtliche Qualifikation zu nehmen und dadurch seine Zuständigkeit zu begründen (BVerfGE 7, 244 [251 f.]; vgl. auch Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 184).

bb) Um die "Erzielung von Einnahmen" und damit um eine Steuer handelt es sich ausnahmslos dann, wenn das Aufkommen aus der Abgabe einem "öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen" endgültig zufällt und von diesem mindestens in den Grenzen, die für Zwecksteuern gelten, frei verwendet werden kann (vgl. BVerfGE 36, 66 [70]).

cc) Die konkrete haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe durch den Gesetzgeber hat keine konstitutive Bedeutung für ihre verfassungsrechtliche Qualifizierung als Sonderabgabe oder Steuer (so schon der Reichsfinanzhof in seinem Gutachten vom 16. März 1933, RFHE 33, S. 18 ff.). Denn die verfassungsrechtlichen Begriffsinhalte der Sonderabgabe und der Steuer hängen nicht von der haushaltsrechtlichen Behandlung des jeweiligen Abgabenaufkommens ab; andernfalls könnte der "einfache" Gesetzgeber im Einzelfall den Begriffsinhalt der Abgabe auf dem Wege über

分特別公課與租稅，並在個案中使課加特別公課相對於《基本法》第104a 條以下所規定規則之排他性主張，得到原則上之正當化（Selmer, DStZ/A 1975, S. 396 ff.; Ludwig Huber, DStZ/A 1974, S. 131 ff.; Mußnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [288 ff.]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 ff.]; ders. in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [115 ff.])。在發展其迄今判例之基礎上，聯邦憲法法院認為，特別公課之課加在以下條件下於憲法上合法許可：

aa) 就公課是否應定性為特別公課，決定性標準在於其實質內容。由於此涉及管轄權領域之劃分，課徵法律本身如何對公法上之課徵加以分類，並不具決定性。聯邦或邦立法者均無權藉由明示之相反規定——即明示否認稅法性質或明示歸入其他課徵類別——使概念上屬於租稅之課徵喪失此一法律定性，從而建立自身之管轄權（BVerfGE 7, 244 [251 f.]; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 184）。 80

bb) 涉及「取得收益」從而構成租稅者，毫無例外地係在以下情形：課徵收益最終歸屬於「公法共同體」，且後者可在至少對目的稅所適用之界限內自由運用（BVerfGE 36, 66 [70]）。 81

cc) 立法者對某項公課之具體預算安排，對其憲法上定性為特別公課或租稅，不具構成性意義（帝國財政法院在其 1933 年 3 月 16 日鑑定意見中已採此立場，RFHE 33, S. 18 ff.）。蓋特別公課與租稅之憲法概念內涵，並不取決於課徵收益之預算法處理；否則，「普通」立法者得在個案中藉由對收益之預算安排影響課徵之概念內涵，從而以違憲方式——例如以損及聯邦參議院同意管轄權為代價——擴張其制定課徵規制所依 82

die haushaltsmäßige Behandlung ihres Aufkommens beeinflussen und dadurch seine Kompetenz, auf die er sich zum Erlaß einer Abgaberegelung zu stützen gehalten ist, in verfassungswidriger Weise - etwa zu Lasten der Zustimmungskompetenz des Bundesrates - erweitern.

dd) Eine gesellschaftliche Gruppe kann 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 Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne *homogene* Gruppe handelt (vgl. BVerfGE 23, 12 [23 f.]; 37, 1 [16]; Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, 1973, S. 18; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [55 f.]). Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebige Gruppen nach Gesichtspunkten, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind, normativ zu bilden.

ee) Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus (vgl. BVerfGE 11, 105 [116]; 18, 315 [328]; 37, 1 [16]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 ff.]; ders., Verfassungsrechtliche Probleme einer Reform des Systems zur Finanzierung der beruflichen Bildung, 1974, S. 37 ff.; ders., in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [116 ff.]). Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näherstehen 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 Abgabezweck 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. Andernfalls würde es sich bei der Verfolgung des Zwecks um eine öffentliche Angelegenheit handeln, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, das heißt im wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf (so Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118]; vgl. BVerfGE 23, 12 [23]).

賴之管轄權。

dd) 對某一社會群體課加特別公課，以該群體能與一般大眾及其他群體相區分為前提：其區分依據，或為法秩序或社會現實中既定之共同利益格局，或為特殊之共同處境——亦即，構成此意義下之同質群體（BVerfGE 23, 12 [23 f.]; 37, 1 [16]; Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, 1973, S. 18; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [55 f.]）。立法者不得為預定之課徵，任意依法律與社會秩序中並無實質預設根據之標準，以規範方式組成群體。

ee) 特別公課之課徵，以課徵義務人群體與課徵目的之間存在特定關聯（事務關聯性）為前提（BVerfGE 11, 105 [116]; 18, 315 [328]; 37, 1 [16]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 ff.]; ders., Verfassungsrechtliche Probleme einer Reform des Systems zur Finanzierung der beruflichen Bildung, 1974, S. 37 ff.; ders. in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [116 ff.]）。受課徵負擔之群體，其與課徵目的之關聯，必須明顯強於任何其他群體或全體納稅義務人——否則，對受課徵群體所課之特別負擔，即已與一般平等原則相牴觸。由此要求之事務關聯性，必須衍生出該群體對以非稅課徵所資助任務之履行所承擔之特別群體責任。藉助課徵收益所應履行之任務，因此必須絕大部分落入受課徵群體之事務責任範疇，而非落入國家整體責任範疇——否則，追求該目的之行為將構成一項公共事務，其負擔只能由一般大眾承擔，從而只能以一般大眾提供之資金、亦即實質上以稅款加以融資（Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118]; 參見 BVerfGE 23, 12 [23]）。

Angesichts der Bedeutsamkeit der "Sachnähe" für die Zulässigkeit der Erhebung einer Sonderabgabe darf - worauf Friauf zutreffend hingewiesen hat (in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [54 f.]) - die "Sachnähe" nicht als formales und damit "machbares" Kriterium aufgefaßt werden; es wäre dem Gesetzgeber sonst ohne weiteres möglich, die finanzverfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des Grundgesetzes zu unterlaufen (vgl. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 184 und 198 f.). Der Begriff der "Sachnähe" ist daher 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.

ff) Die außersteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt voraus, daß zwischen den Belastungen und den Begünstigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Das ist der Fall, wenn das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also "gruppennützig" verwendet wird (vgl. BVerfGE 18, 315 [327 f.]; 37, 1 [16 f.]; Mußgnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [288 ff.]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 f.]). "Fremdnützige" Sonderabgaben sind - soweit ihnen nicht schon Bedenken aus den Grundrechten, insbesondere aus Art. 14 GG, entgegenstehen - unzulässig, es sei denn, daß die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt (vgl. z. B. BVerfGE 11, 105 [116]; Mußgnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [290 ff.]; Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118]). "Gruppennützige" Verwendung der Abgabe besagt allerdings nicht, daß das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist; es genügt, wenn es überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.

gg) Der Gesetzgeber ist bei einer auf längere Zeit angelegten Finanzierung einer in die spezifische Verantwortung einer Gruppe fallenden Aufgabe durch Erhebung einer Sonderabgabe von Verfassungs wegen gehalten, stets zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels "Sonderabgabe" aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung zu ändern oder aufzuheben ist (vgl. BVerfGE 49, 89 [130]). Denn die Sonderabgabe bedarf - im Gegensatz zur Steuer - als Ausnahmeinstrument der fortdauernden Legitimation durch

鑑於「事務關聯性」對特別公課合法許可之重要意義，Friauf 正確指出 (Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [54 f.])：「事務關聯性」不得被理解為形式性的、從而「可人為操控」之標準——否則立法者將輕易得以規避《基本法》財政憲法之根本決定 (Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 184 und 198 f.)。「事務關聯性」之概念，因此應依據實質性內容標準加以確定，此等標準排除立法者藉由引入課徵之機會所為之刻意規範操作。某一特定群體是否就某一特定任務具有「特殊事務關聯性」，應在考量法律秩序與社會秩序之前提下，連結於生活現實之既定結構加以認定。

ff) 對群體成員課加非稅負擔，以特別公課所生之負擔與受益之間存在實質上合理的關聯為前提。課徵收益以課徵義務人群體之利益為目的使用——即「群體受益性」使用——時，此條件方告滿足 (BVerfGE 18, 315 [327 f.]; 37, 1 [16 f.]; Mußgnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [288 ff.]; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45 [53 f.])。「他益性」特別公課——在未已因基本權、尤其《基本法》第 14 條之疑慮而不被許可之前提下——係不合法的，除非事物本質基於充分理由，明確正當化了向課徵義務人課加財務負擔以使他人受益 (BVerfGE 11, 105 [116]; Mußgnug in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 [290 ff.]; Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118])。「群體受益性」使用，並非要求課徵收益用於每位個別課徵義務人之特定利益；主要用於整體群體之利益，即為已足。

gg) 立法者藉課徵特別公課對落入某一群體特別責任範圍之任務進行長期融資時，依憲法要求，須持續審查：其就採用「特別公課」此一立法手段所作之最初決定，應予維持，抑或因情況變更——尤以融資目的消失或目標已告達成——而應予修正或廢止 (BVerfGE 49, 89 [130])。蓋特別公課作為例外性工具，有別於租稅，需持續由充分正當化事由支撐，方能保持其正當性。

hinreichende Rechtfertigungsgründe.

hh) Die Zusammenschau der für die Einführung einer Sonderabgabe erforderlichen Rechtfertigungsgründe ergibt, daß die Sonderabgabe ein spezielles gesetzgeberisches Instrument ist, das gegenüber der Steuer die *seltene Ausnahme* zu sein hat. Aus diesem Ausnahmecharakter der Sonderabgabe folgt, daß die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen und anzuwenden sind (vgl. Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118]).

3. Die Berufsausbildungsabgabe nach § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG stellt sich - gemessen an den dargelegten Kriterien - nicht als Steuer, sondern als zulässige Sonderabgabe dar:

a) Der Bundesgesetzgeber hatte nach Art. 74 Nr. 11 GG die Kompetenz zur Erhebung der im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vorgesehenen Sonderabgabe. Der in Art. 74 Nr. 11 GG verwendete Begriff "Recht der Wirtschaft" ist in einem weiten Sinne aufzufassen (vgl. BVerfGE 5, 25 [28 f.]; 28, 119 [146]; 29, 402 [409]). Er umfaßt nicht nur die Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde Normen (BVerfGE 8, 143 [148 f.]; 28, 119 [146]). Zum "Recht der Wirtschaft" gehört auch der Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung, die traditionell und strukturell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgebern wahrzunehmen ist. Die Einbeziehung der öffentlichen Hand und der Religionsgemeinschaften steht dem nicht entgegen, da sie hier nur in einer speziellen typisch wirtschaftlichen Betätigung - der Ausbildung und Heranbildung nicht beamteter Arbeitnehmer - betroffen sind. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist in diesem Zusammenhang nicht auf Gesetze beschränkt, die nur die Rechtsbeziehungen der in Art. 74 Nr. 11 GG einzeln aufgeführten Wirtschaftszweige regeln (BVerfGE 4, 7 [13]). Der Bund kann vielmehr nach Art. 74 Nr. 11 GG auch Gesetze erlassen, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen; ebenso steht dem Bund die Befugnis zu, im Rahmen derartiger Regelungen Abgabenerhebungen vorzusehen (vgl. BVerfGE 11, 105 [110 ff.]; 18, 315 [328 f.]; 37, 1 [16 f.]).

b) Die Berufsausbildungsabgabe erfüllt die Kriterien einer Sonderabgabe. Sie unterscheidet sich von einer Steuer. Es besteht auch ein spezifischer Zurechnungsgrund für ihre Erhebung bei den Arbeitgebern.

hh) 縱覽引入特別公課所需之各項正當化事由，可得出以下結論：特別公課係一種特殊立法工具，相對於租稅應為罕見之例外；由此得出，其合法性標準須嚴格解釋與適用（Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 [118]）。

3. 依《職業培訓促進法》第 3 條第 1 項第 1 句所定之職業培訓費——以上述標準衡量——並非租稅，而是憲法上合法之特別公課：

a) 聯邦立法者依《基本法》第 74 條第 11 款，有管轄權課加《職業培訓促進法》所規定之特別公課。《基本法》第 74 條第 11 款所使用之「經濟法」概念，應作廣義理解（BVerfGE 5, 25 [28 f.]; 28, 119 [146]; 29, 402 [409]）。其涵蓋以任何形式涉及經濟所需財貨之生產、製造與分配之規定，以及所有規制經濟生活與經濟活動本身之其他規範（BVerfGE 8, 143 [148 f.]; 28, 119 [146]）。「經濟法」亦包含實踐性職業培訓事務領域——此傳統上且依其結構係由在經濟領域從事活動之雇主負責承擔。公部門及宗教共同體之納入，並不妨礙此一認定，蓋其在此僅涉及特定典型之經濟活動——對非公務員受僱者之培訓與養成。就此，聯邦立法管轄權並不限於規制《基本法》第 74 條第 11 款個別列舉之各經濟分支相互法律關係之法律（BVerfGE 4, 7 [13]）。聯邦依《基本法》第 74 條第 11 款亦得制定以調控與引導方式介入經濟生活之法律，並有權在此類規制框架內規定課徵之課加（BVerfGE 11, 105 [110 ff.]; 18, 315 [328 f.]; 37, 1 [16 f.]）。

b) 職業培訓費符合特別公課之各項標準，有別於租稅，且就向雇主課徵而言，存在特定之歸責事由。

aa) Sie dient nach ihrem materiellen Gehalt, wie er sich aus dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz ergibt, nicht der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens. Objektive Zielrichtung und Inhalt des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes zeigen, daß der Gesetzgeber mit der Berufsausbildungsabgabe ein zweckbezogenes Mittel zur Bewältigung einer besonderen Aufgabe durch Einschaltung der Beteiligten geschaffen hat, ohne eine Einnahmenerzielung für allgemeine staatliche Zwecke durch Ausschöpfung einer steuerlichen Leistungsfähigkeit anzustreben. Die Erhebung der Berufsausbildungsabgabe dient ausschließlich der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen. Nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz soll diese Aufgabe - fern von einer Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln - durch Aufbringung der erforderlichen Gelder von einer bestimmten Gruppe und durch die streng zweckgebundene Verwendung dieser Mittel innerhalb eines geschlossenen Finanzkreislaufs gelöst werden: Das Aufkommen aus der Abgabe ist getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse zu verwalten (§ 4 Abs. 3 APIFG). Es darf nur für die Finanzierung der in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 APIFG vorgesehenen finanziellen Hilfen verwendet werden; eine Verwendung für sonstige Zwecke ist ausgeschlossen. Überschüsse sollen durch die Abgabenerhebung nicht erzielt werden; vielmehr soll die Abgabe nur in der Höhe erhoben werden, wie es zur Erfüllung ihres wirtschaftspolitischen Zieles erforderlich ist (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 APIFG). Durch § 3 Abs. 2 Satz 2 APIFG wird gewährleistet, daß auch unwesentliche Überschüsse, die sich möglicherweise entgegen der grundsätzlich durch den Bedarf begrenzten Konzeption des Gesetzes ergeben können, ausschließlich zweckgebunden verwendet werden und nicht etwa einem öffentlichen Gemeinwesen für sonstige Vorhaben zur Verfügung stehen. Die Berufsausbildungsabgabe ist weiter keine auf Dauer angelegte Abgabe; über ihre Erhebung muß nach § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 APIFG jährlich neu beschlossen werden. Diese Einzelausgestaltung der Abgabenerhebung ist ein deutlicher Anhalt dafür, daß der Staat ohne eigenes Finanzinteresse gleichsam als Vermittler und Verwalter des Aufkommens aus der Berufsausbildungsabgabe auftritt. Aus dem Gesamtbild der Abgabe, nämlich den objektiven Zielvorstellungen des Gesetzgebers und der technischen Ausgestaltung, ergibt sich mithin, daß die Erhebung der Berufsausbildungsabgabe nicht zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs dient; ihr Aufkommen fällt einem "öffentlichen Gemeinwesen" nicht zu.

Durch ihre Zweckbindung weist die Berufsausbildungsabgabe zwar eine gewisse Ähnlichkeit zur Zwecksteuer auf. Sie unterscheidet sich aber von ihr schon insoweit, als

aa)依其由《職業培訓促進法》所呈現的實質內容，職業培訓費並非用以為公法共同體的一般財政需求籌措資金。《職業培訓促進法》的客觀目標取向與內容顯示，立法者設置職業培訓費，是為創設一項具有特定目的關聯的手段，藉由納入參與者以處理一項特殊任務；其並非意在透過動用課稅負擔能力，為一般國家目的取得收入。職業培訓費的課徵，專為確保培訓職位在質與量上均有充分供給。依《職業培訓促進法》，此項任務並非由一般預算資金支應，而是由特定群體籌集所需款項，並在封閉財務循環內嚴格依目的拘束使用該等資金來完成：職業培訓費收入應與公共預算分離，作為目的拘束的財產總體加以管理（APIFG 第 4 條第 3 項）。該收入僅得用於資助 APIFG 第 2 條第 1 項第 2 句第 1 至 3 款所規定的財政補助；不得用於其他目的。不得藉由課徵該費取得盈餘；毋寧說，該費僅得在實現其經濟政策目標所必要的額度內課徵（參見 APIFG 第 3 條第 1 項第 2 句）。APIFG 第 3 條第 2 項第 2 句並確保，即使可能違反法律原則上以需求為界限的設計而產生微小盈餘，該盈餘亦只能依目的拘束使用，不得供公法共同體作其他計畫之用。再者，職業培訓費並非設計為長期性的公課；依 APIFG 第 3 條第 2 項結合第 2 條第 3 項，其課徵每年均須重新決定。課徵設計中的這些具體安排，清楚顯示國家並無自身財政利益，而是近似作為職業培訓費收入的中介者與管理者。由該費的整體圖像，亦即立法者的客觀目標設定及其技術性設計，可得出結論：職業培訓費的課徵並非用以填補一般國家財政需求；其收入並不歸屬於「公法共同體」。

職業培訓費固然因其目的拘束而與目的稅具有某種相似性。然而，其區

vom Aufkommen der Zwecksteuer eine *allgemeine*, von der Berufsausbildungsabgabe dagegen eine *besondere* Aufgabe, deren Bewältigung nach den Vorstellungen des Gesetzgebers in der herausragenden, spezifischen Verantwortung der Gruppe der Arbeitgeber liegt, finanziert werden soll. Im übrigen ist, worauf die Bundesregierung zutreffend hinweist, eine so "hochspezifizierte Zweckbindung", wie sie der Gesetzgeber bei der Berufsausbildungsabgabe festgelegt hat, bei einer Zwecksteuer schwerlich vorstellbar. Soweit steuerliche Zweckbindungen überhaupt als zulässig gelten, haben sie erfahrungsgemäß allgemeineren Charakter.

