

BVerfGE 108, 186

Altenpflegeausbildungsumlage

Synoptische Ausgabe

Beschluss des Zweiten Senats

vom 17. Juli 2003

Aktenzeichen: -- 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99; 2 BvL 1/01

--

BVerfGE 108, 186

特別公課——老人照護訓練費暨資訊義務

德中對照本

聯邦憲法法院第二庭

裁定於 2003 年 7 月 17 日

案號：-- 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99; 2 BvL 1/01 --

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
Beschluss	Entscheidung
Tenor	Entscheidungsformel
Gründe	Begründung
A.	Sachverhalt und Verfahren
B.	Zulässigkeit der Vorlagen
C.	Verfassungsrechtliche Würdigung

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

目錄

裁判要旨	官方裁判要旨
裁定	裁定文
主文	裁定主文
理由	理由
A.	事實與程序
B.	移送審查之合法性
C.	憲法審查

譯語表	術語對照
-----	------

Deutsch

Gliederung

Leitsätze	Amtliche Leitsätze (1–2)
Beschluss	Zweiter Senat, 17. Juli 2003, 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99; 2 BvL 1/01
Tenor	Entscheidungsformel

Gründe

- A.** Sachverhalt und Verfahren
 - I.** Landesrechtliche und bundesrechtliche Altenpflegeumlagen
 - II.** Ausgangsverfahren und Vorlagebeschlüsse
 - III.** Stellungnahmen
- B.** Zulässigkeit der Vorlagen
 - I.** Entscheidungserheblichkeit
 - II.** Darlegung der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit
- C.** Verfassungsrechtliche Würdigung
 - I.** Gesetzgebungskompetenz; Sonderabgabenanforderungen
 - II.** Grundrechte; Bestimmtheit; Verhältnismäßigkeit

中文譯文

大綱

裁判要旨	官方裁判要旨（共 2 條）
裁定	第二庭，2003 年 7 月 17 日，案號 2 BvL 1、4、6、16、18/99；2 BvL 1/01
主文	裁定主文

理由

- A.** 事實與程序 1
 - I.** 邦法與聯邦法之老人照護培訓費用分攤 1–67
 - II.** 原訴訟與移送裁定 68–80
 - III.** 各方意見 81–92
- B.** 移送審查之合法性 93
 - I.** 裁判相關性 94–104
 - II.** 違憲確信之說明 105
- C.** 憲法審查 106
 - I.** 立法權限；特別公課要件 107–162
 - II.** 基本權、明確性與比例原則 163–183

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

Beschluss

des Zweiten Senats vom 17. Juli 2003

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung, ob §§ 8 und 9 des niedersächsischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 20. Juni 1996 (Nds. GVBl S. 276) wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig und nichtig sind, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 10. März 1999 (5 A 21/98) – 2 BvL 1/99 –; ob § 7 Abs. 3 Satz 1 und Absätze 4 bis 6 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) mit Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. April 1999 und Beschlüsse vom 26. März 2003 (7 K 7478/97, 7 K 160/98, 7 K 5396/98, 7 K 6380/98) – 2 BvL 4/99 –; ob § 7 Abs. 3 bis 6 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) mit Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 104a bis 108 GG vereinbar ist, soweit ambulante Pflegeeinrichtungen im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 AltPflG zur Zahlung verpflichtet sind, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 1. Juni 1999 (3 K 9998/97) und Beschluss vom 27. Juni 2000 (3 K 9998/97) – 2 BvL 6/99 –; ob § 4 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Ausbildungsvergütung in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 (GVBl S. 143) mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss

1. 以完整文件記錄特別公課，向議會與公眾提供資訊，乃是就為公共任務對人民作財政上徵用之規劃與決定，實現有效之議會民主正當性與控制的要求。
2. 關於邦法上為籌措老人照護培訓報酬而課徵之公課的合憲性。