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

Auch der Gesetzgeber ist seit jeher davon ausgegangen, daß die Arbeitgeber eine homogene Gruppe in der Sozialwirklichkeit darstellen. So hat er z. B. in den Regelungen des Tarifvertragsgesetzes das Bestehen gemeinsamer Arbeitgeberinteressen und deren Wahrung durch entsprechende Verbände vorausgesetzt. Die Arbeitgeber treten nach den Grundgedanken des Tarifvertragsgesetzes wie auch in der Sozialwirklichkeit im Rahmen einer Sozialpartnerschaft als Interessengegenpol zur Gruppe der Arbeitnehmer auf (vgl. § 2 Abs. 1-3, § 5 Abs. 1 und 2 und § 12 TVG). Branchentypische, strukturbedingte, organisatorische oder quantitative Unterschiede innerhalb der Gruppe der Arbeitgeber sind im vorliegenden Zusammenhang nicht erheblich. Denn sie ändern nichts an der prinzipiell gleichen Interessenlage und der gleichermaßen bestehenden, aus der Arbeitgebereigenschaft folgenden Stellung und Verantwortung in der Gesellschaft.

Die Bedenken der Antragstellerin, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz bringe durch die Einbeziehung der Arbeitgeber der öffentlichen Hand und der Religionsgemeinschaften fremdartige Elemente in die Gruppe "Arbeitgeber" ein, so daß eine Homogenität der belasteten Gruppe nicht vorliege, greifen nicht durch. Die öffentliche

別已在於：目的稅之收益用於資助一般性任務，職業培訓費之收益則用於資助特殊任務——依立法者之構想，此任務之克服在性質上屬於雇主群體之突出、特定責任範圍。此外，如聯邦政府正確指出的，立法者就職業培訓費所確定之如此「高度具體化之目的拘束」，在目的稅中實難以想像——在目的稅之目的拘束被認為合法的範圍內，其依經驗均具有相對廣泛之性質。

bb) 職業培訓費所課及之雇主群體，係一同質群體。其因在社會現實中存在之共同利益格局而緊密連結，且得與一般大眾及其他群體可靠地加以區分。雇主本身亦自視為同質群體，此從以下事實即可見：雇主已為表達、維護及貫徹共同利益而組成社會政策性組織，在「德國雇主協會聯合會」名義下形成工作共同體，其宗旨係維護全體雇主之「共同社會政策利益」（德國雇主協會聯合會章程第 1 條第 1 項）。

立法者亦始終以雇主在社會現實中構成一同質群體為出發點。例如，《集體合同法》之規定即預設了共同雇主利益之存在及相應組織對其之維護。依《集體合同法》之基本思想以及在社會現實中，雇主在社會夥伴關係框架內以受僱員工群體之利益對立方出現（《集體合同法》第 2 條第 1 至 3 項、第 5 條第 1 及 2 項、第 12 條）。雇主群體內部之行業典型、結構性、組織性或數量性差異，在本脈絡中並不重要，蓋此等差異無礙於原則上相同之利益格局，以及同等存在之、源於雇主身份之社會地位與責任。

聲請人的疑慮——《職業培訓促進法》因將公部門雇主及宗教團體納入「雇主」群體，從而引入異質要素、使同質性不復存在——並不成立。公部門及宗教團體固然因其歷史發展及適用於其身上之特別法律規定，作為雇主享有特殊地位。然而，就妥適培訓足夠數量之青年勞動者之利益

Hand und die Religionsgemeinschaften mögen zwar aufgrund ihrer geschichtlichen Entwicklung und wegen der rechtlichen Sonderregelungen, die auf sie Anwendung finden, als Arbeitgeber eine besondere Stellung einnehmen. Sie haben jedoch dasselbe Interesse wie die übrigen Arbeitgeber an der sachgerechten Ausbildung einer hinreichenden Zahl junger Arbeitnehmer und tragen unter diesem spezifischen Blickwinkel auch vergleichbare Verantwortung. Ihr Einschluß in die Gruppe der Arbeitgeber stellt deshalb die Homogenität dieser Gruppe nicht in Frage.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist die Homogenität einer Gruppe von der Zahl ihrer Mitglieder unabhängig. Auch sehr große Gruppen können homogene Gebilde sein. Aus ihrer Größe im Vergleich zum Umfang des mit einer Steuer belasteten Adressatenkreises können deshalb keine brauchbaren Rückschlüsse auf die Bejahung oder Verneinung der Homogenität einer Gruppe gezogen werden.

cc) Die mit der Berufsausbildungsabgabe belastete Gruppe der Arbeitgeber steht zu dem Zweck der Abgabe in einer spezifisch sachnahen Beziehung; sie trägt eine besondere Verantwortung für die Erfüllung der mit der Berufsausbildungsabgabe zu finanzierenden Aufgabe.

In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liegt die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügen - zumal in einer insoweit durch Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG geprägten Rechtsordnung - typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.

Die praxisbezogene betriebliche Berufsausbildung der Jugendlichen - und damit die besondere Verantwortung der Arbeitgeber für diesen Bereich - hat in Deutschland historische Wurzeln. Schon im Mittelalter, jedenfalls seit der Ausformung des Ausbildungs- und Erziehungsmodells des spätmittelalterlichen Zunftsystems, lagen das Recht und die Pflicht zu einer geordneten praktischen beruflichen Ausbildung bei den jeweiligen Arbeitgebern. Daran hat sich in der weiteren geschichtlichen Entwicklung des betrieblichen Ausbildungswesens nichts Grundsätzliches geändert, weder im Laufe der im 19. Jahrhundert beginnenden Industrialisierung noch in der nachfolgenden Entwicklung der Wirtschaft bis hin zur Gegenwart. Die praktische Berufsausbildung war also nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet. Bestrebungen, sie "staatsnäher" zu organisieren, sind von den Arbeitgebern, die sich

而言，其與其他雇主具有相同利益，並在此特定視角下承擔相當之責任。將其納入雇主群體，因此並不動搖該群體之同質性。

與聲請人見解相反，群體之同質性與其成員數量無關。即便成員極為龐大之群體，亦可構成同質性群體。從其規模與受租稅課及之相對人範圍相比較，無法得出任何有益之關於群體同質性肯否之推論。

cc) 職業培訓費所課及之雇主群體，與課徵目的之間具有特定之事務關聯性，並對職業培訓費所資助任務之履行負有特別責任。

在德意志聯邦共和國以學校與企業（機關）為學習場所之雙軌職業培訓制度中，就事物之本質而言，確保充足企業培訓職位供給之特殊責任在於雇主——蓋唯有雇主，尤其在以《基本法》第 2 條第 1 項及第 12 條為特徵之法秩序中，典型地具備創設與提供培訓職位之能力。

青少年以實踐為取向之企業職業培訓——及雇主對此領域所承擔之特別責任——在德國具有歷史根源。早在中世紀，至少自晚中世紀行會制度培訓與教育模式形成之時，有序實踐職業培訓之權利與義務即在於各別雇主。此一格局在企業培訓制度此後之歷史發展中從未從根本上改變，無論是在 19 世紀開始之工業化進程中，抑或在其後迄今之經濟發展過程中。實踐職業培訓因此從未在較狹義上被移交予國家領域。雇主始終拒絕將其組織得「更接近國家」之努力，並承認職業培訓領域中國家責任與私人責任之歷史分工。

immer zu der geschichtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Verantwortung im Berufsausbildungswesen bekannt haben, stets abgelehnt worden.

Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.

Die dargestellte spezifische Sachnähe der Gruppe der Arbeitgeber zum Zweck der Berufsausbildungsabgabe, auf eine genügende Zahl Ausbildungsplätze hinzuwirken, und die besondere Sachverantwortung der Arbeitgeber für diese Aufgabe wird durch folgende Erwägungen erhärtet:

Wirtschaft und Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland sind auf einen gut ausgebildeten Nachwuchs an Arbeitskräften angewiesen. Die zunehmende Automation hat einen stetigen Abbau einfacher manueller Tätigkeiten und einen steigenden Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften zur Folge. Auf der anderen Seite verläuft die Bevölkerungsentwicklung nicht kontinuierlich. Kriegsereignisse, Geburtenrückgang und Änderungen der familiären und sozialen Anschauungen haben dazu geführt, daß die Zahl der ins Berufsleben Eintretenden erheblichen Schwankungen unterworfen ist. Sind die dadurch entstehenden Bedarfslücken im Bereich der Anlernberufe - unter anderem mit Hilfe ausländischer Arbeitnehmer - kurzfristig auszugleichen, so ist den Arbeitgebern diese Möglichkeit bei höher qualifizierten Berufen zur Zeit noch weitgehend verschlossen. Gut ausgebildete Arbeitnehmer stünden erst nach Jahren zur Verfügung. Die Entzerrung dieser Situation ist zwar auch ein Anliegen aller am Gedeihen der Wirtschaft Interessierten. Sie dient aber vornehmlich den Arbeitgebern, die aus einer langfristigen, qualitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarktes als einer wesentlichen Voraussetzung künftiger Leistungsfähigkeit unmittelbaren Nutzen ziehen. Diesem besonderen Interesse der Arbeitgeber in Wirtschaft und Verwaltung trägt das Ausbildungsplatzförderungsgesetz ebenfalls Rechnung. Die Berufsausbildungsabgabe hat die Möglichkeit eröffnet, den Arbeitgebern Hilfen zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Das Aus-

國家承認此種職責分工，將青少年實務導向職業培訓交由雇主承擔，必須預期雇主此一社會群體依其客觀可能性，以使所有有意接受培訓之青少年原則上均有機會獲得培訓職位之方式，履行此項任務。即便在市場自由競爭機制已不再足以完成所承擔任務之情形下，此一期待亦不隨之消失。

101

雇主群體就職業培訓費目的——促進充足培訓職位供給——所具有之上述特定事務關聯性，以及雇主對此任務之特別責任，進一步由以下考量所印證：

102

德意志聯邦共和國之經濟與行政有賴受過良好培訓之後繼勞動力。自動化之持續推進，導致簡單體力勞動之持續減少，以及對較高資格勞動力之持續增長需求。另一方面，人口發展並非持續穩定：戰爭事件、出生率下降及家庭與社會觀念之變遷，導致進入職場人數出現相當大之波動。在學習性職業領域，由此形成之需求缺口——尤其藉助外籍勞工——得在短期內填補；在較高資格職業方面，雇主目前在很大程度上尚缺乏此種可能性，蓋受過良好培訓之勞動者須經數年方能投入使用。改善此一情況，固然亦係所有關心經濟繁榮者之共同訴求，然而此主要服務於雇主之利益——雇主係勞動力市場長期、質量上令人滿意之發展——作為未來競爭力之重要前提——之直接受益者。《職業培訓促進法》亦顧及了經濟界與行政系統雇主之此一特殊利益：職業培訓費開創了向雇主提供援助之可能，以確保未來數年對所有雇主均有質量上與數量上充足之勞動力供給。《職業培訓促進法》因此僅係規制一種「強制性自助」（BVerfGE 18, 315 [328]），其設計對企業培訓領域之群體責任並無影響。

103

bildungsplatzförderungsgesetz regelt somit lediglich eine "erzwungene Selbsthilfe" (vgl. BVerfGE 18, 315 [328]), deren Ausgestaltung die Gruppenverantwortung für den Bereich der betriebsbezogenen Ausbildung unberührt läßt.

Gegenüber dem besonderen - objektiv verstandenen - Interesse der Arbeitgeber ist das Interesse der Allgemeinheit deutlich geringer. Das folgt bereits daraus, daß für einen Teil der "zusätzlich" ausgebildeten Jugendlichen nach Beendigung ihrer Ausbildung möglicherweise keine ausreichende Zahl an Arbeitsstellen vorhanden sein wird. Nutznießer eines Überhangs an ausgebildeten Arbeitnehmern sind daher zunächst ebenfalls die Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung steht. Dem darüber hinaus bestehenden öffentlichen Anliegen, auch diesen Jugendlichen durch eine qualifizierte Berufsausbildung eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu geben, hat der Gesetzgeber unter anderem durch steuerliche Vergünstigungen Rechnung getragen.

Der in § 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG geforderte Mindestüberhang in Höhe von 12,5 v. H. der angebotenen Ausbildungsplätze, bei dessen Unterschreitung die Förderungsmaßnahmen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes einsetzen sollen, dient zwar in erster Linie einer möglichst vollständigen Befriedigung aller Ausbildungswünsche. Die Folgen dieser Regelung liegen aber ersichtlich auch im objektiven Interesse der Arbeitgeber. Regionale und branchenspezifische Besonderheiten sowie Ausfälle während und nach der Ausbildung lassen erwarten, daß aufgrund einer gewissen Überdeckung zwischen Ausbildungsplatzangebot und später benötigten Arbeitskräften ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis besteht.

Natürlich hat auch die Allgemeinheit ein erhebliches politisches Interesse am Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und an der Vorsorge für den künftigen Arbeitsmarkt. Die Durchsetzung politischer Ziele ist aber letzten Endes die Triebfeder jeder legislativen und exekutiven Tätigkeit, so daß die Frage nach dem "Warum" einer Regelung nicht zu einer Antwort auf die hier entscheidende Frage nach der Sachnähe und der besonderen Gruppenverantwortung führt.

dd) Die Berufsausbildungsabgabe wird im Interesse der Gruppe der abgabepflichtigen Arbeitgeber, also "gruppennützig" verwendet. Das Abgabeaufkommen ist ausschließlich für die Gewährung finanzieller Hilfen (Förderungsmaßnahmen) nach § 2 Abs. 1 APIFG vorgesehen. Den finanziellen Hilfen ist gemeinsam, daß sie Betrieben - und damit Arbeitgebern - oder sonstigen Einrichtungen zugute kommen, die eine

相對於雇主在客觀意義上之特殊利益，一般大眾之利益明顯較小。此已從以下事實可知：在「額外」培訓之青少年中，部分人在完成培訓後可能並無足夠之就業機會，故受過培訓之勞動者之供過於求，首先受益者亦係雇主——蓋其得享有擴大之勞動力市場供給。立法者對此外存在之公共關切——藉有品質的職業培訓為此等青少年提供勞動力市場機會——則已另行透過稅法優惠予以顧及。

104

《職業培訓促進法》第 2 條第 1 項第 1 句所設定之最低過剩幅度——所提供培訓職位須超出需求 12.5%，低於此幅度時促進措施方始啟動——固然主要服務於儘可能完整地滿足所有培訓意願，然而此規定之後果顯然亦符合雇主之客觀利益。地區性及行業性特殊情況，以及培訓期間及培訓後之流失，使人可以預期：由於培訓職位供給與後期所需勞動力之間存在一定程度之餘裕，整體上得以維持均衡比例。

105

固然，一般大眾對減少青年失業及預備未來勞動力市場亦有相當大之政治利益。然而，貫徹政治目標，歸根結柢係一切立法與行政活動之驅動力，以致關於規制之「為何」的問題，無法引導至此處決定性的事務關聯性與特別群體責任問題之答案。

106

dd) 職業培訓費以課徵義務人雇主群體之利益為目的而使用，具有「群體受益性」。課徵收益專一用於依第 2 條第 1 項給付財政補助（促進措施）。財政補助之共同特徵，係惠及從事企業職業培訓之企業——從而雇主——或其他機構：課徵收益或直接惠及滿足第 2 條財政補助要件之雇主，或改善整體培訓狀況——雇主對此如前所述具有普遍之特別利

107

betriebliche Berufsausbildung durchführen. Damit fließen sie entweder unmittelbar Arbeitgebern zu, die die Voraussetzungen nach § 2 APIFG für die Gewährung finanzieller Hilfen erfüllen, oder sie verbessern die generelle Ausbildungssituation, woran die Arbeitgeber - wie oben dargelegt - generell ein besonderes Interesse haben; insoweit werden sie mittelbar im Interesse der abgabepflichtigen Arbeitgeber verwendet. Insgesamt gesehen wird daher das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe primär im Interesse der Gruppe der Arbeitgeber genutzt. In gewisser Weise erhält damit die abgabepflichtige Gruppe für die Erbringung der Abgabe eine Art "Gegenleistung", ähnlich wie jemand, der für einen Beitrag eine staatliche Leistung erhält. Das Merkmal der Gruppennützigkeit enthält somit auch ein Element der von der Antragstellerin auf jeden Fall für eine Sonderabgabe als erforderlich angesehenen Verknüpfung mit dem Beitragsgedanken oder eine Art "Entgeltcharakter". Da der Nutzen der Abgabenverwendung an den Interessen der Gesamtgruppe der Arbeitgeber gemessen werden muß, ist es unbeachtlich, daß nach der Konzeption des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes einzelne Gruppenmitglieder zwar abgabepflichtig, aber nicht förderungsberechtigt sein mögen, andere wiederum zwar von der Abgabe befreit sind, gleichwohl aber in den Genuß von Förderungsmitteln gelangen können. Aus dem gleichen Grund ist es nicht von Bedeutung, daß die Gewährung der finanziellen Hilfen auf einzelne Ausbildungsberufe, Ausbildungsabschnitte, Ausbildungsjahre und Regionen beschränkt werden kann (§ 2 Abs. 2 Satz 2 APIFG). Denn auch diese Besonderheiten ändern nichts daran, daß das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe der Arbeitgeber verwendet wird; diese Gesamtinteresse besteht letztlich darin, für die Zukunft ein ausreichendes Angebot an den in der Regel von allen Arbeitgebern benötigten qualifizierten, berufsbezogen ausgebildeten Arbeitskräften zur Verfügung zu haben. Für die Erreichung dieses Zieles wird die Berufsausbildungsabgabe in erster Linie verwendet.