裁定

第二庭，2003 年 7 月 17 日

本案係審查下列問題：1996 年 6 月 20 日下薩克森邦《老人照護職業法》(Nds. GVBl S. 276) 第 8 條及第 9 條，是否因違反《基本法》第 2 條第 1 項及第 3 條第 1 項而違憲無效，– 呂訥堡行政法院 1999 年 3 月 10 日停止程序並移送審查裁定 (5 A 21/98) – 2 BvL 1/99 –；1994 年 6 月 19 日北萊茵-威斯特法倫邦《老人照護職業法》(GV.NW S. 335) 第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項，以 1997 年 3 月 5 日修正法 (GV.NW S. 28) 修正後之版本，是否與《基本法》第 2 條第 1 項、第 3 條第 1 項及第 20 條第 3 項不相容並因而違憲，– 格爾森基興行政法院 1999 年 4 月 28 日停止程序並移送審查裁定及 2003 年 3 月 26 日各裁定 (7 K 7478/97、7 K 160/98、7 K 5396/98、7 K 6380/98) – 2 BvL 4/99 –；同法第 7 條第 3 至 6 項，就第 7 條第 3 項第 1 句第 3 款意義下之居家照護機構負繳納義務部分，是否與《基本法》第 20 條第 3 項及第 104a 條至第 108 條相容，– 杜塞道夫行政法院 1999 年 6 月 1 日停止程序並移送審查裁定 (3 K 9998/97) 及 2000 年 6 月 27 日裁定 (3 K 9998/97) – 2 BvL 6/99 –；1997 年 6 月 3 日萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬邦法》(GVBl S. 143) 第 4 條，是否與《基本法》第 2 條第 1 項及第 20 條第 3 項相容，– 科布倫茲行政法院 1999 年 8 月 24 日停止程序並移送審查裁定 (5 K 2748/98.KO) – 2 BvL 16/99 –；同一規定是否與《基本法》第 2 條第 1 項及第 20 條第 3 項相容，– 科布倫茲行政法院 1999 年 12 月 7 日停止程序並移送審查裁定 (5 K 82/99.KO) – 2 BvL 18/99 –；以及 1993 年 8 月 16

des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 24. August 1999 (5 K 2748/98.KO) – 2 BvL 16/99 –; ob § 4 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Ausbildungsvergütung in der Altenpflege vom 3. Juni 1997 (GVBl S. 143) mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 7. Dezember 1999 (5 K 82/99.KO) – 2 BvL 18/99 –; ob § 25 Abs. 2 des Thüringer Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 16. August 1993 (GVBl S. 490) mit Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Weimar vom 20. Dezember 2000 (8 K 2840/98.We) – 2 BvL 1/01 –.

日圖林根邦《老人照護職業法》(GVBl S. 490) 第 25 條第 2 項，是否與《基本法》第 2 條第 1 項、第 3 條第 1 項及第 20 條第 3 項不相容並因而違憲，– 魏瑪行政法院 2000 年 12 月 20 日停止程序並移送審查裁定 (8 K 2840/98.We) – 2 BvL 1/01 –。

Entscheidungsformel

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

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

裁定主文

1. 各程序合併裁判。

2. 1994 年 6 月 19 日北萊茵-威斯特法倫邦《老人照護職業法》(GV.NW S. 335) 第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項，以 1997 年 3 月 5 日《修正老人照護職業法之法律》(GV.NW S. 28) 修正後之版本；1997 年 6 月 3 日萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬邦法》(GVBl. S. 143) 第 4 條第 1 至 3 項；以及 1996 年 6 月 20 日下薩克森邦《老人照護職業法》(Nds. GVBl. S. 276) 第 8 條及第 9 條，均與《基本法》相容。1993 年 8 月 16 日圖林根邦《老人照護職業法》(GVBl. S. 490) 第 25 條第 2 項，於當時亦與《基本法》相容。

Gründe:

A.

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

I.

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

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

2. Das nordrhein-westfälische Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (NW AltPflG) vom 19. Juni 1994 (GV.NW S. 335) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 5. März 1997 (GV.NW S. 28) bildet die Rechtsgrundlage für die Ausbildung in den Berufen der Altenpflege und die Finanzierung der Ausbildungsvergütung. Die Gesamtverantwortung für Ausbildung und Grundqualifikation tragen staatlich anerkannte Fachseminare für Altenpflege. Sie haben den Unterricht und die berufspraktische Ausbildung inhaltlich

理由:

A.

本規範審查程序涉及的問題是：各邦關於由照護機構及老人安養機構負擔費用分攤之邦法規定——以籌措償還老人照護培訓學員或學徒培訓報酬費用（老人照護費用分攤）——是否與《基本法》相符，尤其是否符合聯邦國家財政憲法（《基本法》第 104a 條以下）對非稅課徵之課徵及計算所提出之要求。 1

1. 邦法規定的老人照護培訓係獨立類型的培訓課程，介於雙元培訓課程與純學校培訓課程之間。培訓的整體責任通常由老人照護學校或老人照護專業研習機構承擔。老人照護所需之知識與技能，在老人照護學校及通常與學校相連之老人照護機構的培訓實習期間習得。 2

依部分邦之規定，老人照護培訓之主辦機構須向學員及學徒支付培訓報酬，此項報酬由各邦向老人照護培訓之主辦機構予以償還。尤其為籌措此項培訓報酬償還所需資金，北萊茵-威斯特法倫邦、萊茵蘭-普法爾茨邦、下薩克森邦及圖林根邦等邦相繼引入老人照護費用分攤制度。 3

2. 1994 年 6 月 19 日北萊茵-威斯特法倫邦《老人照護職業法》（NW AltPflG, GV.NW S. 335），以 1997 年 3 月 5 日《修正老人照護職業法之法律》（GV.NW S. 28）修正後之版本，構成老人照護職業培訓及培訓報酬融資之法律基礎。培訓及基本資格養成之整體責任，由國家認可之老人照護專業研習機構承擔。其須使課堂教學與職業實務培訓在內容及組織上相互配合（NW AltPflG 第 5 條第 1 項及第 3 項），並向參加培訓及 4

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

§ 7 Vergütung, Umlage

...

(3) Zur Zahlung einer Umlage für die Erstattung nach Absatz 2 zuzüglich der Kosten ihrer Erhebung und der Bereitstellung und Auszahlung der Erstattungsbeträge sind verpflichtet:

1. Heime im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1992 (BGBl. I S. 1340) in der jeweils geltenden Fassung, die der Pflege alter Menschen dienen, und
2. andere stationäre Pflegeeinrichtungen, in denen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft ganztags (vollstationär) oder nur tagsüber oder nur nachts (teilstationär) alte Menschen untergebracht und gepflegt werden, und
3. ambulante Pflegeeinrichtungen, die als selbstständig wirtschaftende Einrichtungen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft alte Menschen in ihrer Wohnung pflegen.

Die vorgenannten Einrichtungen sind ebenfalls verpflichtet, die nachstehend unter Absatz 4 Nr. 3 und 4 genannten Angaben zur Berechnung des Umlagebetrages dem zuständigen Landschaftsverband zu übermitteln. Die Angaben sind dem zuständigen Landschaftsverband spätestens bis zum 30. September des dem umlagepflichtigen Jahr vorausgehenden Jahres vorzulegen. Einrichtungen werden nicht zur Zahlung einer Umlage herangezogen, wenn die Kosten der Erhebung und Auszahlung der Umlage nicht im angemessenen Verhältnis zur Höhe der zu erhebenden Umlage stehen.

(4) Grundlage für die Berechnung des auf die Einrichtungen und Dienste der Altenhilfe jeweils entfallenden Umlagebetrages sind:

基本資格養成者支付報酬。依 NW AltPflG 第 7 條第 1 項，此項報酬由主管地方福利聯合會償還，但依其他法律規定存在給付請求權者不在此限。償還所需資金依 NW AltPflG 第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項，以費用分攤方式籌措。NW AltPflG 第 7 條於本案相關部分如下：