Nach Ansicht der Antragstellerin liegt eine gruppennützige Verwendung der Berufsausbildungsabgabe nicht vor, weil der Kreis der Abgabepflichtigen so weit gezogen sei, daß eine Verwendung im Interesse einer Gruppe nicht mehr erkennbar sei und weil die Berufsausbildungsabgabe nicht im Interesse der Wirtschaft, sondern im allgemeinpolitischen Interesse, nämlich zur Lösung des gesellschaftspolitischen Problems fehlender Ausbildungsplätze für eine große Zahl Jugendlicher, verwendet werde. Diese Bedenken greifen jedoch nicht durch. Die Zusammensetzung der abgabepflichtigen Gruppe steht - wie dargelegt - der Annahme einer Gruppennützigkeit und damit der prinzipiellen Möglichkeit einer gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens nicht entgegen. Es ist zwar zutreffend, daß die Verwendung der

益，就此而言係以間接方式用於課徵義務人雇主群體之利益。整體而言，職業培訓費課徵收益主要為雇主群體之利益所使用。課徵義務群體在某種程度上因此為其課徵義務之履行獲得一種「對待給付」，類似於某人為受益費而獲得國家給付。群體受益性特徵因此亦包含聲請人認為特別公課所必要之、與受益費思想之連結，或某種「對價性質」要素。由於課徵使用之受益須以整體雇主群體之利益為衡量基準，故依《職業培訓促進法》之設計，個別群體成員雖負有課徵義務但可能無促進資格、而另一些雖免於課徵卻仍得享有促進資金，此等情形均不重要；財政補助之給予得限定於特定培訓職業、培訓階段、培訓年度及地區（第2條第2項第2句），亦不重要。蓋此等特殊情形同樣無礙於職業培訓費課徵收益主要在整體雇主群體之利益下被使用——此整體利益最終在於，確保未來充足供給通常為所有雇主所需之具備資格、以職業為取向之受訓勞動力。職業培訓費之首要使用目的即在於實現此目標。

依聲請人之見解，職業培訓費欠缺群體受益性使用：因課徵義務人群體範圍過寬，致群體受益性使用不再可辨，且職業培訓費並非為經濟之利益而係為一般政治利益——即解決大量青少年缺乏培訓職位此一社會政治問題——所使用。然而，此等疑慮並不成立。課徵義務群體之組成——如上所析——並不妨礙對群體同質性之認定，從而亦不妨礙課徵收益群體受益性使用原則上之可能性。固然，職業培訓費之使用同樣服務於求職青少年之利益及全社會之利益，此確實如此。然而，職業培訓費使用之群體受益性特徵，並不因次要地亦有其他群體或一般大眾從課徵

Berufsausbildungsabgabe auch den Interessen der ausbildungsplatzsuchenden Jugend und denen der gesamten Gesellschaft dient. Der Gruppennützigkeitscharakter der Verwendung der Berufsausbildungsabgabe wird jedoch nicht dadurch aufgehoben, daß *sekundär* auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile von der Abgabenverwendung haben.

ee) Es kann zur Zeit noch nicht davon ausgegangen werden, daß die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der (möglichen) Erhebung der Sonderabgabe "Berufsausbildungsabgabe" inzwischen wieder entfallen sind; denn es ist noch nicht abzusehen, ob die Anstrengungen der Wirtschaft, eine hinreichende Zahl von Ausbildungsplätzen zu schaffen, andauernden Erfolg haben werden. Eine Pflicht des Gesetzgebers, im Wege des "Nachfassens" die Abgabenregelung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz zu modifizieren oder aufzuheben, ist damit gegenwärtig noch nicht festzustellen.

4. Als Sonderabgabe, die gänzlich außerhalb des finanzverfassungsrechtlichen Bereichs bleibt, unterfällt die Berufsausbildungsabgabe nicht den für Steuern geltenden Art. 104a ff. GG. Deshalb ist Art. 105 Abs. 3 GG - wie beide Senate des Bundesverfassungsgerichts bereits entschieden haben - auf Sonderabgaben wie die Berufsausbildungsabgabe nicht anwendbar (vgl. BVerfGE 8, 274 [317]; 18, 315 [328 f.]; 37, 1 [16 f.]). Daran hält der Senat fest. Eine Zustimmung des Bundesrates zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz war deshalb nach dieser Vorschrift nicht erforderlich.

5. Diese Entscheidung ist mit 5:3 Stimmen ergangen.

II.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte jedoch nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil es jedenfalls in § 3 Abs. 6 und Abs. 8 Nr. 3 Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthält. Da der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat, ist das Gesetz nach dem Grundgesetz nicht gültig zustande gekommen und deshalb nichtig.

1. a) Das Grundgesetz hat es dem Bundesgesetzgeber nicht freigestellt, ob und in welcher Weise er die Länder an der Ausführung der Bundesgesetze beteiligen will. Es hat diese vielmehr entsprechend der verfassungsrechtlich festgelegten bundesstaatlichen Ordnung prinzipiell den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen (Art. 83 und 30 GG). Die Länder haben, soweit die Verfassung nichts anderes bes-

使用中獲取某些利益而消失。

ee) 目前尚不能認為，(可能) 課加特別公課「職業培訓費」之合法性前提已重新消失：蓋尚無從預見，業界為創設足夠數量培訓職位之努力，是否將持續取得成功。立法者依《職業培訓促進法》修改或廢止課徵規定之「後續審查義務」，目前尚未確立。

4. 職業培訓費作為完全游離於財政憲法領域之外的特別公課，不受適用於租稅之《基本法》第 104a 條以下規定之拘束。因此，《基本法》第 105 條第 3 項——如聯邦憲法法院兩庭均已裁決——不適用於職業培訓費此類特別公課 (BVerfGE 8, 274 [317]; 18, 315 [328 f.]; 37, 1 [16 f.])。本庭維持此一立場。聯邦參議院依此規定對《職業培訓促進法》表示同意，因此並非必要。

5. 本裁判以 5 比 3 多數作成。

II.

然而，《職業培訓促進法》依《基本法》第 84 條第 1 項須經聯邦參議院同意，因其至少在第 3 條第 6 項及第 8 條第 3 款包含行政程序規定。聯邦參議院既已拒絕同意，整部法律依《基本法》規定未有效成立，從而無效。

1. a) 《基本法》並未賦予聯邦立法者自由決定是否及以何種方式讓各邦參與聯邦法律之執行；毋寧依其憲法確立之聯邦制秩序，原則上以各邦之自身事務將其移交各邦（《基本法》第 83 及 30 條）。各邦在憲法未另有規定或允許時，享有全面之行政管轄權；由此得出，各邦不僅

timmt oder zuläßt, die umfassende Verwaltungszuständigkeit. Daraus folgt, daß sie nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, zur Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung verwaltend tätig zu werden (vgl. BVerfGE 37, 363 [385]). Mithin sind die Länder von Verfassungen wegen gehalten, ihre Verwaltung nach Art, Umfang und Leistungsvermögen entsprechend den Anforderungen sachgerechter Erledigung des sich aus der Bundesgesetzgebung ergebenden Aufgabenbestandes einzurichten. Die in Rede stehende Kompetenzaufteilung ist eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips im Grundgesetz und zugleich ein Element zusätzlicher funktionaler Gewaltenteilung. Sie verteilt politische Macht und setzt ihrer Ausübung einen verfassungsrechtlichen Rahmen, der diese Machtverteilung aufrechterhalten und ein Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte sowie einen Ausgleich widerstreitender Belange ermöglichen soll.

Um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen, macht Art. 84 Abs. 1 GG das Zustandekommen von Bundesgesetzen, die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthalten, von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Dieses Zustimmungserfordernis soll die Grundentscheidung der Verfassung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus mit absichern und verhindern, daß "Systemverschiebungen" im bundesstaatlichen Gefüge im Wege der einfachen Gesetzgebung herbeigeführt werden (BVerfGE 37, 363 [379 ff.]). Zustimmungsbefähigt ist nicht die einzelne Vorschrift über das Verwaltungsverfahren, sondern das Gesetz als Ganzes; dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 8, 274 [294 ff.]; 24, 184 [195]; 37, 363 [380 f., 383 f.]; 48, 127 [177 f.]). Damit wird den Ländern über den Bundesrat eine verstärkte Einflußnahme auch auf den materiell-rechtlichen Teil des Gesetzes ermöglicht.

Zustimmungsbefähigt im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG wird ein Gesetz nicht bereits dadurch, daß es die Interessen der Länder in allgemeiner Weise, etwa dadurch berührt, daß es deren Verwaltungshandeln auf einem bestimmten Gebiet auslöst oder beendet (vgl. BVerfGE 10, 20 [49]; 14, 197 [219 f.]). Das Zustimmungserfordernis gilt vielmehr allein für solche Bundesgesetze, die selbst das Verfahren der Landesbehörden regeln, also verbindlich die Art und Weise und die Formen ihrer Tätigkeit zur Ausführung des Gesetzes vorschreiben (vgl. BVerfGE 37, 363 [385]). Nach der Konzeption des Grundgesetzes und der Zielsetzung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, die Ausgewogenheit der festgelegten bundesstaatlichen Ordnung zu bewahren (Art. 30 und 83 GG), ist Art. 84 Abs. 1 GG strikt auszulegen; die Voraussetzungen für die Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes in diesem Bereich dürfen

有權且有義務在自身責任下以行政方式執行聯邦法律（BVerfGE 37, 363 [385]）。各邦依憲法因此有義務，依執行聯邦立法所生任務之適切履行要求，就其行政之種類、範圍與能力加以配置。此一管轄權分配，係《基本法》聯邦國家原則之重要具體化，同時亦是功能性權力分立之附加要素：其分配政治權力，並為其行使設置維護此種權力分配、並使各種力量之協作及對立利益之均衡得以實現的憲法框架。

為保護各邦免受聯邦侵入其保留之行政領域，《基本法》第 84 條第 1 項規定，包含行政程序規定之聯邦法律，須以聯邦參議院之同意為其成立要件。此同意要求旨在保障憲法之聯邦國家結構基本決定，並防止以普通立法方式在聯邦國家結構中引發「體制性位移」（BVerfGE 37, 363 [379 ff.]). 須同意者並非個別行政程序規定，而係整部法律，此符合聯邦憲法法院之確定判例（BVerfGE 8, 274 [294 ff.]; 24, 184 [195]; 37, 363 [380 f., 383 f.]; 48, 127 [177 f.]). 由此，各邦透過聯邦參議院亦得對法律之實體法部分施加加強之影響。

《基本法》第 84 條第 1 項意義下之同意必要性，並不因法律以一般方式涉及各邦利益——例如藉由在特定領域觸發或終止各邦之行政活動——而已然成立（BVerfGE 10, 20 [49]; 14, 197 [219 f.]). 同意要求僅適用於自身規制邦機關程序之聯邦法律，即強制性地規定其依法執行活動之方式與形式的聯邦法律（BVerfGE 37, 363 [385]）。依《基本法》之設計及維護所確立之聯邦制秩序均衡的憲法管轄權分配目標取向（《基本法》第 30 及 83 條），《基本法》第 84 條第 1 項須嚴格解釋；此領域法律同意必要性之前提要件，因此不得擴張解釋，亦不得限縮解釋。

deshalb weder erweiternd noch einengend ausgelegt werden.

b) Die Frage, welche Regelungen nach Art und Inhalt dem Verwaltungsverfahren zuzuordnen sind, läßt sich nicht ein für allemal abschließend, etwa allein anhand der bisher von Rechtsprechung, Praxis und Schrifttum entwickelten Grundsätze, beantworten. Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht war in der Vergangenheit und ist auch künftig Wandlungen unterworfen, die sich aus der Veränderung der Staatsaufgaben im Bereich der Verwaltung und der erforderlichen Mittel zu ihrer Bewältigung unabweislich ergeben können. Die Auslegung des Art. 84 Abs. 1 GG muß diesem Wandel offenbleiben. Die tragenden Begriffsmerkmale, die im Laufe der Zeit für das Verwaltungsverfahren entwickelt worden sind, haben heute zumal in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder und in den einzelnen Ordnungen spezieller Verwaltungsbereiche ihren positivrechtlichen Niederschlag gefunden. Diese konkreten Entscheidungen des Gesetzgebers können bei der Beurteilung dessen, was Art. 84 Abs. 1 GG als Verwaltungsverfahren meint, nicht außer Betracht bleiben. Art. 84 Abs. 1 GG hebt nicht auf einen bestimmten, zeitlich fixierten Stand staatsrechtlicher Praxis und dogmatischer Erkenntnisse ab; er will das ständig wechselnde Kräftespiel im Bundesstaat in den vom Grundgesetz bestimmten Schranken halten und bedarf deshalb einer Auslegung, die die vom hierfür kompetenten Gesetzgeber in sachgerechter Entscheidung festgestellten Begriffsinhalte mitberücksichtigt.

Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG sind danach jedenfalls gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln (vgl. BVerfGE 37, 363 [385, 390] und § 9 VwVfG).

Auf den benannten Normadressaten kommt es bei der in Frage stehenden Klassifizierung nicht entscheidend an. Das Gesetz kann in ein und derselben Vorschrift zugleich dem Bürger Rechte gewähren oder Pflichten auferlegen und der Verwaltung Handlungsanweisungen erteilen. Ein materieller Gesetzesbefehl kann eine Ausgestaltung erhalten, die auch das "Wie" des Verwaltungshandelns verfahrensmäßig bindend festlegt. Solche - möglicherweise verdeckten - Regelungen eines "Wie" des Verwaltungshandelns liegen dann vor, wenn die den Bürger betreffende materiell-

b) 依性質與內容屬於行政程序之規定為何，不能以一勞永逸之方式作出終局性回答——例如僅憑迄今判例、實踐與學界所發展之原則。行政程序法與實體行政法之區分，過去受到且未來亦將受到種種變遷，此等變遷可能必然地源於行政領域國家任務之演變及克服此等任務所需手段之改變。《基本法》第 84 條第 1 項之解釋，必須對此變遷保持開放。隨時間形成之行政程序核心概念特徵，今日已在聯邦及各邦行政程序法以及各特殊行政領域之個別秩序中獲得實定法之體現；此等立法者之具體決定，在判斷《基本法》第 84 條第 1 項所稱行政程序之含義時，不得置之不顧。《基本法》第 84 條第 1 項並非以國家法實踐與教義學認識之某一特定時間點之狀態為取向；其旨在將聯邦國家中持續變動之力量博弈，維持在《基本法》所確立之界限內，因此有賴一種亦顧及主管立法者之合理決定所確立概念內涵的解釋。

116

據此，《基本法》第 84 條第 1 項意義下之行政程序規定，至少包含以下法律規定：凡規制行政機關活動之方式及形式（含行為形式）、機關意思形成之形式、決定之審查與準備方式、決定之作成與執行，以及行政內部協作程序與監控程序之進行者，均屬之（參見 BVerfGE 37, 363 [385, 390] 及 § 9 VwVfG）。

117

在所涉及之分類問題上，規範之具名相對人並非決定性因素。法律得在同一規定中同時賦予公民權利或課加義務，並向行政機關發出行為指令。一項實體法律命令得取得同時以程序法方式拘束性地確定行政行為「如何」之形式——當涉及公民之實體法規定同時必然確定行政機關對應之程序行為時，即存在此種——可能是隱蔽的——行政行為「如何」之規制。兼具實體法內容與程序法意義之規定，時常可見；其雙重面貌，不

118

rechtliche Vorschrift zugleich die zwangsläufige Festlegung eines korrespondierenden verfahrensmäßigen Verhaltens der Verwaltung bewirkt. Vorschriften mit materiell-rechtlichem Inhalt und zugleich verfahrensrechtlicher Bedeutung sind häufig zu finden. Ihre Doppelgesichtigkeit kann nicht dazu führen, daß ihnen gegenüber eine Grundentscheidung der Verfassung, die dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechende Kompetenzverteilung des Art. 84 Abs. 1 GG, nicht durchgriffe. Eine solche Folgerung ließe sich auch nicht mit dem Hinweis auf einen sehr engen Zusammenhang mit den materiell-rechtlichen Vorgaben des betreffenden Bundesgesetzes rechtfertigen. Ob eine bundesgesetzliche Norm das "Wie" des Verwaltungshandelns, das Verwaltungsverfahren regelt, wird nicht von ihrer Sachnähe zum materiellen Gesetzesinhalt beeinflußt. Die Frage beantwortet sich allein danach, ob die Norm nach ihrem Inhalt eine entsprechende Bindungswirkung gegenüber den Ländern entfaltet, die prinzipiell zur eigenverantwortlichen Gesetzesausführung berufen sind.

2. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz enthält jedenfalls in § 3 Abs. 6 und Abs. 8 Nr. 3 Vorschriften, die nach den dargelegten Grundsätzen als Teilregelung des gemäß Art. 84 Abs. 1 GG den Ländern zur Ausgestaltung überlassenen Verwaltungsverfahrens anzusprechen sind. Das Gesetz bedurfte deshalb der Zustimmung des Bundesrates.

a) § 3 Abs. 6 Satz 1 und 2 APlFG begründet nicht nur eine Verpflichtung der Arbeitgeber, den Einzugsstellen Einblick in die Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen zu gewähren. Er eröffnet auch nicht lediglich eine Befugnis der Verwaltungsbehörden, von der eingeräumten Möglichkeit Gebrauch zu machen. Was der Gesetzgeber regeln wollte und geregelt hat, macht erst der gesetzliche Zusammenhang deutlich, in dem § 3 Abs. 6 Satz 1 und 2 APlFG steht. Die dort enthaltenen Vorschriften sollen offenkundig sicherstellen, daß der nach § 3 Abs. 5 APlFG vom Arbeitgeber in dem durch die Rechtsverordnung nach § 3 APlFG vorgegebenen Zeitpunkt geforderte Nachweis für die Berechnung der Abgabe (Lohnnachweis) gemäß den Grundsätzen des Verfahrensrechts geprüft wird, und sie geben gleichzeitig die Beweismittel und den Ermittlungsweg an, die der Verwaltungsbehörde hierfür zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Regelung bedeutet aus der Sicht der ausführenden Verwaltung, daß sie den Lohnnachweis entgegenzunehmen *hat* und prüfen *muß*, ob und wie weit sie ihn zur Grundlage ihrer weiteren Tätigkeit machen will, und daß sie gegebenenfalls zusätzliche Überprüfungen und Ermittlungen - nicht zuletzt auf dem vorgezeichneten Weg - anzustellen *hat*.