第 7 條報酬、費用分攤

〔本段於 DFR 資料庫原文缺漏〕

(3) 下列機構負有繳納費用分攤之義務，以支應第 2 項之償還，以及課徵、備置與支付償還金額所生之費用：

1. 依 1992 年 6 月 16 日公告版本（BGBl. I S. 1340）及其各該有效版本之《養老院法》第 1 條第 1 項意義下、服務於老人照護之養老院；以及
2. 其他住院式照護機構，其在受訓合格照護人員之持續責任下，全日（完全住院式）或僅於日間或夜間（部分住院式）收容並照護老人；以及
3. 居家照護機構，其作為獨立經營之機構，在受訓合格照護人員之持續責任下，於老人住居處照護老人。

前述機構並負有義務，將下列第 4 項第 3 款及第 4 款所稱、計算費用分攤金額所需之資料，傳送予主管地方福利聯合會。資料最遲應於負費用分攤義務年度之前一年 9 月 30 日前提出予主管地方福利聯合會。倘費用分攤之課徵及支付成本與應課徵之分攤金額不成適當比例，該機構不予課徵費用分攤。

(4) 計算各老人扶助機構及服務各自應負費用分攤金額之基礎如下：

1. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Ausbildung und Grundqualifizierung, die von den Fachseminaren für Altenpflege eine erstattungsfähige Vergütung erhalten;
 2. der Gesamtbetrag der Umlage;
 3. die Zahl der in stationären und teilstationären Einrichtungen zur Pflege alter Menschen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Pflegedienstes (umgerechnet in Vollzeitstellen);
 4. die Summe der über die ambulanten Dienste erbrachten Leistungsstunden für die Pflege alter Menschen (umgerechnet in Vollzeitstellen).
- (5) Zur Ermittlung des auf die einzelne stationäre und teilstationäre Einrichtung der Altenhilfe und auf den ambulanten Pflegedienst für alte Menschen im Wege der Umlage entfallenden Betrages werden die Gesamtkosten anteilig, entsprechend der Zahl der ermittelten Vollzeitstellen, auf die umlagepflichtigen Einrichtungen und Dienste verteilt.
- (6) Die Berechnung der Ausgleichsbeträge sowie ihre Erhebung erfolgt durch die zuständigen Landschaftsverbände.

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

1. 自老人照護專業研習機構取得可償還報酬之培訓及基本資格養成參加者人數； 13
2. 費用分攤總額； 14
3. 在住院式及部分住院式老人照護機構中受僱之照護服務員工人數（折算為全職職位）； 15
4. 居家服務所提供老人照護服務時數之總和（折算為全職職位）。 16
- (5) 為確定各住院式及部分住院式老人扶助機構、以及老人居家照護服務於費用分攤方式下所應負擔之金額，總成本依所查明之全職職位數，按比例分配予負分攤義務之機構及服務。 17
- (6) 平衡金額之計算及課徵，由主管地方福利聯合會辦理。 18
- 依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 8 條，老人照護主管部長獲授權，以法規命令規定費用分攤之計算、平衡程序與分攤程序，以及免除分攤義務之例外；其並指定主管機關。北萊茵-威斯特法倫邦勞動、衛生暨社會部長據此於 1994 年 9 月 28 日發布《費用分攤條例》(NW UmlageVO, GV.NW S. 843)，後經 1996 年 12 月 12 日版本修正 (GV.NW S. 520)。主管機關指定為各地景聯合會。萊茵蘭及威斯特法倫-利珀地景聯合會 (Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe) 依《北萊茵-威斯特法倫邦地景聯合會條例》(LVerbO) 第 2 條，為享有自治權之公法社團，由其選任機關行使自治。各地景聯合會須就每一會計年度之全部收入與支出編列預算計畫（參見 LVerbO 第 23 條）。依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條取得之費用分攤收入，列入各地景聯合會之預算計畫，並以專款專用方式，用於償還老人照護培訓主辦者之培訓成本及支應執行《老人照護法》之行政費用（參見例：萊茵蘭地景聯合會，1997 年度預算條例，第 128、147 頁）。北萊茵-威斯特法倫 19

(vgl. z.B. Landschaftsverband Rheinland, Haushaltssatzung 1997, S. 128, 147). In den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Einnahmen aus der Altenpflegeumlage nicht – auch nicht als nachrichtlich beigefügte Anlage oder Erläuterung – enthalten.

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

3. Das rheinland-pfälzische Landesgesetz über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Rh.-Pfl. AltPflAusbVergG) vom 3. Juni 1997 (GVBl. S. 143) regelt den Anspruch auf Ausbildungsvergütung in den Bildungsgängen für Altenpflegeberufe, die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen und die Aufbringung der Mittel für die Erstattung (vgl. § 1 Rh.-Pfl. AltPflAusbVergG). Der Träger der fachpraktischen Ausbildung hat nach § 2 Abs. 1 Rh.-Pfl. AltPflAusbVergG den Schülern, mit denen Ausbildungsverträge bestehen, während der gesamten Dauer der Ausbildung eine Ausbildungsvergütung zu zahlen, soweit nicht eine Ausbildungsvergütung von dritter Seite gewährt oder die Ausbildung durch öffentliche Mittel gefördert wird, die den Unterhalt der Schüler sichern. Die zuständige Behörde erstattet nach § 3 Abs. 1 Rh.-Pfl. AltPflAusbVergG dem Träger der fachpraktischen Ausbildung 50 v.H. der Aufwendungen für die gezahlten Ausbildungsvergütungen und für den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung; Sachbezüge sind nach den Sachbezugswerten zu berücksichtigen. Insbesondere die Mittel, die für diese Erstattung erforderlich sind, werden nach § 4 Rh.-Pfl. AltPflAusbVergG durch eine Umlage aufgebracht. Diese Norm lautet:

§ 4 Umlage

(1) Die Mittel, die für die Erstattung nach § 3 und zur Deckung der der zuständigen Behörde nach diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen entstehenden Verwaltungskosten erforderlich sind, werden im Umlageverfahren aufgebracht.

(2) Zur Zahlung der Umlage sind alle Pflegeeinrichtungen mit Versorgungsvertrag in Rheinland-Pfalz (§§ 71 bis 73 des Elften Buches Sozialgesetzbuch) verpflichtet. In der Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 kann bestimmt werden, dass Pflegeein-

邦之邦預算計畫，不含老人照護費用分攤之收入——甚至亦無以僅供知悉之附件或說明形式列記者。

依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 10a 條，邦政府須在每個立法任期向邦議會提交一份《老人照護職業發展報告》，使邦議會得以特別就《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條費用分攤之必要性進行審查。

3. 1997 年 6 月 3 日萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬邦法》(Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, GVBl. S. 143)，規定老人照護職業教育課程中之培訓報酬請求權、已支付培訓報酬之償還，以及償還所需資金之籌措（參見 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG 第 1 條）。依第 2 條第 1 項，實務培訓主辦者須於整個培訓期間向與其訂有培訓契約之學員支付培訓報酬，但由第三方給付培訓報酬，或由保障學員生活之公共資金補助培訓者，不在此限。依第 3 條第 1 項，主管機關償還實務培訓主辦者所支付培訓報酬及雇主社會保險負擔部分之 50%；實物給付依實物給付價值計入。尤其是此等償還所需資金，依第 4 條以費用分攤方式籌措。該規範如下：

第 4 條費用分攤

(1) 依第 3 條為償還所需之資金，以及主管機關依本法及依本法發布之法規命令所生行政成本之支應資金，以費用分攤程序籌措。

(2) 萊茵蘭-普法茲邦內所有訂有照護供給契約之照護機構（《社會法典》第十一編第 71 至 73 條）均負有繳納費用分攤之義務。依第 7 條第 1 項

richtungen nicht zur Zahlung der Umlage herangezogen werden, wenn die Kosten der Erhebung und Zahlung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Umlagebetrages stehen.

(3) Grundlagen für die Berechnung des auf eine Pflegeeinrichtung entfallenden Umlagebetrags sind

1. der Gesamtbetrag der

a) nach § 3 zu erstattenden Aufwendungen und

b) der zuständigen Behörde entstehenden Verwaltungskosten und

2. die betrieblichen Erträge aus Leistungen gemäß § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch, für die die Einrichtung als Pflegeeinrichtung zugelassen ist, im Verhältnis zu den entsprechenden betrieblichen Erträgen aller umlagepflichtigen Pflegeeinrichtungen.