能導致憲法之一項基本決定——符合聯邦國家原則之《基本法》第 84 條第 1 項管轄權分配——對其不發生效力。此結論亦無法以其與相關聯邦法律之實體法要求具有非常緊密之關聯為由加以正當化。聯邦法律規範是否規制行政行為之「如何」即行政程序，不因其與法律實體內容之事務關聯性而受影響；此問題單獨依以下標準作答：該規範依其內容，是否對原則上有權自主負責地執行法律之各邦，發生相應之拘束效力。

2. 《職業培訓促進法》至少在第 3 條第 6 項及第 8 項第 3 款中，包含依上述原則應定性為《基本法》第 84 條第 1 項所留予各邦形塑之行政程序之部分規制的規定；本法因此須經聯邦參議院同意。

119

a) 《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 1 及 2 句，不僅為雇主創設了向收取機關提供商業帳簿及其他文件供查閱之義務，亦不僅僅開放行政機關利用所賦予權限之可能性。立法者之意圖與所規制的內容，唯有從該款所在之法律脈絡中方始清晰：其中所含規定，顯然旨在確保雇主依第 3 條第 5 項於法規命令所定時點提交之課徵計算證明（薪資申報書），得依程序法原則受到審核，並同時指明行政機關為此可資利用之證明方式與調查途徑。此種規制，從執行行政機關之視角而言，意味著：行政機關須接收薪資申報書，且必須審核是否及在何等程度上以之為後續活動之基礎，並於必要時須進行補充審核與調查——且沿預定途徑。

120

Alle diese Vorgaben des Verwaltungshandelns gehören zu typischen Norminhalten verwaltungsverfahrenrechtlicher Regelungen. Diese Auffassung findet eine Bestätigung auch in der neueren Gesetzgebung, die ähnliche Regelungsgegenstände dem Verwaltungsverfahren zugeordnet hat (vgl. z. B. §§ 22, 24 und 26 VwVfG und die diesen Vorschriften entsprechenden landesrechtlichen Normen; weiter die im Teil "Allgemeine Verfahrensvorschriften" der Abgabenordnung enthaltenen Bestimmungen der §§ 86, 88, 92, 93 und 97 sowie §§ 20 und 21 des Gesetzes vom 18. August 1980 "Sozialgesetzbuch [SGB] - Verwaltungsverfahren -" [BGBl. I S. 1469]). Der Bundesgesetzgeber hat danach mit den in § 3 Abs. 6 Satz 1 und 2 APlFG enthaltenen Regelungen über die Nachweise für die Berechnung der Abgabe und ihre Kontrolle durch die Einzugsstellen Vorschriften über das Verwaltungsverfahren geschaffen.

Daß § 3 Abs. 6 Satz 1 APlFG auf den ersten Blick ("können") nur die Möglichkeit eines bestimmten Verwaltungshandelns zu normieren scheint, ändert den Charakter der Vorschrift als Verfahrensbestimmung nicht. Dies um so weniger, als den Ländern angesichts der Gesamtregelung in § 3 Abs. 5 und § 3 Abs. 6 Satz 1 und 2 APlFG, die alle beweisheblichen "Unterlagen" anspricht, ein nennenswerter Spielraum zu einer grundsätzlich eigenen Verfahrensgestaltung hinsichtlich der Prüfung der Lohnnachweise nicht verbleibt (vgl. BVerfGE 37, 363 [389]).

b) Auch das Offenbarungs- und Verwertungsverbot des § 3 Abs. 6 Satz 3 APlFG hat, wie die später in Kraft getretenen Regelungen der Geheimhaltungspflichten in § 30 VwVfG und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen bestätigen, eindeutig verfahrensregelnden Inhalt. Mag der Gesetzgeber hier auch in erster Linie an eine Schutzvorschrift als Gegengewicht gegen die unbeschränkten Einsichtsmöglichkeiten der Einzugsstellen in betriebliche Vorgänge gedacht haben, so hat deren konkrete Ausgestaltung doch zur Folge, daß der Verwaltungsbehörde in ihrem Umgang mit dem zur Prüfung vorgelegten Material und den anlässlich der Kontrollen angefallenen sonstigen Tatsachen Beschränkungen auferlegt sind, die sie sogar über den Bereich der Durchführung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes hinaus in ihren übrigen Tätigkeiten binden. Ein derartiger Eingriff in das Verwaltungshandeln der ausführenden Landesverwaltung ist nicht mehr die bloß zwangsläufige Folge einer materiell-rechtlichen Vorgabe des Bundesgesetzgebers. Er enthält eine Regelung, deren verfahrensrechtliche Auswirkung als weitreichendes Beweisverwertungsverbot die Verwaltungskompetenz der Länder nachhaltig trifft.

Dem läßt sich nicht etwa entgegenhalten, daß die Vorschrift nur die Offenbarungs-

上述所有對行政行為之指導規定，均屬行政程序法律規定之典型規範內容。此一見解亦得近年立法之印證——近年立法已將類似規制事項歸屬於行政程序（例如《聯邦行政程序法》第 22、24 及 26 條及相應邦法規範；《稅務條例》「一般程序規定」部分第 86、88、92、93 及 97 條；以及 1980 年 8 月 18 日《社會法典》（SGB）——行政程序篇（BGBl. I S. 1469）第 20 及 21 條）。聯邦立法者藉由《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 1 及 2 句所含關於課徵計算證明及收取機關審核之規定，制定了行政程序規定。

《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 1 句表面上（「得」）似乎僅規制特定行政行為之可能性，此並不改變該規定作為程序規定之性質——尤其是，鑑於第 3 條第 5 項與第 6 項第 1 及 2 句之整體規制（涉及所有具有證明力之「文件」），各邦在薪資申報書審核之程序形塑上，實際上已無足夠的自主形塑空間（BVerfGE 37, 363 [389]）。

b) 《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句之洩露與利用禁止，如其後生效之《行政程序法》第 30 條及相應邦法規定中之保密義務規定所印證，同樣明確具有程序規制性質。即便立法者在此首要意在設置對收取機關無限制查閱企業運作之對應保護性規定，其具體設計卻導致：行政機關在處理所提交審核之材料及控制過程中所取得之其他事實時，受到限制——此等限制甚至在執行《職業培訓促進法》之範圍之外，拘束行政機關之其他活動。此種對執行邦行政機關行政行為之干預，已非聯邦立法者實體法要求之單純必然後果，而係包含一種規制，其程序法效果作為廣泛之證據利用禁止，對各邦之行政管轄權造成深遠影響。

此不能以該規定僅重複其他、在此情形下本已適用之法律規定中的洩露

und Verwertungsverbote anderer, hier ohnedies eingreifender Gesetzesbestimmungen wiederhole, also keine eigenständige Bedeutung als "Einbruch" in die Zuständigkeit der Länder habe (vgl. dazu BVerfGE 37, 363 [380, 388]).

aa) Die insoweit angesprochenen Strafvorschriften der unbefugten Offenbarung und der unbefugten Verwertung eines fremden Geheimnisses (§ 203 Abs. 2 und § 204 StGB) haben zum Ziel, bestimmte Amtsträger und diesen gleichgestellte Personen, die aufgrund ihrer Tätigkeit Einblicke in fremde Lebensbereiche oder Geschäftsbereiche gewinnen, von einer sachfremden Verbreitung oder einer kommerziellen Verwertung der in Erfahrung gebrachten Tatsachen abzuhalten. Teil dieses gesetzgeberischen Anliegens ist es, die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderliche, möglichst umfassende Tatsachenfeststellung durch einen wirksamen Geheimnisschutz zu fördern. § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG verfolgt zwar das gleiche Ziel im verfahrensrechtlichen Bereich. Dennoch unterscheidet sich die Bestimmung von den Strafvorschriften in wesentlichen Punkten, und zwar sowohl hinsichtlich des Normadressaten als auch hinsichtlich ihres sonstigen Inhalts.

§ 203 Abs. 2 und § 204 StGB erfassen, der strafrechtlichen Aufgabenstellung gemäß, die *unbefugte* Verwendung fremder Geheimnisse durch den einzelnen *Amtsinhaber*. Sie bestimmen aber nicht im einzelnen, wann und in welchem Umfang eine Behörde befugt ist, die im Amtsbereich gewonnenen Erkenntnisse *amtlich* zu verwerten oder zugänglich zu machen. Diese Frage beantwortet sich, von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgesehen, nach den besonderen gesetzlichen Vorschriften in den verschiedenen Regelungsbereichen staatlicher Verwaltungstätigkeit. Eine solche Bestimmung enthält § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG. Sie schreibt bindend vor, wie die Einzugsstellen mit den ihnen bekanntgegebenen oder bekanntgewordenen Tatsachen verfahren dürfen. Sie begründet im Interesse der Verfahrensförderung ein allgemeines, uneingeschränktes Offenbarungs- und Verwertungsverbot, ohne der Verwaltungsbehörde die Möglichkeit vorzubehalten, nach Maßgabe anderer Rechtsnormen oder Rechtsgrundsätze von den in Erfahrung gebrachten, den bezeichneten Geheimnisbereich betreffenden Sachverhalten dienstlichen Gebrauch zu machen. Während sich also § 203 Abs. 2 und § 204 StGB im Blick auf anderweitige gesetzliche Regelungen, die die *Befugnis* zur Offenbarung und Verwertung dienstlicher Erkenntnisse in bestimmten Bereichen begründen oder verneinen, als eine Art strafrechtlicher Blankettnorm darstellen, gehört § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG gerade zu den verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen, die dieses "Blankett" auszufüllen geeignet sind. Die strafrechtliche Sanktion setzt danach die entsprechende verwaltungsverfahren-

mit Nutzung der Befugnis zur Offenbarung und Verwertung dienstlicher Erkenntnisse in bestimmten Bereichen begründen oder verneinen, als eine Art strafrechtlicher Blankettnorm darstellen, gehört § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG gerade zu den verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen, die dieses "Blankett" auszufüllen geeignet sind. Die strafrechtliche Sanktion setzt danach die entsprechende verwaltungsverfahren-

aa) 此處所指之未經授權洩露與未經授權利用他人秘密之刑事規定（《刑法》第 203 條第 2 項及第 204 條），旨在阻止因職務而得以窺知他人生活或業務領域之特定公職持有者及其同等人員，對所知悉之事實作出與目的無關之傳播或商業性利用。此立法關切之一部分，在於透過有效之秘密保護，促進盡可能全面之事實認定——此乃履行各自職務任務所必要。《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句在程序法領域固然追求相同目標，但無論就規範相對人抑或就其他內容而言，該規定均在若干重要方面有別於刑事規定。

125

《刑法》第 203 條第 2 項及第 204 條，依其刑法任務設定，涵蓋個別公職持有者對他人秘密之未經授權使用，但並未就機關何時及在何種程度上有權在職務範圍內利用或公開所取得之資訊，作出個別規定。此問題——除一般法律原則外——依各國家行政活動規制領域中之特別法律規定作答。《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句即包含此類規定：其強制性規定收取機關得如何處理所告知或已知悉之事實，並基於促進程序之利益確立了一種一般性的、不受限制的洩露與利用禁止，而不為行政機關保留依其他法律規範或原則，就所取得之、涉及所稱秘密領域之事實作官方使用之可能性。因此，《刑法》第 203 條第 2 項及第 204 條，就授權或禁止洩露與利用職務認知的其他法律規定而言，表現為一種刑法空白條款；而《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句，恰恰屬於適於填充此「空白」的行政程序法規定。刑事制裁因此預設了各依相關規制利益確定之行政程序法上的獨立立法決定，該決定不能視為對已存在之刑事洩露與利用禁止的單純重複。

126

srechtliche, vom jeweiligen Regelungsinteresse bestimmte eigenständige Entscheidung des Gesetzgebers voraus. Diese kann demnach nicht als bloße Wiederholung eines bereits bestehenden strafrechtlichen Offenbarungs- und Verwertungsverbots angesehen werden.

bb) Nichts anderes gilt für das Verhältnis von § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG zu anderen gesetzlichen Bestimmungen.

Das Offenbarungs- und Verwertungsverbot des § 715 RVO wendet sich ausschließlich an die zur Überwachung der Unfallverhütungsmaßnahmen bestellten technischen Aufsichtsbeamten und deren Hilfspersonen. Auch das allgemeine Offenbarungsverbot des § 35 SGB erfaßt, ungeachtet seiner Anwendbarkeit auf die Einzugsstellen, nicht den vollen Regelungsbereich des § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG. Die in diesem Zusammenhang gleichfalls in Betracht kommende Geheimhaltungsvorschrift des § 30 VwVfG ist ebenso wie die entsprechenden Regelungen der landesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetze erst nach Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes wirksam geworden, so daß auch insoweit eine bloße Wiederholung eines bereits bestehenden, allgemeinen gesetzlichen Verbots durch die in Frage stehende Vorschrift ausscheidet.

c) Um eine im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftige Verfahrensregelung handelt es sich auch bei § 3 Abs. 8 Nr. 3 APIFG.

Die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungsvorschriften über Form und Inhalt des Lohnnachweises und den Zeitpunkt seiner Einreichung enthält die Befugnis, unmittelbar den Weg zur Entscheidung der Verwaltungsbehörde vorzuzeichnen und auf das "Wie" des Verwaltungsverfahrens einzuwirken. Aus diesem Grunde war schon die im Entwurf des gescheiterten Berufsbildungsgesetzes in § 87 Abs. 8 vorgesehene Ermächtigung zum Erlaß einer zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung von der Bundesregierung als Verfahrensvorschrift bezeichnet worden (BTDrucks. 7/3714, S. 88). Durch die Übernahme dieser Ermächtigungsvorschrift in das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hat sich daran nichts geändert.

Zwar hat die bloße Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen selbst noch keine unmittelbare Auswirkung auf das von den Ländern zu gestaltende Verwaltungsverfahren. Das bedeutet indessen nicht, daß ein zum Erlaß *verfahrensregelnder* Rechtsverordnungen ermächtigendes Gesetz ohne Zustimmung des Bundesrates

bb) 就《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句與其他法律規定之關係，亦同此理。

127

《帝國保險條例》第 715 條之洩露與利用禁止，專門針對受委派監督事故預防措施之技術監察員及其助理人員。《社會法典》第 35 條之一般洩露禁止，縱使適用於收取機關，亦不涵蓋《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句之全部規制範圍。在此同樣相關之《行政程序法》第 30 條之保密規定，以及相應邦法行政程序法規定，均係在《職業培訓促進法》生效之後方始生效，因此就此而言，所涉規定單純重複已存在之一般法律禁止之情形，亦予排除。

128

c) 《職業培訓促進法》第 3 條第 8 項第 3 款，同樣構成《基本法》第 84 條第 1 項意義下須經同意之程序規定。

129

授權發布關於薪資申報書之格式、內容及提交期限之法規命令規定，包含直接預設通往行政機關決定之路徑、並影響行政程序「如何」之授權。基於此理由，在遭否決之《職業教育法》草案第 87 條第 8 項中已規定的同等授權，在聯邦政府看來即已構成程序規定——蓋其授權頒布須經同意之法規命令（BTDrucks. 7/3714, S. 88）。將此授權條款移入《職業培訓促進法》，於此並無改變。

130

固然，授權頒布法規命令本身，對各邦所形塑之行政程序尚無直接影響。然而，此並不意謂授權頒布程序規制性法規命令之法律，可在無聯邦參議院同意下通過——在法律如本案般，甚至未將所預定之程序規制

131

ergehen kann, erst recht nicht, wenn das Gesetz - wie hier - die vorgesehene verfahrensregelnnde Verordnung noch nicht einmal an die Zustimmung des Bundesrates bindet. Nach Art. 80 Abs. 1 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Dieses enthält danach, soweit es Rechtsgrundlage für Verfahrensregelungen durch den Ordnungsgeber ist, unverrückbare Richtlinien, die mit der Verwaltungskompetenz der Länder in Widerspruch stehen. Schon eine solche Öffnung des den Ländern vom Grundgesetz zuerkannten Kompetenzbereichs für Einwirkungen des Bundes bedarf nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates (vgl. BVerfGE 24, 184 [194 ff.]; Haas, AöR 80 [1955/56], S. 81 [90]).

3. Ob darüber hinaus weitere Vorschriften des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes, insbesondere § 3 Abs. 5 APiFG, als Verfahrensregelung nach Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst hätten, bedarf keiner Erörterung. Zustimmungspflichtig ist nicht die einzelne Vorschrift, die das Erfordernis der Zustimmungsbedürftigkeit begründet. Der Ausdruck "Bundesgesetz" am Ende von Art. 84 Abs. 1 GG meint nicht, wie etwa Art. 100 Abs. 1 GG, das Gesetz im Sinne einer einzelnen Norm, sondern das Gesetz als gesetzgebungstechnische Einheit. Das folgt vor allem aus Art. 78 GG. Danach kommt ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz zustande, wenn der Bundesrat zustimmt, den Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht stellt, innerhalb der Frist des Art. 77 Abs. 3 GG keinen Einspruch einlegt, ihn zurücknimmt, oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird. Die Formulierung: "Ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz" kann hier nur einheitlich verstanden werden. Sie meint das durch einen Gesetzesbeschluß des Bundestags zu einer Einheit zusammengefaßte Gesetz. Dieses kommt in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen der Zustimmungsbedürftigkeit, mithin auch im Falle des Art. 84 Abs. 1 GG, nur zustande, wenn der Bundesrat zustimmt (vgl. BVerfGE 8, 274 [294 f.]; 24, 184 [195]; 37, 363 [380 f., 383 f.]; 48, 127 [177 f.]; BVerwGE 28, 36 [43]; Held, AöR 80 [1955/56], S. 50 [59 ff.] sowie Haas, ebenda, S. 81 [85, 89]; Friesenhahn in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, 1974, S. 251, 266 ff.; Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 77 m. w. N., Rdnr. 2 zu Art. 78). Da der Bundesrat dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz seine Zustimmung versagt hat, ist das gesamte Gesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig.

Diese Rechtsfolge wird durch die Zustimmung des Bundesrates zu den späteren Gesetzen zur Steuerentlastung und Investitionsförderung vom 4. November 1977 (BGBl. I S. 1965) und zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbil-

ungsgesetzgebung im Gesetz bestimmt werden. Dieses enthält danach, soweit es Rechtsgrundlage für Verfahrensregelungen durch den Ordnungsgeber ist, unverrückbare Richtlinien, die mit der Verwaltungskompetenz der Länder in Widerspruch stehen. Schon eine solche Öffnung des den Ländern vom Grundgesetz zuerkannten Kompetenzbereichs für Einwirkungen des Bundes bedarf nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates (vgl. BVerfGE 24, 184 [194 ff.]; Haas, AöR 80 [1955/56], S. 81 [90]).