(4) Die Pflegeeinrichtungen sind verpflichtet, der zuständigen Behörde die zur Berechnung der Umlage erforderlichen Angaben auf Anforderung zu übermitteln.

Das fachlich zuständige Ministerium wird auf Grund § 7 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Erstattung gezahlter Ausbildungsvergütungen und die Umlage zu treffen, insbesondere über die Berechnung und Auszahlung der Erstattungsbeträge nach § 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, die Berechnung der Umlage, das Umlageverfahren nach § 4 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG sowie Ausnahmen von der Umlagepflicht (§ 4 Abs. 2 Satz 2 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG) und die zuständige Behörde zu bestimmen. Mit der Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege vom 21. Juli 1997 (GVBl. S. 284) hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales von der Ermächtigung Gebrauch gemacht.

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

第 1 款發布之法規命令得規定，倘課徵及支付成本與分攤金額之高低不成適當比例，照護機構不予課徵費用分攤。

(3) 計算各照護機構應負分攤金額之基礎如下：

1. 下列金額之總額：

a) 依第 3 條應償還之支出；以及

b) 主管機關所生之行政成本；以及

2. 該機構作為照護機構經許可提供之《社會法典》第十一編第 82 條第 1 項第 1 句第 1 款給付所生營業收益，相對於所有負分攤義務照護機構相應營業收益之比例。

(4) 照護機構負有義務，依主管機關要求傳送計算費用分攤所需資料。

依《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 7 條第 1 項，主管部長獲授權，以法規命令就培訓報酬之償還及費用分攤作出進一步規定，尤其是關於：第 3 條所定償還金額之計算及支付、費用分攤之計算、第 4 條所定分攤程序、第 4 條第 2 項第 2 句所定免除分攤義務之例外，以及主管機關之指定。勞動、衛生暨社會部長已依此授權，於 1997 年 7 月 21 日發布《老人照護培訓報酬邦法施行邦條例》(GVBl. S. 284)。

依《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條課徵之費用分攤收入，列入邦預算計畫，並以專款專用方式，用於向老人照護培訓主辦者償還成本（參見：萊茵蘭-普法茲邦，1998 年及 1999 年度預算計畫，第 67、85 頁）。