3. 《職業培訓促進法》之其他規定——尤其是第 3 條第 5 項——是否同樣作為《基本法》第 84 條第 1 項之程序規定而引發同意必要性，無需討論。須同意者並非引發同意必要性之個別規定，《基本法》第 84 條第 1 項末端所稱「聯邦法律」，並非如《基本法》第 100 條第 1 項所指的個別規範意義之法律，而是立法技術統一體意義之法律。此主要從《基本法》第 78 條得出：聯邦議院所通過之法律，在聯邦參議院同意、不提出《基本法》第 77 條第 2 項之申請、在《基本法》第 77 條第 3 項期間內不提出異議、撤回異議，或異議遭聯邦議院否決時，方告成立。「聯邦議院所通過之法律」此一措辭，在此僅能以統一方式理解：其指涉由聯邦議院一次立法決議所集合之整體法律。此法律在《基本法》規定之同意必要性情形下，包括《基本法》第 84 條第 1 項情形在內，唯有聯邦參議院同意時方告成立（BVerfGE 8, 274 [294 f.]; 24, 184 [195]; 37, 363 [380 f., 383 f.]; 48, 127 [177 f.]; BVerwGE 28, 36 [43]）。聯邦參議院既已拒絕同意《職業培訓促進法》，整部法律與《基本法》不相容，從而無效。

此一法律效果，並不因聯邦參議院同意通過之後繼法律——1977 年 11 月 4 日《稅賦減輕及投資促進法》（BGBl. I S. 1965）及 1977 年 12 月

132

133

dungsplatzförderung vom 23. Dezember 1977 (BGBl. I S. 3108), die eine teilweise Änderung und Ergänzung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes beinhalten, nicht in Frage gestellt. Mit der Versagung der Zustimmung zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz stand fest, daß das Gesetz nicht gültig zustande gekommen ist. Die Entschließung des Bundesrates, dem Gesetz die Zustimmung zu verweigern, ist unverrückbar. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens bietet keine Möglichkeit, eine solche Entscheidung im Blick auf spätere, in anderem Zusammenhang abgegebene Erklärungen des Bundesrates umzudeuten und die von Verfassungs wegen mit der Versagung der Zustimmung verbundene Auswirkung auf das Zustandekommen des Gesetzes rückgängig zu machen (vgl. hierzu auch Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 10 zu Art. 78).

Ob die angeführten späteren Gesetze, wie die in jenen Gesetzgebungsverfahren gefallenen Äußerungen mit ihren Hinweisen auf die inzwischen beim Bundesverfassungsgericht beantragte Normenkontrolle andeuten (vgl. Niederschrift über die 446. Sitzung des Bundesrates vom 3. Juni 1977, S. 143, 144; Niederschrift über die 48. Sitzung des Deutschen Bundestags, 8. Wp., vom 7. Oktober 1977, S. 3645 ff.; Niederschrift über die 61. Sitzung des Deutschen Bundestags, 8. Wp., vom 8. Dezember 1977, S. 4710), die Gültigkeit des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes voraussetzten, so daß mit dessen Nichtigerklärung durch das Bundesverfassungsgericht auch die entsprechenden bezugnehmenden Regelungen und Änderungen in den Folgegesetzen gegenstandslos wären (vgl. BVerfGE 8, 274 [303]), bedarf keiner Erörterung. Denn anders als in dem der Entscheidung in BVerfGE 8, 274 ff. zugrundeliegenden Sachverhalt ist hier Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung nur das Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976. Aus dem gleichen Grund ist es dem Bundesverfassungsgericht auch versagt zu prüfen, ob und wie weit einzelne der - wie dargelegt - nicht gültig zustande gekommenen Regelungen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes in den selbständigen Verfahren zum Erlaß der Folgegesetze erneuert und im neuen Gesetzeszusammenhang bestandskräftig werden konnten (vgl. BVerfGE 8, 274 [295, 302]; 5, 25 [31]).

4. Diese Entscheidung ist mit 6:2 Stimmen ergangen.

23 日《規制培訓職位促進附加問題法》(BGBl. I S. 3108)——均含有對《職業培訓促進法》之部分修正與補充——而受到動搖。聯邦參議院拒絕同意之時，即已確定《職業培訓促進法》未有效成立。聯邦參議院此一拒絕同意之決議，具有不可撤銷之效力。憲法上對立法程序之規制，不允許藉由嗣後聯邦參議院在他種脈絡下所作之聲明重新解釋此類決定，並撤銷憲法上因拒絕同意所產生之法律成立效果（亦參見 Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 10 zu Art. 78）。

上述後繼法律是否——如彼等立法程序中之陳述（以對當時聯邦憲法法院已提出之規範審查申請之指涉為提示，參見聯邦參議院第 446 次會議 1977 年 6 月 3 日速記紀錄，第 143、144 頁；聯邦議院第八屆立法期第 48 次會議 1977 年 10 月 7 日速記紀錄，第 3645 頁以下；同第 61 次會議 1977 年 12 月 8 日速記紀錄，第 4710 頁）——所示，係以《職業培訓促進法》之效力為前提、從而隨聯邦憲法法院宣告其無效而使相應之援引性規定與修正在後繼法律中亦失其標的（BVerfGE 8, 274 [303]），無需討論。蓋與 BVerfGE 8, 274 ff. 裁決所依據之事實不同，本案憲法審查之標的僅係 1976 年 9 月 7 日之《職業培訓促進法》。基於同一理由，聯邦憲法法院亦不得審查本法中——如上所析——未有效成立之規定，是否在獨立的後繼法律制定程序中得到更新，並在新的法律脈絡下取得確定效力（BVerfGE 8, 274 [295, 302]; 5, 25 [31]）。

4. 本裁判以 6 比 2 多數作成。

III.

Ob das Ausbildungsplatzförderungsgesetz oder Teile des Gesetzes auch mit anderen Grundsätzen der Verfassung, etwa mit dem Grundsatz der Bundestreue, oder mit den Grundrechten, insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG, unvereinbar sind, kann hiernach dahinstehen.

III.

《職業培訓促進法》或其部分規定是否亦與憲法其他原則——如聯邦忠誠原則——或與基本權、尤其《基本法》第 3 條第 1 項不相容，依上述分析，毋須審查。

136

Abweichende Meinung: Rinck, Steinberger, Träger

Wir stimmen der Entscheidung des Senats im Ergebnis und der Begründung unter II (S. 318 ff.) zu. Wir bedauern aber, der Begründung unter I (S. 297 ff.) nicht zustimmen zu können.

Wir teilen die Auffassung des Senats, daß vor allem wegen der zentralen Bedeutung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes Sonderabgaben nur unter engsten Voraussetzungen zulässig sind. Für zulässig halten wir insoweit im wesentlichen nur die überkommenen - auch dem Grundgesetzgeber vor Augen stehenden - Typen von Sozialversicherungsabgaben (Arbeitgeberanteile) sowie jene Abgaben, die eine durch eine vorausgehende staatliche Intervention bewirkte Wettbewerbsverzerrung innerhalb der Betroffenen ausgleichen sollen.

Bei der hier in Rede stehenden Abgabe handelt es sich nicht um eine Abgabe dieser Art. Sie soll nicht in erster Linie den Interessen der Arbeitgeber dienen, ihren künftigen Bedarf an ausgebildeten Arbeitskräften zu befriedigen, die "Reproduktion von Produktionsfaktoren" zu fördern. Das Aufkommen aus der Abgabe soll vielmehr ganz vorwiegend dazu dienen, ausbildungswilligen Jugendlichen ein möglichst ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu gewährleisten. In einer nicht zuletzt von Art. 2 und Art. 12 GG geprägten Ordnung steht ein solches Ziel vor allem im Dienste des Ausbildungswilligen selbst, sich als Person - auch beruflich - frei entfalten zu können, im Interesse der Erziehungsberechtigten und im allgemeinen kultur- und sozialpolitischen Interesse am Bildungsstand der Jugend (vgl. BTDrucks. 7/5236 S. 2 und 7/3714 S. 45 f.), an der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und ihren weitreichenden abträglichen Auswirkungen. Der Finanzkreislauf, in dem die Abgabe bewegt wird, und ihre Verwendung in gezielten Bereichen, darunter auch für die Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 APIFG), sind lediglich technisches Werkzeug zur Verfolgung dieser Zwecke. Für die kompetenzrechtliche Zuordnung im Verhältnis von Steuer und Sonderabgabe aber kommt es auf diese technischinstrumentale Ausgestaltung so wenig wie auf die haushaltsmäßige Behandlung an. Da das Gesetz entscheidend auch Interessen der Allgemeinheit zu dienen und staatliche Verantwortung wahrzunehmen bestimmt ist, wären die finanziellen Lasten hierfür nach der festgelegten bundesstaatlichen Finanzverfassung und nach dem ver-

不同意見：Rinck、Steinberger、Träger

我等就裁判結果及第二部分（第 318 頁以下）之理由表示贊同，惟遺憾地無法贊同第一部分（第 297 頁以下）之理由。

137

我們贊同本庭之見解：尤其鑑於財政憲法管轄權分配在《基本法》聯邦國家秩序中之核心地位，特別公課僅在極為嚴格之前提條件下方屬合法許可。就此，我們實質上僅認可以下兩類情形：其一，傳統之——憲法制定者亦曾考量過的——社會保險課徵類型（雇主份額）；其二，旨在補償因事前國家干預在受影響者之間所造成競爭扭曲的課徵。

138

本案所涉課徵，並非此種類型。其首要目的並非服務於雇主滿足其未來對受勞勞動力需求之利益，亦非促進「生產要素之再生產」；毋寧，課徵收益應主要服務於為有培訓意願之青少年保障儘可能充足之培訓職位供給。在以《基本法》第 2 及 12 條為特徵之秩序中，此類目標首要地服務於受培訓者本人——使其得以在人格意義上（包括職業層面）自由發展——服務於監護人之利益，以及服務於對青少年教育水準之普遍文化與社會政策利益（BTDrucks. 7/5236 S. 2 及 7/3714 S. 45 f.），並服務於對抗青年失業及其廣泛不良影響。課徵收益運作之財政循環及其在特定領域之使用——包括用於維持跨企業培訓機構（《職業培訓促進法》第 2 條第 1 項第 3 款）——僅係追求此等目標之技術手段，而就管轄權歸屬於租稅或特別公課之關係而言，此種技術性工具性設計如同預算處理方式，均不具決定性。由於法律在決定性意義上亦旨在服務一般大眾之利益並承擔國家責任，依所確立之聯邦制財政憲法及公民在公共負擔前平等之憲法原則，相應財政費用應透過租稅籌措。

139

fassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit aller vor den öffentlichen Lasten über Steuern aufzubringen.

Die vom Gesetzgeber intendierte Abgabe knüpft wie die Gewerbesteuer an die Lohnsumme als Indiz für die Wirtschaftskraft an und schöpft dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aus. Sie wäre mithin - als Steuer ausgestaltet - dem Typus der Realsteuer zuzuordnen und hätte dann auch deshalb nach Art. 105 Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft.

立法者所意圖之課徵，如同營業稅般以薪資總額作為顯示企業經濟能力之指標，並汲取相同之經濟給付能力來源。因此，其一旦被設計為租稅，亦應歸屬於實物稅之類型，並依《基本法》第 105 條第 3 項須經聯邦參議院同意。

140

Abweichende Meinung: Dr. Rottmann

Ich stimme zwar der im Urteil in Abschnitt C I (S. 297 ff.) getroffenen Entscheidung, wonach die Berufsausbildungsabgabe keine Steuer, sondern eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe ist, zu. Im Gegensatz zur Senatsmehrheit bin ich jedoch der Auffassung, daß das Ausbildungsplatzförderungsgesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG zu seinem wirksamen Zustandekommen nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurfte (Abschnitt C II des Urteils, S. 318 ff.). Der Normenkontrollantrag hätte daher zurückgewiesen werden müssen.

I.

1. Die Frage, in welchen Fällen Bundesgesetze zu ihrem wirksamen Zustandekommen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, ist seit Errichtung der Bundesrepublik Deutschland eine der umstrittensten verfassungsrechtlichen Fragen. Alle bisherigen Bundestage und Bundesregierungen haben seit 1949, unabhängig von den jeweiligen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, eine den Ansichten des Bundesrates völlig entgegengesetzte Haltung eingenommen, eine Haltung, die auch von den jeweiligen Bundespräsidenten ganz überwiegend geteilt worden ist. Letzteres ergibt sich aus der Praxis aller Bundespräsidenten bei der Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen. Vereinfacht dargestellt vertritt der Bundesrat in ständiger Praxis die Auffassung, daß etwa 65% aller Bundesgesetze zu ihrem wirksamen Zustandekommen seiner ausdrücklichen Zustimmung bedürfen (vgl. Ziller in: Das Parlament Nr. 46/1980, S. 4). Die entgegengesetzte Position von Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident läßt sich dahin andeuten, daß diese Verfassungsorgane nur etwa ein Viertel der Bundesgesetze als der Zustimmung des Bundesrates bedürftig ansehen. Diese tiefgreifende Meinungsverschiedenheit der an der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland beteiligten Verfassungsorgane löste sich bisher in der Praxis überwiegend dadurch auf, daß der Bundesrat jenen Bundesgesetzen, die Bundestag und Bundesregierung nicht als zustimmungsbedürftig ansahen, unter Aufrechterhaltung seiner gegenteiligen Rechtsansicht zustimmte, die eigentliche Streitfrage daher unentschieden blieb.

2. Im Konfliktsfall, also wenn der Bundespräsident ein von Bundestag und Bundesregierung als nicht zustimmungsbedürftig angesehenes Gesetz ausfertigt und verkündet, der Bundesrat aber das wirksame Zustandekommen dieses Gesetzes unter Hinweis auf seine angeblich gebotene, aber nicht erteilte Zustimmung bestreitet, sieht

不同意見：Rottmann 法官

本人雖贊同判決 C.I (第 297 頁以下) 部分關於職業培訓費並非租稅而是憲法上合法特別公課之判斷，然而就 C.II (第 318 頁以下) 之理由，本人持異議：依本人之見，《職業培訓促進法》依《基本法》第 84 條第 1 項並不須聯邦參議院同意方能有效成立；規範審查聲請因此應予駁回。

141

I.

1. 聯邦法律須以聯邦參議院同意方能有效成立之問題，係自德意志聯邦共和國建立以來最具爭議之憲法問題之一。自 1949 年以來，無論各次議會多數格局如何，所有歷屆聯邦議院與聯邦政府均採取與聯邦參議院見解完全相反之立場——此立場在絕大多數情況下亦為歷任聯邦總統所共享，從所有聯邦總統在頒布與公布聯邦法律時之實踐即可見。簡言之，聯邦參議院在一貫實踐中持有約 65% 之聯邦法律為有效成立須其明示同意之見解（Ziller in: Das Parlament Nr. 46/1980, S. 4）；聯邦議院、聯邦政府與聯邦總統之相反立場，則可概括為：此等憲法機關僅將約四分之一之聯邦法律視為須聯邦參議院同意者。此一深刻意見分歧在實踐中迄今主要以如下方式化解：聯邦參議院在維持其相反法律立場之前提下，對聯邦議院與聯邦政府認為無需同意之聯邦法律表示同意，致使真正之爭議問題懸而未決。

142

2. 在發生衝突之情形下——即聯邦總統頒布公布一部聯邦議院與聯邦政府認為無需同意之法律，而聯邦參議院卻以其聲稱必要但未獲給予之同意為由，否認該法律有效成立——聯邦憲法法院面臨以下問題：首先須

143

sich das Bundesverfassungsgericht vor folgende Fragen gestellt: Es hat zunächst zu klären, ob das umstrittene Gesetz überhaupt Rechtsvorschriften enthält, die nach dem Grundgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Wird dies von ihm bejaht, so hat es ferner zu entscheiden, welche Auswirkungen das Fehlen der Zustimmung hat. Dabei ergeben sich zwei Möglichkeiten. Entweder kann festgestellt werden, daß die als zustimmungsbedürftig erkannten Rechtsvorschriften nichtig sind, das übrige Gesetz aber wirksam bleibt, oder aber, daß das Fehlen der Zustimmung des Bundesrates die Nichtigkeit des ganzen Bundesgesetzes zur Folge hat.

Beide verfassungsrechtlichen Fragen können im Hinblick auf die verfassungspolitischen Folgen ihrer Beantwortung nicht isoliert voneinander behandelt und entschieden werden. Folgt das Gericht der These, eine einzige zustimmungsbedürftige Rechtsvorschrift mache bei Fehlen der Zustimmung das ganze Gesetz nichtig, dann hängt unter Umständen die Wirksamkeit eines umfangreichen Gesetzes, das seinem materiellen Inhalt nach von wesentlicher Bedeutung für die Allgemeinheit sein kann, von der möglicherweise schwierigen rechtlichen Qualifizierung eines einzigen Satzes als zustimmungsbedürftiger Norm ab. Dies darf bei der Entscheidung, welche Normen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die Einrichtung der Landesbehörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder regeln, nicht außer Betracht bleiben.

3. Wenn das Ausbildungsplatzförderungsgesetz neben einer großen Zahl anderer Regelungen tatsächlich auch einzelne Normen enthielte, die das Verwaltungsverfahren der Länder regelten, dann hätte das Gericht lediglich diese Vorschriften für nichtig erklären dürfen. Denn nur diese, nicht aber der übrige Gesetzesinhalt beeinträchtigten die verfassungsmäßigen Hoheitsrechte der Länder, deren Sicherung das Zustimmungserfordernis in Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG dient.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat in der Vergangenheit in mehreren Entscheidungen zwar ausgesprochen, daß ein Bundesgesetz als Ganzes nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfe, wenn auch nur eine Vorschrift dieses Gesetzes das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden regelt (BVerfGE 8, 274 [294]; 24, 184 [195]; 37, 363 [381]). Diese Auffassung, die sich auf den Wortlaut der Art. 78 und 84 Abs. 1 GG nicht stützen kann, sondern ein Stück Verfassungskonkretisierung durch Richterspruch darstellt, wurde vom Bundesverfassungsgericht allein mit der praktischen Erwägung begründet, daß sich sonst kaum überwindbare Schwierigkeiten im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verkündung der Gesetze ergäben (BVerfGE 8, 274 [295]). Diese Erwägung mag, was den Vorgang der Gesetzesentstehung angeht,

klären, daß die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, nichtig sind, das übrige Gesetz aber wirksam bleibt, oder aber, daß das Fehlen der Zustimmung des Bundesrates die Nichtigkeit des ganzen Bundesgesetzes zur Folge hat.

此兩項憲法問題，鑑於其回答所產生之憲政後果，不能彼此孤立加以處理與裁決。若本院採取「一項須同意規定即於缺乏同意時使整部法律無效」之命題，則一部對一般大眾而言可能在實質內容上具有重大意義之廣泛法律，其效力在某種程度上取決於將某一單一條句定性為須同意規範之可能甚為複雜的法律評定。此一情況，在決定何種規範屬於《基本法》第 84 條第 1 項第 1 句意義下規制邦機關設置或各邦行政程序之規範時，不得不予考量。

3. 若《職業培訓促進法》在眾多其他規定之外，確實亦包含規制各邦行政程序之個別規範，則本院應僅就此等規定宣告無效。蓋唯有此等規定而非法律其餘內容，方損害了各邦之憲法上主權——而《基本法》第 84 條第 1 項第 1 句設有同意要求，正是為保障此主權。

a) 聯邦憲法法院在過去數項裁決中固然表明，一部聯邦法律作為整體依《基本法》第 84 條第 1 項須聯邦參議院同意，只要此法律哪怕僅一項規定規制了邦機關之行政程序 (BVerfGE 8, 274 [294]; 24, 184 [195]; 37, 363 [381])。此見解——無法援引《基本法》第 78 及 84 條第 1 項之文義為支撐，而係法院就憲法之規範具體化——僅以實際考量為依據，即若非如此，在立法程序中及法律公布時將產生難以克服之困難 (BVerfGE 8, 274 [295])。此考量就法律成立過程而言或許具有可辯護性。立法技術上或許適宜且在憲法上無害的做法是：聯邦參議院對僅包含個別程序規制規定——從而須同意規定——之法律整體表示同意，並在公布措辭

vertretbar sein. Es mag gesetzgebungstechnisch zweckmäßig und verfassungsrechtlich unschädlich sein, wenn der Bundesrat einem Gesetz, das nur einzelne verfahrensregelnde und damit zustimmungsbedürftige Normen enthält, als Ganzem zustimmt und dies auch in der Verkündungsformel zum Ausdruck kommt. Daraus folgt jedoch nicht umgekehrt die Nichtigkeit eines solchen Gesetzes im ganzen, wenn es in Verkennung des verfahrensregelnden Inhalts einzelner - deshalb zustimmungsbedürftiger - Normen im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verkündung insgesamt als Einspruchsgesetz (Art. 77 Abs. 3 und 4 GG) behandelt wurde. Ein Gesetz kann, was die Frage seiner *Gültigkeit* angeht, regelmäßig sehr wohl hinsichtlich seiner einzelnen Bestimmungen unterschiedlich beurteilt werden (vgl. BVerfGE 8, 274 [301]), auch wenn es auf einheitliche Weise entstanden ist.

b) Die Auffassung der Senatsmehrheit, die Gültigkeit eines ohne Zustimmung des Bundesrates ergangenen Gesetzes im ganzen hänge davon ab, daß keine einzige der im Gesetz enthaltenen Bestimmungen die Einrichtung der Landesbehörden und das Verwaltungsverfahren der Länder im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG regele, widerspricht der systematischen Konzeption des Gesetzgebungsrechts im Grundgesetz, die eine wesentliche Grundlage der verfassungsmäßigen Verteilung politischer Macht im demokratischen Bundesstaat bildet. Nach dieser Konzeption ist das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz die Ausnahme; sie ist nur in bestimmten, im Grundgesetz einzeln ausdrücklich aufgeführten Fällen erforderlich, in denen der Interessenbereich der Länder besonders stark berührt wird (BVerfGE 1, 76 [79]; 37, 363 [381]).

Art. 84 Abs. 1 GG nennt als einen dieser Ausnahmefälle die bundesgesetzliche Regelung der Einrichtung der Landesbehörden und des Verwaltungsverfahrens der Länder bei der Ausführung der Bundesgesetze. Zur Wahrung der durch diese Verfassungsnorm geschützten Länderinteressen würde es in aller Regel ausreichen, bei fehlender Zustimmung des Bundesrates allein diejenigen Bestimmungen des Gesetzes für nichtig zu erklären, die solche Regelungen enthalten. Dieses Verfahren entspräche Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 GG und der Systematik der im Grundgesetz geregelten Gewaltenteilung bei der Gesetzgebung.

Demgegenüber führt die prinzipielle Erstreckung der Nichtigkeit einzelner, ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates ergangener Bestimmungen auf das ganze Gesetz zu einer außerordentlich verstärkten Einflußnahme der Ländervertretung auf den Inhalt der Bundesgesetzgebung auch in solchen Fragen, die den grundgesetz-

中予以體現。然而，由此並不反推整部法律之無效——若在立法程序中及公布時，因誤認個別須同意規範之程序規制性質，而整體上將其作為異議法律（《基本法》第 77 條第 3 及 4 項）處理時。就效力問題而言，一部法律通常完全可以就其個別規定作出不同之判斷（BVerfGE 8, 274 [301]），即便其係以統一方式成立。

b) 多數意見之見解——一部未經聯邦參議院同意而制定之法律的整體效力，取決於法律所含任何一項規定均不規制《基本法》第 84 條第 1 項意義下之邦機關設置及各邦行政程序——牴觸《基本法》立法權設計之系統性構想，此構想係民主聯邦國家中政治權力憲法性分配之重要基礎。依此構想，聯邦參議院對法律之同意要求係例外，僅在《基本法》個別明示列舉的、各邦利益格外受到影響之特定情形下方為必要（BVerfGE 1, 76 [79]; 37, 363 [381]）。

《基本法》第 84 條第 1 項以聯邦法律規制邦機關設置及各邦執行聯邦法律時之行政程序，作為此等例外情形之一。為維護此憲法規範所保護之各邦利益，通常足以在聯邦參議院同意欠缺時，僅就法律中包含此類規制之規定宣告無效。此程序符合《基本法》第 84 條第 1 項之規範目的，以及《基本法》所建立之立法權力分配的系統性設計。

相對地，將個別未依必要方式獲得聯邦參議院同意之規定的無效，原則性地擴及整部法律，導致各邦代表機構對聯邦立法內容——包括並不涉及《基本法》憲法保障之各邦主權範圍的事項——施加非常強化之影響。蓋由此賦予聯邦參議院可能性，從法律所含零星的、次要的附隨規

zlich geschützten Hoheitsbereich der Länder nicht berühren. Denn dem Bundesrat wird dadurch die Möglichkeit in die Hand gegeben, aus im Gesetz enthaltenen vereinzelt, nebensächlichen Annexvorschriften mit geringfügigen oder unwesentlichen Auswirkungen auf die Organisationsgewalt der Länder oder deren Verwaltungsverfahren ein umfassendes Vetorecht gegen umfangreiche materiell-rechtliche Gesetzgebungsvorhaben des Bundes herzuleiten. Diese Möglichkeit verschafft den Ländern einen Einfluß auf die materielle Gesetzgebung des Bundes, der ihnen nach dem objektiven Sinngehalt des Grundgesetzes nicht zusteht, und führt dadurch zu einer entscheidenden Verschiebung der verfassungsmäßigen Gewaltenverteilung (vgl. von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., 1974, Art. 84, Anm. III 8a). Dem könnte der Bundestag nur entgegenwirken, indem er an sich zusammengehörende Gesetzesvorschriften - materielle Normen und Annexvorschriften für das Verwaltungsverfahren - ohne sachlichen Grund trennte und die zustimmungsfreien materiellen Normen in ein Gesetz, die vom Bundesrat und vom Bundesverfassungsgericht als zustimmungsbedürftig angesehenen Normen in ein anderes Gesetz aufnähme. Ein derartiges, der verfassungsrechtlichen Stellung der Gesetzgebungsorgane und dem praktischen Zweck der Gesetzgebung unangemessenes Ergebnis ist nach dem Grundgesetz jedoch nicht zwingend geboten.

4. a) Die von der Senatsmehrheit aus nicht näher dargelegten Gründen vertretene Auffassung, die formelle Gültigkeit eines Zustimmungsgesetzes könne nur im ganzen bejaht oder verneint werden, müßte, um zu einem für den Gesamtstaat erträglichen Ergebnis zu gelangen, jedenfalls Anlaß sein, die normativen Voraussetzungen für die im Grundgesetz nur ausnahmsweise vorgeschriebene Zustimmungsbedürftigkeit eng auszulegen (vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 84, Rdnr. 17); denn sonst würde die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen entgegen der Konzeption des Grundgesetzes notwendigerweise zum Regelfall. Diese enge Auslegung wäre auch zur Präzisierung der für die Staatspraxis kaum noch erkennbaren Abgrenzung von zustimmungsfreien und zustimmungsbedürftigen Gesetzen erforderlich. Der Senat hat indessen - auch entgegen seinem eigenen Plädoyer für eine "strikte", also präzise Auslegung - auf Seite 55/56 (S. 320 f.) das Gegenteil getan. Die Zustimmungsbedürftigkeit wird danach in Wahrheit nicht nur ausgelöst, wenn eine Norm das Verwaltungsverfahren regelt, sondern auch wenn eine

„den Bürger betreffende materiell-rechtliche Vorschrift zugleich die zwangsläufige Festlegung eines korrespondierenden verfahrensmäßigen Verhaltens der Verwaltung bewirkt“.

定——其對各邦之組織主權或行政程序僅有微小或無關重要之影響——推導出對聯邦廣泛實體法立法計劃之全面否決權。此可能性使各邦對聯邦實體立法施加一種依《基本法》客觀意涵本不應屬於其的影響，從而導致對憲法性權力分配之決定性位移（von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., 1974, Art. 84, Anm. III 8a）。對此，聯邦議院之應對手段只有將本應相互關聯之法律規定——實體規範與行政程序附隨規定——在無正當理由的情況下加以分拆，將無需同意之實體規範納入一部法律，將被認為須同意之規範納入另一部法律。依《基本法》，此種不相稱於立法機關憲法地位及立法實際目的之結果，並非不可避免。

4. a) 多數意見以未詳細說明之理由所持之見解——同意法律之形式效力只能整體地加以肯定或否定——若要得出對整體國家尚屬可承受之結果，至少應成為嚴格解釋《基本法》中僅例外規定之同意必要性之規範前提的動因（Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 84, Rdnr. 17）；否則，聯邦法律之同意必要性將必然違背《基本法》之設計而成為常態。此嚴格解釋，亦為精確化國家實踐中已幾乎無法辨認之無需同意法律與須同意法律之界限所必要。然而，本庭——亦違背其自身對「嚴格」、即精確解釋之倡導——在第 55/56 頁（第 320 f. 頁）作出了相反之判斷：依此，同意必要性之引發，現實中並非僅在某一規範規制行政程序時，而且在某一

150

151

Diese Definition, die alle Vorschriften mit materiell-rechtlichem Gehalt und zugleich verfahrensrechtlicher Bedeutung einbezieht - der Senat spricht von "verdeckter Regelung" des Verwaltungsverfahrens und von "Doppelgesichtigkeit" der Norm - ist so umfassend, daß danach ein nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz kaum noch denkbar ist. Sie ist jedenfalls so unpräzise, daß die Grenzen der Zustimmungsbefähigung objektiv nicht mehr bestimmt werden können.

Der Senat läßt meiner Ansicht nach außer Betracht, daß die Begriffe "materielle Norm" und "Verfahrensnorm oder verfahrensgestaltende Norm" idealtypische Begriffe sind, die in der Wirklichkeit nur als Ausnahme vorkommen. In der Mehrzahl der Fälle haben materiell-rechtliche Normen mehr oder weniger weitgehende Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren. Dies gilt in besonderem Maße für jene materiell-rechtliche Gesetzgebung, die der Verwirklichung des Sozialstaates dient, zu der sich das Grundgesetz an anderer Stelle bekannt hat. Ob über den Zustimmungsvorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG diese Gesetzgebung in annähernd voller Breite erschwert werden sollte, ist eine Frage von kaum zu unterschätzendem verfassungspolitischen Gewicht. Die Beantwortung dieser Frage darf weder von der jeweiligen Definition des Verwaltungsverfahrensbegriffs durch die einfache Gesetzgebung abhängig gemacht werden noch den fließenden Übergängen dogmatischer Entwicklungen oder den Wandlungen des politischen Kräftespiels überlassen bleiben (vgl. Köttgen in: DÖV 1952, S. 422 ff.; H. Schneider in: DVBl. 1953, S. 257 [261]).

b) Zustimmungsbefähigt nach Art. 84 Abs. 1 GG sind nur solche Bundesgesetze, die selbst die Einrichtung einer Landesbehörde oder das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden bei Ausführung der Bundesgesetze *regeln* und dadurch in die *Organisation* der Länder eingreifen oder das Recht der Länder berühren, *innerhalb ihres Bereiches* das Verwaltungsverfahren selbständig zu gestalten (vgl. BVerfGE 10, 20 [49]; 37, 363 [385]). Vorschriften über das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden sind dabei nur solche Normen, die die Art und Weise bestimmen, in der die Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen verwaltend tätig sein sollen, die also das "Wie" dieser Tätigkeit, den Verwaltungsablauf im einzelnen, regeln (BVerfGE 37, 363 [385]).

c) Nicht jede Vorschrift mit verfahrensrechtlicher Bedeutung *regelt* das Verwaltungsverfahren. Hierzu genügt es nicht, daß sie das Verwaltungshandeln auslöst

「涉及公民之實體法規定，同時必然地確定行政機關相應程序行為者。」

此一定義——涵蓋所有具有實體法內容且同時具有程序法意義之規定（本庭稱之為行政程序之「隱蔽性規制」及規範之「雙重面貌」）——如此寬泛，致幾乎難以想像有不須同意之法律；且無論如何已如此不精確，以至於同意必要性之界限在客觀上已無從確定。

依本人之見，本庭忽略了「實體規範」與「程序規範或具有程序形塑性之規範」係理念型（理想型）概念，在現實中僅例外地出現。在多數情形下，實體法規範對行政程序或多或少具有廣泛影響——對服務於實現社會國家（《基本法》在其他條文中已確認此原則）之實體法立法而言，尤其如此。是否應藉由《基本法》第 84 條第 1 項之同意保留，在近乎全部廣度上阻礙此類立法，係一憲政意義難以估量之問題；其回答既不得取決於普通立法對行政程序概念之各自定義，亦不得聽任教義學發展之流動過渡或政治力量博弈之消長（Köttgen, DÖV 1952, S. 422 ff.; H. Schneider, DVBl. 1953, S. 257 [261]）。

b) 依《基本法》第 84 條第 1 項須同意者，僅係那些自身規制邦機關設置或邦機關在執行聯邦法律時之行政程序、從而干預各邦組織主權或觸及各邦在其範圍內自主形塑行政程序之權利的聯邦法律（BVerfGE 10, 20 [49]; 37, 363 [385]）。邦機關行政程序規定，僅包含以下規範：確定邦行政機關在執行聯邦法律時以行政方式行事之方式，即規制其行動之具體「如何」——即行政流程之細節（BVerfGE 37, 363 [385]）。

c) 並非每一具有程序法意義之規定均規制行政程序。為此，僅觸發行政

oder durch materiellrechtliche Vorgaben *tatsächlich* auf einen bestimmten Ablauf hin determiniert. Denn daß die Länder verpflichtet sind, zur Ausführung von Bundesgesetzen sachgerecht verwaltend tätig zu werden und den Verwaltungsablauf dabei dem mehr oder weniger konkreten Inhalt dieser Bundesgesetze anzupassen haben, ergibt sich schon aus Art. 83 GG. Eine Regelung des Verwaltungsvorgangs der Länder - die der Bund gemäß Art. 84 GG nur mit Zustimmung des Bundesrates treffen darf - enthalten vielmehr nur solche Normen, die *rechtlich* unmittelbar das Verwaltungsvorgehen von Landesbehörden bestimmen. Nur diese Vorschriften normieren eine Ausnahme von der in Art. 84 Abs. 1 GG verankerten grundsätzlichen Regelungsbefugnis der Länder, während die lediglich tatsächliche Determinierung der Verwaltungstätigkeit durch Vorschriften anderer Zielrichtung nicht ungewöhnlich ist und an der Regelungsbefugnis der Länder rechtlich nichts ändert.

d) Derartige Regelungen des Verwaltungsvorgangs der Länder sind darüber hinaus nur dann nach Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig, wenn ihr Inhalt das organisatorische Selbstbestimmungsrecht der Länder innerhalb ihres Bereiches berührt. Dies ergibt sich aus Systematik und Zweck der verfassungsgesetzlichen Normierung. Verfassungspolitische Grund der Zustimmungsbedürftigkeit derartiger Regelungen ist die Sicherung der *Organisationshoheit* der Länder hinsichtlich Einrichtung und Verfahren ihrer Behörden, die einen wesentlichen Bestandteil des Bundesstaatsprinzips darstellt, nicht dagegen die Sicherung des sich aus Art. 70 Abs. 1 GG ergebenden Gesetzgebungsrechts der Länder für das Verwaltungsvorgehen als solches. In diese Organisationshoheit der Länder als konstituierendes Element ihrer eigenen, nicht vom Bund abgeleiteten Staatlichkeit soll der Bund bei Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenzen nicht ohne mittelbare Zustimmung der Länder durch den Bundesrat eingreifen dürfen, während ihm eine *allgemeine* Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsvorgehen der Länder mit oder ohne Zustimmung des Bundesrates ohnehin nicht zusteht. Die Zustimmungsbedürftigkeit wird demgemäß nicht etwa dadurch ausgelöst, daß der Bund kraft seiner Annexkompetenz für die jeweiligen Sachbereiche eine das Verwaltungsvorgehen der Länder irgendwie berührende Regelung trifft, die die Länder kraft ihrer allgemeinen Kompetenz für das Verwaltungsvorgehen ebenso selbst treffen könnten. Sie wird vielmehr erst dann ausgelöst, wenn eine Regelung unmittelbar die Organisationshoheit der Länder im vorgenannten Sinne tangiert. Dies ist nicht der Fall, wenn Gegenstand der Regelung nur Pflichten und Rechte der Bürger gegenüber der Verwaltung sind.

行為、或藉由實體法要求在事實上確定特定流程，尚嫌不足。蓋各邦有義務以適切方式執行聯邦法律並相應調整行政流程，此已從《基本法》第 83 條得出。聯邦依《基本法》第 84 條僅得在聯邦參議院同意下規制各邦行政程序——此類規制僅見於以下規範：以法律拘束力直接確定邦機關行政程序者。唯有此等規定，方規制了對《基本法》第 84 條第 1 項所確立之各邦原則性規制管轄權之例外；行政活動因其他取向規定之要求所受到之純粹事實上的確定，不構成例外，且在法律上並不改變各邦之規制管轄權。

d) 此等各邦行政程序規定，進一步只有在其內容影響各邦在其範圍內之組織自決權時，依《基本法》第 84 條第 1 項方須同意。此從憲法規範之體系與目的中得出。此類規定受同意必要性拘束之憲政政策理由，在於保障各邦就其機關之設置與程序所享有之組織主權——此係聯邦國家原則之重要組成部分——而非保障由《基本法》第 70 條第 1 項所衍生之各邦就行政程序本身之立法權。聯邦在行使其立法管轄權時，就各邦之組織主權——作為其本身固有、並非源自聯邦之國家主權之構成要素——不得未經由聯邦參議院間接取得各邦同意而加以干預；聯邦本就不享有各邦行政程序之一般立法管轄權（無論是否須聯邦參議院同意）。據此，同意必要性並非因聯邦憑藉其就各相關事務領域之附隨管轄權，作出某種涉及各邦行政程序之規制——而各邦本亦得憑藉其行政程序之一般管轄權自行作出相同規制——而被引發。同意必要性唯有在某一規制直接觸及前述意義下之各邦組織主權時方被引發；規制所涉及者若僅係公民對行政機關之義務與權利，則不屬此類情形。

156

II.

Die von der Senatsmehrheit für die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes herangezogenen Bestimmungen des § 3 Abs. 6 und Abs. 8 Nr. 3 APIFG unterlagen nicht dem Zustimmungserfordernis des Art. 84 Abs. 1 GG.

1. § 3 Abs. 6 Satz 1 und 2 APIFG begründet *Befugnisse* der Verwaltungsbehörden gegenüber den abgabepflichtigen Bürgern. Daraus läßt sich nicht der Schluß ziehen, daß diese Vorschriften die Formen des Verwaltungshandelns rechtlich bestimmen, nämlich eine *Verpflichtung* zur Ausübung jener Befugnisse normieren. Geregelt wird damit nur eine Verpflichtung der abgabepflichtigen Bürger zur Duldung bzw. Mitwirkung, falls die Behörden von den ihnen eingeräumten Befugnissen Gebrauch machen. Ob und unter welchen Voraussetzungen die Behörden dazu verpflichtet sind, ist eine Frage des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts der Länder (vgl. etwa Art. 22, 24, 26 Abs. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 23. Dezember 1976 [GVBl. S. 544]) und bleibt im übrigen in vollem Umfang der Regelung durch Ausführungsgesetze oder Verwaltungsvorschriften der Länder überlassen.

Auch § 3 Abs. 5 APIFG verpflichtet nur die Bürger zu einem bestimmten Verhalten. Die dem zuständigen Bundesminister in § 3 Abs. 8 Nr. 3 APIFG erteilte Ermächtigung, diese Verpflichtung weiter zu konkretisieren, ändert hieran nichts. Läßt eine Behörde eingereichte Lohnnachweise unbeachtet, etwa weil sie ein formloses Berechnungs- und Einzugsverfahren für ausreichend hält, so läge hierin jedenfalls keine Verletzung der genannten Vorschriften des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes.

Die Normierung von Anzeige-, Auskunft-, Vorlage- und Duldungspflichten der Bürger gegenüber der Verwaltung soll den Verwaltungsbehörden zwar die Ausführung ihrer gesetzlichen Aufgaben erleichtern, stellt jedoch keine unmittelbare rechtliche Bestimmung des Verwaltungshandelns und damit auch keine Regelung des Verwaltungsverfahrens dar. Sie berührt weder die Organisationsgewalt der Länder über ihre Behörden noch das Recht der Länder, innerhalb ihres Bereichs das Verwaltungsverfahren selbständig zu gestalten. Sie greift lediglich in die Freiheitssphäre der Bürger ein und berührt deren Recht, in ihrem geschäftlichen Bereich einschließlich des dazu gehörenden Verkehrs mit Verwaltungsbehörden nach Belieben zu verfahren. Das Recht, derartige Pflichten der Bürger gegenüber der Verwaltung zu normieren, ist überhaupt nicht Bestandteil der durch Art. 84 Abs. 1 GG geschützten Organisationshoheit der Länder, sondern beruht auf der allgemeinen Hoheitsgewalt des

II.

多數意見為認定本法之同意必要性而援引之《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項及第 8 項第 3 款，並不受《基本法》第 84 條第 1 項同意要求之拘束。

1. 《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 1 及 2 句，為行政機關就課徵義務人確立了若干管轄權限，但由此不能推論此等規定以法律方式確定了行政行為之形式，即規制行使彼等管轄權之義務。其僅確立了課徵義務人在機關行使所賦予管轄權時的容忍或協力義務。機關是否有義務、在何種條件下有義務行使彼等管轄權，係各邦一般行政程序法之問題（參見 1976 年 12 月 23 日《巴伐利亞邦行政程序法》第 22、24、26 條第 1 項，GVBl. S. 544），且在其他方面完全留由各邦以執行法律或行政指令加以規制。

《職業培訓促進法》第 3 條第 5 項，同樣僅課予公民特定行為義務；第 3 條第 8 項第 3 款授予主管聯邦部長進一步具體化此義務之授權，並不改變此情形。若某機關對所提交之薪資申報書置之不理——例如因認為非正式的計算與徵收程序已屬充分——此至少並不構成對上述《職業培訓促進法》規定之違反。

以法律規定公民相對於行政機關之申報、提供資訊、提交與容忍義務，固然旨在便利行政機關執行其法定任務，但並非對行政行為之直接法律確定，從而亦非對行政程序之規制。其既不觸及各邦對其機關之組織主權，亦不觸及各邦在其範圍內自主形塑行政程序之權利；其僅干預公民之自由領域，觸及公民在其業務範圍（包括與行政機關之往來）內自行決定如何行事之權利。規制公民此等相對於行政機關之義務之權限，根本不屬於《基本法》第 84 條第 1 項所保護之各邦組織主權的組成部分，而係基於國家對其公民之一般主權——此主權在聯邦國家中依《基本法》第 70 條第 1 項之一般剩餘管轄權，僅在各邦管轄範圍內屬於各邦。聯邦相應規制因此根本無從觸及各邦之組織主權。

Staates über seine Staatsbürger, die im Bundesstaat den Ländern nur im Rahmen ihrer allgemeinen Auffangkompetenz aus Art. 70 Abs. 1 GG zukommt. Entsprechende Regelungen des Bundes *können* die Organisationshoheit der Länder deshalb gar nicht berühren.

2. § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG verbietet den Einzugsstellen die Offenbarung und Verwertung fremder Geheimnisse, die ihnen bei der Überprüfung der Geschäftsbücher und sonstigen Unterlagen der Abgabepflichtigen bekannt werden. Auch diese Vorschrift enthält keine Regelung des Verwaltungsverfahrens im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine Konkretisierung des sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ergebenden Grundrechts der Bürger auf Achtung und Schutz ihrer privaten Geheimsphäre (vgl. Düwel, Das Amtsgeheimnis, 1965, S. 101 ff.; Rohlf, Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre, 1980, S. 208 ff.). Eine solche Bestimmung gehört zum allgemeinen materiellen Verwaltungsrecht und nicht zum Recht des Verwaltungsverfahrens der Landesbehörden bei Ausführung der Bundesgesetze (vgl. BVerfGE 14, 197 [221]). Sie regelt überhaupt nicht die Art und Weise der Ausführung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes, sondern verbietet allgemein ein Verhalten, das gerade nicht in der Ausführung dieses Gesetzes besteht, nämlich die Nutzung der bei Gelegenheit der Gesetzesausführung bekanntgewordenen Privatgeheimnisse zu außerhalb der Gesetzesausführung liegenden Zwecken.

Auch wenn man aber in § 3 Abs. 6 Satz 3 APIFG deshalb eine auch verfahrenrechtliche Regelung sehen wollte, weil diese Vorschrift den Landesbehörden bestimmte Praktiken auch dann verbietet, wenn diese Praktiken bei der Ausführung anderer Bundesgesetze angewandt werden, handelte es sich nicht um eine nach Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftige Regelung. Das hier normierte Offenbarungs- und Verwertungsverbot ergibt sich nicht nur aus Art. 2 Abs. 1 GG, sondern auch schon aus dem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, daß die Behörde einen ihr nur zu einem bestimmten Zweck ermöglichten Eingriff in die private Geheimsphäre nicht zu anderen Verwaltungszwecken ausnutzen darf, für deren Erreichung der Gesetzgeber einen derart schwerwiegenden Grundrechtseingriff nicht gestattet hat (vgl. Düwel, a.a.O., S. 104 f.). Die ausdrückliche Normierung dieses Grundsatzes im Rahmen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes ist deshalb nur deklaratorischer Natur. Eine solche deklaratorische Bestimmung, mit der kein neuer Einbruch in die insoweit bereits unmittelbar durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beschränkte Organisationshoheit der Länder verbunden ist, bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 10, 20 [49]; 37, 363 [388]).

2. 《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句，禁止收取機關洩露與利用在審核課徵義務人商業帳簿及其他文件時所知悉之商業秘密。此規定同樣不包含《基本法》第 84 條第 1 項意義下之行政程序規制；毋寧，此僅係對源於《基本法》第 2 條第 1 項之公民私人秘密領域受尊重與保護之基本權的具體化（Düwel, Das Amtsgeheimnis, 1965, S. 101 ff.; Rohlf, Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre, 1980, S. 208 ff.）。此類規定屬於一般實體行政法，而非邦機關執行聯邦法律時之行政程序法（BVerfGE 14, 197 [221]）。其根本不規制《職業培訓促進法》執行之方式，而係普遍禁止一種恰恰並非在於執行此法律之行為，即藉法律執行之機緣所知悉之私人秘密在法律執行目的範圍之外的利用。

161

即便有人因以下理由而在《職業培訓促進法》第 3 條第 6 項第 3 句中看到亦具程序法性質之規制——即此規定在邦機關執行其他聯邦法律時，亦禁止某些做法——此同樣不係一種依《基本法》第 84 條第 1 項須同意之規制。此處所規制之洩露與利用禁止，不僅從《基本法》第 2 條第 1 項得出，且已從以下一般法治國原則得出：機關不得將僅為特定目的而得以干預私人秘密領域之情況，利用於立法者就此未允許如此嚴重侵害基本權之其他行政目的（Düwel, a.a.O., S. 104 f.）。此原則在《職業培訓促進法》框架內之明示規定，因此係純粹宣示性質。此種宣示性規定——其並不涉及對《基本法》第 28 條第 1 項第 1 句已直接加以限制之各邦組織主權之新侵入——無須依《基本法》第 84 條第 1 項獲得聯邦參議院之同意（BVerfGE 10, 20 [49]; 37, 363 [388]）。

162

Abweichende Meinung: Hirsch

Ich schließe mich der abweichenden Meinung des Richters Dr. R mit folgender Ergänzung an:

Zu I. 3b) (= S. 334 f.)

Auch ich halte die Feststellung der nur Teilnichtigkeit des Gesetzes, nämlich allein hinsichtlich der (nach Meinung der Senatsmehrheit) verfahrensregelnden Vorschriften - mit der Folge, daß die auch ohne Zustimmung des Bundesrates verfassungsgemäß zustande gekommenen materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes in Geltung blieben -, nicht nur für verfassungsrechtlich geboten, sondern auch für sinnvoll und angemessen. Es wäre dann die aus Art. 83 und 84 Abs. 1 GG folgende Pflicht der einzelnen Länder, in eigener Verantwortung diejenigen Behörden einzurichten und diejenige Regelung des Verwaltungsverfahrens zu erlassen, die zu einer sachgerechten Ausführung der materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes notwendig wären. Eine solche Beurteilung würde die durch Art. 83 und 84 Abs. 1 GG vor "Einbrüchen" des Bundes geschützte Kompetenz der Länder zur eigenverantwortlichen Ausführung der Bundesgesetze in gleicher Weise wahren wie die vom Bund gelegentlich geübte, vom Senat für verfassungsgemäß gehaltene Praxis, aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz für das materielle Recht von vornherein nur dieses zu regeln, wozu er nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, und das "Wie" der Ausführung entweder in einem besonderen Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu normieren (vgl. hierzu BVerfGE 37, 363 [382]) oder aber allein den Ländern zu überlassen.

Allein dieses Ergebnis wird dem Rang und der Aufgabenstellung des Bundestages als Haupt-Gesetzgebungsorgan des Bundes gerecht, der die fraglichen materiell-rechtlichen Vorschriften in Wahrnehmung seiner Kompetenzen aus den Art. 71 ff. GG auch ohne Zustimmung des Bundesrates verfassungsgemäß erlassen hat und der im Falle der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes insgesamt, d.h. einschließlich dieser verfassungsgemäß erlassenen Vorschriften, völlig unnötigerweise auch diesen Teil des Gesetzgebungsverfahrens wiederholen müßte. Im übrigen führt die von der Senatsmehrheit vertretene Auffassung, das Gesetz müsse trotz Unbedenklichkeit der materiell-rechtlichen Vorschriften auch bezüglich dieser Vorschriften für nichtig erklärt werden, gerade im vorliegenden Fall zu einem unsinnigen Ergebnis:

Die hier strittigen, nach Auffassung der Senatsmehrheit verfahrensregelnden

不同意見：Hirsch 法官

本人贊同 R 法官之不同意見，並補充以下說明：

就第一部分 3b) (第 334 頁以下)：

本人亦認為，宣告法律之部分無效——即僅就（依多數意見）具程序規制性質之規定宣告無效——從而使即便無聯邦參議院同意亦依憲法有效成立之實體法規定繼續有效，不僅在憲法上具有必要性，且合理而適當。依此，各邦依《基本法》第 83 及 84 條第 1 項之要求，有義務在自身責任下設置為適切執行實體法規定所必要之機關並頒布必要之行政程序規定。此種評判，將以同等方式維護《基本法》第 83 及 84 條第 1 項所保護、使各邦免受聯邦「侵入」之各邦自主負責執行聯邦法律之管轄權——一如聯邦偶爾採行、本庭認為合憲之做法：聯邦依其就實體法之立法管轄權，從一開始僅規制實體法——就此無需聯邦參議院同意——而將執行之「如何」或另以須同意之特別法律規制（BVerfGE 37, 363 [382]），或單獨留由各邦處理。

唯有此結果，方符合聯邦議院作為聯邦主要立法機關之地位與任務——聯邦議院依《基本法》第 71 條以下之管轄權，即便無聯邦參議院同意，亦已依憲法有效地頒布了所涉及之實體法規定；若法律整體（包括此等依憲法有效頒布之規定）遭宣告無效，立法程序此部分將完全不必要地須重新進行。此外，多數意見之見解——儘管實體法規定無可指摘，亦須就此等規定宣告法律無效——恰恰在本案中導致荒謬之結果：

多數意見所爭議之、依多數意見具有程序規制性質之法律規定，在其原

Vorschriften des Gesetzes, das in seiner ursprünglichen Fassung von den Ländern und deren Behörden auszuführen war, so daß sich etwaige verfahrensregelnde Vorschriften an die Länder und deren Behörden gerichtet hätten, haben nämlich dadurch ihre die Organisationshoheit der Länder berührende Wirkung verloren, daß der Bund durch Änderungsgesetz vom 23. Dezember 1977 (Gesetz zur Regelung zusätzlicher Fragen der Ausbildungsplatzförderung, BGBl. I S. 3108) mit Zustimmung des Bundesrates die Ausführung des Gesetzes der zuständigen Berufsgenossenschaft übertragen hat. Die Folge war, daß sich etwaige verfahrensregelnde Vorschriften des Gesetzes nunmehr an die zuständigen Berufsgenossenschaften richten, so daß die Länder durch sie gar nicht mehr betroffen sind. Haben somit die strittigen, nach Auffassung des Senats verfahrensregelnden Vorschriften des Gesetzes - bevor sie jemals praktiziert wurden - ihre die Organisationshoheit der Länder möglicherweise berührende Bedeutung verloren, so dürfte es bereits an einem "Rechtsschutzinteresse" für die nachträgliche Feststellung fehlen, die fraglichen Vorschriften seien verfassungswidrig (gewesen); erst recht vermag ich nicht einzusehen, wieso die (von der Senatsmehrheit angenommene) Nichtigkeit der verfahrensregelnden Vorschriften, wie sie ohnehin den Ländern gegenüber nicht mehr wirksam werden, auch die Nichtigkeit der verfassungsmäßigen materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes zur Folge haben soll.

Schließlich steht der Auffassung, das Gesetz dürfe nicht insgesamt, sondern allein hinsichtlich der (nach Auffassung der Senatsmehrheit) verfahrensregelnden Vorschriften für verfassungswidrig erklärt werden, auch der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht entgegen. Insoweit verweise ich auf die Rechtsprechung des Senats (vgl. z. B. BVerfGE 8, 274 [301]), wonach aus der Nichtigkeit einzelner, im Entscheidungstenor zu benennender Vorschriften eines Gesetzes die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes nur dann folgt, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, daß die übrigen, verfassungsgemäßen Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben. Im vorliegenden Fall würde die materiell-rechtliche Regelung ihre selbständige Bedeutung aber nicht verlieren, wenn allein die von der Senatsmehrheit als verfahrensregelnde Vorschriften beanstandeten Bestimmungen des Gesetzes für nichtig erklärt würden.

Zu I. 4) (=S. 335 ff.)

Der Auffassung, das Gesetz (in seiner ursprünglichen Fassung) enthalte keine verfahrensregelnden Vorschriften im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG, bin ich vor allem deshalb, weil ich der Senatsmehrheit im Ausgangspunkt zustimme: daß nämlich das in Art. 84 Abs. 1 GG vorgesehene Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu

始版本中本應由各邦及其機關加以執行，從而任何程序規制規定均係以各邦及其機關為規範對象，然而此等規定已因此喪失其對各邦組織主權之影響：聯邦藉由 1977 年 12 月 23 日修正法律（《規制培訓職位促進附加問題法》，BGBl. I S. 3108，已獲聯邦參議院同意）將法律之執行移交主管職業公傷保險協會。其後果係，法律中任何程序規制規定，現在均以主管職業公傷保險協會為規範對象，從而各邦不再受其影響。因此，所爭議之、依本庭見解具有程序規制性質之法律規定，在其付諸實踐之前，已喪失其對各邦組織主權可能造成影響之意義；就此，本人已認為對事後確認所涉規定係（或曾係）違憲之「權利保護利益」有所欠缺；更難以理解者，為何（依多數意見）程序規制規定之無效——既然其已不再對各邦發生效力——亦應導致法律中依憲法有效之實體法規定之無效。

最後，認為法律不應整體宣告違憲、而應僅就（依多數意見）程序規制性規定宣告違憲之見解，亦不因法律確定性之考量而受到阻礙。就此，本人援引本庭判例（BVerfGE 8, 274 [301]）——依此，個別規定（須在裁決主文中指明）之無效，僅在從法律之客觀意義得出法律其餘依憲法規定之部分不具獨立意義時，方導致整部法律之無效。在本案中，若僅就多數意見所指摘之程序規制性規定宣告無效，實體法規制不失其獨立意義。

就第一部分 4) (第 335 頁以下)：

本人持有法律（在其原始版本中）不包含《基本法》第 84 條第 1 項意義下程序規制規定之見解，主要係因本人贊同多數意見之出發點：《基本法》第 84 條第 1 項所規定之聯邦行政程序法律須聯邦參議院同意之

Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes "die Grundentscheidung der Verfassung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaues mit absichern und verhindern (soll), daß 'Systemverschiebungen' im bundesstaatlichen Gefüge im Wege der einfachen Gesetzgebung (hinzuzufügen wäre: ohne Beteiligung des Bundesrates) herbeigeführt werden"; konsequent gelangt die Senatsmehrheit zu dem Schluß, daß das Zustimmungserfordernis "allein für solche Bundesgesetze (gilt), die selbst das Verfahren der Landesbehörden *regeln*, also verbindlich die Art und Weise und die Formen ihrer Tätigkeit zur Ausführung des Gesetzes vorschreiben" (Umdruck S. 55 = S. 319). Dabei kann die Hervorhebung des Wortes "regeln", das einen terminus technicus darstellt und insbesondere im Verwaltungsrecht eine ganz bestimmte Bedeutung hat, sinnvollerweise nur der Klarstellung dienen, daß nicht jegliche Verfahrensvorschrift genügt, die Zustimmungsbedürftigkeit zu begründen, sondern daß es sich um eine nicht unerhebliche, "substantielle" Regelung des Verwaltungsverfahrens handeln muß, eine *Regelung*, die nicht lediglich Selbstverständlichkeiten festlegt, allgemeine Grundsätze wiederholt oder anderenorts bereits geltende Regelungen übernimmt, sondern die aufgrund ihrer für die Länder verbindlichen Wirkung sowie ihres substantiellen Gehalts geeignet ist, in den den Ländern ansonsten durch Art. 83 GG vorbehaltenen Bereich eigenverantwortlich zu gestaltender Verwaltung "einzudringen" und derart die durch das Grundgesetz geordneten Machtverhältnisse zwischen Bund und Ländern zu verschieben.

Bei konsequenter Fortführung dieser Argumentation hätte auch die Senatsmehrheit zu dem Ergebnis gelangen müssen, daß die von ihr angeführten Vorschriften des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes nicht im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG das Verwaltungsverfahren "regeln". Insbesondere hätte sie sich nicht mit der Feststellung begnügen dürfen, es handele sich - abstrakt - (auch) um Verwaltungsverfahrensvorschriften, sondern sie hätte ihre Prüfung auf die Frage erstrecken müssen, ob diese Vorschriften das im Grundgesetz geordnete Machtverhältnis zwischen Bund und Ländern zu verschieben geeignet sind, konkret: ob sie *substantiell* auf die eigenverantwortliche Verwaltungstätigkeit der Länder einwirken, ob sie von Bundes wegen eine *eigenständige* und *eigentümliche* Regelung vorschreiben und ob sie in dem Sinne *ausschließlich* sind, daß sie den Ländern keinerlei abweichende oder jedenfalls ergänzende Handhabung erlauben. Eine solche, weitergehende Prüfung hätte ergeben, daß die von der Senatsmehrheit angeführten Einzelsvorschriften diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Insoweit verweise ich auf die abweichende Meinung des Richters Dr. R.

要求，「旨在保障憲法之聯邦國家結構基本決定，並防止以普通立法方式（應補充：在無聯邦參議院參與下）在聯邦國家結構中引發『體制性位移』」；多數意見一貫地得出結論：同意要求「僅適用於那些自身規制邦機關程序之聯邦法律，即強制性規定其依法執行活動之方式與形式的聯邦法律」（原稿第 55 頁 = 第 319 頁）。「規制」一詞——其係一個術語，在行政法中尤具特定意涵——之強調，有意義上只能服務於闡明：並非任何程序規定均足以引發同意必要性，而必須係行政程序之非輕微的、「實質性」規制——一種因其對各邦之拘束效力及實質性內容，足以「侵入」《基本法》第 83 條所保留由各邦自主形塑之行政領域、從而位移《基本法》所秩序化之聯邦與各邦間權力關係的規制，而非僅確立不言而喻之事項、重複一般原則或沿用他處已有效規定者。

在一貫延續此論證的情況下，多數意見亦應得出結論：其所援引之《職業培訓促進法》各規定，並非《基本法》第 84 條第 1 項意義下「規制」行政程序之規定。尤其，多數意見不得僅以確認相關規定在抽象意義上（亦）屬行政程序規定而告滿足，而應將審查延伸至以下問題：此等規定是否有能力位移《基本法》所秩序化之聯邦與各邦間的權力關係，具體言之：其是否在實質上影響各邦之自主負責行政活動、是否從聯邦層面規定了一種獨立且特有的規制、以及是否具有排他性——即禁止各邦採取任何偏離或至少補充之做法。此種進一步深入的審查，應得出以下結論：多數意見所援引之個別規定，並不符合此等前提要件。就此，本人援引 Dr. R. 法官之不同意見。

171

Abweichende Meinung: Dr. Niebler

Der Senat hätte sich meines Erachtens auch zu der Frage äußern müssen, ob die Erhebung einer Abgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz mit dem Grundsatz der Bundestreue vereinbar wäre.

Die Antragstellerin und die übrigen Verfahrensbeteiligten haben schriftlich und in der mündlichen Verhandlung zu dieser Frage Stellung genommen. Die Frage, wieweit Sonderabgaben zulässig sind, wird bei Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzlage in Zukunft voraussichtlich erhöhte Bedeutung gewinnen. Unter diesen Umständen hätte im Hinblick auf Stellung und Aufgaben, die dem Bundesverfassungsgericht im Gesamtgefüge des Grundgesetzes übertragen sind, jedenfalls auch geprüft werden müssen, ob sich für die Erhebung der Abgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz Grenzen aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue ergeben.

I.

1. Nach dem Verfassungsgrundsatz der "Bundestreue" besteht eine Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu "bundesfreundlichem Verhalten"; das heißt, alle an dem "Bündnis" Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen (BVerfGE 1, 299 [315]). Für den Bund kann sich aus der Pflicht zur Bundestreue eine Schranke für die Ausübung einer ihm ansonsten zustehenden Kompetenz ergeben (vgl. BVerfGE 12, 205 [239]; 14, 197 [215]). Der Grundsatz der Bundestreue kann somit dazu führen, daß der Bund mit Rücksicht auf die Pflicht zu bundestreuem Verhalten von ihm zustehenden Rechten einen bestimmten Gebrauch nicht machen darf oder daß er in bestimmter Weise vorgehen muß (vgl. BVerfGE 1, 117 [131]; 21, 312 [326]).

2. Nach diesen Grundgedanken kann sich für den Bund eine deutliche Schranke für die Erhebung außersteuerlicher Abgaben ergeben.

a) Die Erhebung von Sonderabgaben und die Gewährung finanzieller Hilfen wirkt sich in der Regel auf die Bemessungsgrundlagen für die Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer (Gewerbeertragsteuer) aus (vgl. für die Berufsausbildungsabgabe z. B. § 2 Abs. 3, § 4 Abs. 4, § 24b EStG; § 9 Ziff. 8 GewStG). Dies bedeutet, daß dadurch das Aufkommen dieser Steuern gemindert wird. Da den Ländern ein erheblicher Teil

不同意見：Niebler 法官

依本人之見，本庭亦應就以下問題表明立場：依《職業培訓促進法》課加課徵，是否與聯邦忠誠原則相符。

172

聲請人及其他程序參與者已就此問題在書面及口頭辯論中發表意見。在考量一般經濟與財政狀況之前提下，特別公課在何種程度上合法許可之問題，在未來可能具有日益增加之重要性。在此情況下，鑑於聯邦憲法法院在《基本法》整體結構中所被賦予之地位與任務，至少亦應審查依《職業培訓促進法》課加課徵，是否從聯邦忠誠之視角存在界限。

173

I.

1. 依「聯邦忠誠」憲法原則，聯邦及其所有成員負有「聯邦友好行為」之法律義務：所有「盟約」參與者，有義務依此盟約之本質共同協作，並為其鞏固及維護其本身與各成員之正當利益作出貢獻（BVerfGE 1, 299 [315]）。就聯邦而言，聯邦忠誠義務可對其行使本應屬於其之管轄權構成限制（BVerfGE 12, 205 [239]; 14, 197 [215]）。聯邦忠誠原則因此可導致，聯邦基於聯邦友好行為義務之考量，對其所享有之某些權利不得作特定使用，或必須以特定方式行事（BVerfGE 1, 117 [131]; 21, 312 [326]）。

174

2. 依此等基本思想，聯邦在課加非稅課徵方面，可能存在明確之限制。

175

a) 課加特別公課及給予財政補助，通常影響所得稅、公司稅及營業稅（營業收益稅）之課稅基礎（就職業培訓費，參見《所得稅法》第 2 條第 3 項、第 4 條第 4 項、第 24b 條；《營業稅法》第 9 條第 8 款）。此意謂，此等稅收之課徵收益因而削減。由於各邦享有其中相當大的份額（1979

176

davon zufließt (1979 z. B. 43% der Einkommen- und Körperschaftsteuer), werden somit auch die Steuereinnahmen der Länder gemindert.

b) Diese Auswirkung von Sonderabgaben auf die Steuereinnahmen der Länder kann der Bund nicht außer acht lassen.

Eine Schranke für die Erhebung weiterer außersteuerlicher Sonderabgaben wäre jedenfalls dann erreicht, wenn durch die Auswirkungen aller erhobener Sonderabgaben das Aufkommen an Steuern, die den Ländern ganz oder zum Teil zufließen, erheblich gemindert und somit der Finanzaufstrom an die Länder ausgehöhlt würde. Wenn durch eine bestimmte zusätzliche Sonderabgabe dieser Zustand erreicht würde, wäre der Bund aufgrund seiner Verpflichtung zu bundesfreundlichem Verhalten gezwungen, von seiner grundsätzlich gegebenen Kompetenz zur Erhebung einer außersteuerlichen Abgabe keinen Gebrauch zu machen, um den Bestand und das Funktionieren des bundesstaatlichen Systems nicht zu gefährden. Denn im Rahmen einer bundesstaatlichen Ordnung müssen die Länder die zur Leistung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel erhalten. Dies wäre nicht mehr der Fall, wenn das den Ländern ganz oder zum Teil zustehende Steueraufkommen durch die Erhebung von Sonderabgaben erheblich verkürzt oder die entsprechenden Steuern sogar ausgehöhlt würden (vgl. BVerfGE 32, 333 [338]). Den Bundesgesetzgeber trifft somit die Pflicht, vor Erhebung einer neuen, das heißt einer zu den bereits bisher erhobenen Sonderabgaben hinzutretenden außersteuerlichen Abgabe zu überprüfen, ob durch die neue Sonderabgabe allein oder durch ihr Hinzutreten zu den bisherigen Sonderabgaben eine Beeinträchtigung der wesentlichen Finanzinteressen der Länder gegeben wäre; gegebenenfalls hat er von der Erhebung der zusätzlichen Sonderabgabe Abstand zu nehmen.

3. Im Jahre 1979 hat bei kassenmäßigen Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer von rund 186 Milliarden DM der Bundesanteil ca. 63 Milliarden DM betragen, während die Länder ebenfalls ca. 63 Milliarden DM erhalten haben. Bei der Bewertung dieser Summen ist zu berücksichtigen, daß eine Sonderabgabe sich auf das tatsächliche Steueraufkommen nur mit etwa 50% auswirkt. Das derzeitige Gesamtaufkommen aus den tatsächlich erhobenen außersteuerlichen Abgaben beträgt ungefähr 5,5 Milliarden DM jährlich. Ob die zusätzliche Erhebung der Berufsausbildungsabgabe, deren jährliches Aufkommen mit etwa 800-900 Millionen DM anzusetzen ist, bereits zu einer erheblichen Verkürzung des Finanzaufstroms an die Länder führen, ob dadurch bereits von einer wesentlichen Erschütterung des

analoges Beispiel (Einkommen- und Körperschaftsteuer 43%), die Einnahmen der Länder ebenfalls gemindert werden.

b) 特別公課對各邦稅收之此一影響，聯邦不得漠然置之。

177

進一步課徵非稅特別公課的界限，至少在下列情形即已達到：所有已課徵特別公課的影響合併觀察後，導致全部或部分流入各邦的稅收顯著減少，從而掏空各邦的財政收入流入。若某一特定額外特別公課會造成此一狀態，則聯邦基於其聯邦友善行為義務，為避免危及聯邦國家體制的存續與運作，即不得行使其原則上既有之課徵非稅公課權限。蓋在聯邦國家秩序下，各邦必須取得履行其任務所必要的財政資金；若全部或部分歸屬各邦之稅收，因特別公課的課徵而顯著縮減，或相應稅種甚至遭到掏空，則此一要求即不再獲得滿足（參見 BVerfGE 32, 333 [338]）。因此，聯邦立法者在課徵一項新的、亦即追加於既有特別公課之外的非稅公課之前，負有審查義務：須審查該新特別公課本身，或其與既有特別公課累加後，是否會損害各邦的重要財政利益；必要時，聯邦立法者即應停止課徵該額外特別公課。

178

3. 1979 年，所得稅、公司稅及營業稅之現金收入約為 1860 億馬克，聯邦份額約 630 億馬克，各邦同樣約得 630 億馬克。評估此等金額時，須考量特別公課對實際稅收之影響約為 50%。目前實際課加之非稅課徵總收入約為每年 55 億馬克。職業培訓費之額外課加——其年收入估計約 8 至 9 億馬克——是否已導致對各邦財政流入之實質縮減，是否已可論及對財政憲法收益與分配體制之實質動搖、從而聯邦忠誠原則所衍生之界限已遭逾越，均應予以審查。鑑於各邦為完成其任務須在相當程度上舉債，致使稅收明顯削減之特別公課規模，在此脈絡下不能視為無足輕重。

179

finanzverfassungsrechtlichen Ertrags- und Verteilungssystems gesprochen werden könnte und somit die sich aus dem Gedanken der Bundestreue ergebende Schranke überschritten wäre, hätte geprüft werden müssen. Im Hinblick darauf, daß die Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben in nicht unerheblichem Maße Kredite aufnehmen müssen, kann der Umfang der Sonderabgaben, die zu einer spürbaren Minderung der Steuereinnahmen führen, nicht als insoweit unwesentlich angesehen werden.

II.

Darauf, daß die Ausführungen unter I. die Bedeutung des Grundsatzes der Bundestreue für die Erhebung von außersteuerlichen Abgaben nicht erschöpfen, sei lediglich hingewiesen. In der Literatur ist zu diesem Komplex eine Reihe weiterer wichtiger Gesichtspunkte vorgebracht worden (vgl. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, S. 115 ff.; Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 ff.; Rack, Die Verfassung als Maßstab, 1978, S. 281 f.). Eine umfassende Erörterung der verschiedenen Gesichtspunkte, die hier Bedeutung haben, betrachte ich nicht als Aufgabe meiner abweichenden Meinung.

II.

此處僅指出，第一部分之論述未能窮盡聯邦忠誠原則對課加非稅課徵之意義。文獻中就此複雜議題尚提出一系列其他重要觀點（Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, S. 115 ff.; Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103 ff.; Rack, Die Verfassung als Maßstab, 1978, S. 281 ff.）。對此各項觀點之全面討論，本人認為並非本不同意見之任務。

180

Glossar

Ausgewählte Terminologie des Urteils

譯語表

本文件採用之主要法律術語對照

本表收錄本判決（BVerfGE 55, 274 Berufsausbildungsabgabe）翻譯之固定術語，以本譯文為準。縮寫表列於後。

Sonderabgabe	特別公課
Steuer	租稅
Abgabe	課徵；公課
Berufsausbildungsabgabe	職業培訓費
Umlage	費用分攤；攤費
Aufkommen	課徵收益
Zweckbindung	目的性拘束
Finanzierungsverantwortlichkeit	財政責任
Allgemeinheit	一般大眾；社會整體
Gruppenhomogenität	群體同質性
homogene Gruppe	同質群體
Sachnähe	事務關聯性
spezifische Beziehung	特定關聯
Gruppenverantwortlichkeit	群體責任性
Gruppenverantwortung	群體責任
Gruppennützigkeit	群體受益性
seltene Ausnahme	罕見的例外

Belastungsgleichheit	負擔平等
Budgethoheit des Parlaments	議會預算主權
Finanzverfassung	財政憲法
Steuerstaat	稅收國家
Berufsausbildung	職業培訓
Ausbildungsplatz	培訓職位；學徒職位
Arbeitgeber	雇主
Arbeitnehmer	雇員；勞工
duales Berufsausbildungssystem	雙軌職業培訓制度
Bundesinstitut für Berufsbildung	聯邦職業教育研究院
Lastenausgleichsbank	負擔平衡銀行
Verwaltungsverfahren	行政程序
Zustimmungsbedürftigkeit	同意必要性
Bundesrat	聯邦參議院
Bundestag	聯邦議院
Bundesverfassungsgericht	聯邦憲法法院

Zweiter Senat	第二庭
Antrag	聲請（向法院）；提案（議會）；申請（行政）
Antragsteller	聲請人

Abkürzungen / 縮寫

APIFG	<i>Ausbildungsplatzförderungsgesetz</i> ；《職業培訓促進法》
BBiG	<i>Berufsbildungsgesetz</i> ；《職業教育法》
BGBL	<i>Bundesgesetzblatt</i> ；《聯邦法律公報》
BTDrucks.	<i>Bundestags-Drucksache</i> ；聯邦議院印刷文件
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i> ；聯邦憲法法院
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i> ；《聯邦憲法法院判決集》
BVerfGG	<i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz</i> ；《聯邦憲法法院法》
GG	<i>Grundgesetz</i> ；《基本法》

abweichende Meinung	不同意見
Bundestreue / bundesfreundliches Verhalten	聯邦忠誠；聯邦友好行為

f. / ff.	<i>folgende / fortfolgende</i> ；以下一頁；以下數頁
Rn.	<i>Randnummer</i> ；邊碼；段碼
RVO	<i>Reichsversicherungsordnung</i> ；《帝國保險法》
S.	<i>Seite</i> ；頁
StenBer.	<i>Stenographischer Bericht</i> ；速記紀錄
StGB	<i>Strafgesetzbuch</i> ；《刑法》
vgl.	<i>vergleiche</i> ；參見
VwVfG	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> ；《行政程序法》