4. Nach dem niedersächsischen Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Nds. APBG) vom 20. Juni 1996 (Nds. GVBl. S. 276) hat die auszubildende Schule dafür zu sorgen, dass die praktische Ausbildung der Schüler den schulrechtlichen Vorschriften entspricht und so durchgeführt wird, dass das Ziel der Ausbildung erreicht wird (§ 5 Abs. 1 Nds. APBG). Der Träger der praktischen Ausbildung hat dafür zu sorgen, dass der Schüler in der stationären, teilstationären und ambulanten Pflege ausgebildet wird, und hat andere geeignete Einrichtungen für die praktische Ausbildung hinzuzuziehen, sofern er eine dieser Versorgungsformen nicht selbst vorhält (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 Nds. APBG). Zwischen dem Träger der Einrichtung, die die praktische Ausbildung durchführt, und dem Schüler wird ein Vertrag über die praktische Ausbildung geschlossen, in dem die Höhe der während der gesamten Ausbildungszeit monatlich zu zahlenden angemessenen Ausbildungsvergütung zu bestimmen ist (vgl. § 6 Abs. 1 und 2 Nr. 6 Nds. APBG). §§ 8, 9 Nds. APBG regeln ein Umlageverfahren, in dem die finanziellen Aufwendungen der Ausbildungsvergütung zwischen den Trägern der praktischen Ausbildung ausgeglichen werden:	4. 依 1996 年 6 月 20 日下薩克森邦《老人照護職業法》(Nds. APBG, Nds. GVBl. S. 276), 受培訓學校須確保學員之實務培訓符合學校法規定, 並以達成培訓目標之方式實施 (第 5 條第 1 項)。實務培訓主辦者須確保學員在住院式、部分住院式及居家照護中接受培訓; 倘其本身未具備其中一種照護形式, 則須引入其他適合機構從事實務培訓 (第 5 條第 2 項第 2 款)。實施實務培訓之機構主辦者與學員間, 須締結實務培訓契約, 並於其中約定整個培訓期間每月應支付之適當培訓報酬數額 (參見第 6 條第 1 項及第 2 項第 6 款)。第 8 條及第 9 條規定一項費用分攤程序, 以調整實務培訓主辦者間因培訓報酬所生之財政支出:	33
§ 8 Umlage	第 8 條費用分攤	34
(1) Die Summe der Ausbildungsvergütungen einschließlich der Pflichtanteile der Arbeitgeber an den Beiträgen für die Sozialversicherungen und die Arbeitslosenversicherung sowie der Kosten, die durch die Bereitstellung und die Auszahlung der Ausbildungsvergütungen entstehen, und die Kosten der Umlagestelle werden auf die Träger der Einrichtungen umgelegt, die	(1) 培訓報酬之總額, 包括雇主就社會保險及失業保險保費所負強制分擔額、備置及支付培訓報酬所生費用, 以及費用分攤機構之成本, 分攤予經營下列機構之主辦者:	35
1. eine Pflegeeinrichtung nach § 71 in Verbindung mit § 72 des Elften Buches Sozialgesetzbuch oder	1. 依《社會法典》第十一編第 71 條結合第 72 條之照護機構; 或	36
2. ein Heim für alte Menschen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes, soweit es nicht schon in Nummer 1 erfasst ist, ausgenommen Altenwohnheime,	2. 《養老院法》第 1 條第 1 項意義下之老人養老院, 於其尚未為第 1 款所涵蓋者, 但老人住宅院除外,	37
betreiben.	之機構。	38
(2) ...	(2) [本段於 DFR 資料庫原文缺漏]	39
(3) Den Umlagemaßstab bildet der Bestand an Pflegepersonal.	(3) 費用分攤基準為照護人員之存量。	40
(4) Maßgebend dafür, ob ein Träger der praktischen Ausbildung einen Anspruch auf	(4) 實務培訓主辦者是否享有自費用分攤取得支付之請求權, 或是否應	41

Zahlung aus der Umlage hat oder ob er eine Zahlung in die Umlage zu leisten hat, ist die Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem auf ihn entfallenden Anteil an der Umlage und den eigenen Aufwendungen (Absätze 1 und 2).

§ 9 Umlageverfahren

(1) Das Umlageverfahren führt die vom zuständigen Ministerium zu bestimmende Umlagestelle für die Gesamtheit der in § 8 Abs. 1 genannten Träger durch.

(2) Die beteiligten Träger sind verpflichtet, der Umlagestelle die zur Durchführung des Umlageverfahrens erforderlichen Auskünfte innerhalb einer von dieser gesetzten Frist zu erteilen. Die Umlagestelle ist berechtigt, die für das Umlageverfahren maßgeblichen Unterlagen anzufordern und diese bei dem Träger einzusehen.

(3) Die Umlagestelle setzt die Höhe der Zahlungen fest, die die am Umlageverfahren beteiligten Träger erhalten oder von diesen an die Umlagestelle zu leisten sind.

(4) ...

Mit den Aufgaben der Umlagestelle kann nach § 10 Satz 1 Nds. APBG das Fachministerium eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts betrauen. Das Niedersächsische Sozialministerium hat die Norddeutsche Landesbank Girozentrale als Umlagestelle bestimmt. Das zuständige Ministerium regelt nach § 11 Nds. APBG weiterhin das Nähere über die Umlage durch Verordnung, insbesondere den Abrechnungszeitraum, die Einzelheiten des Umlagemaßstabes und des Umlageverfahrens, die Pauschalierung der Kosten, die durch die Bereitstellung und die Auszahlung der Ausbildungsvergütungen entstehen, und der Kosten der Umlagestelle, in welcher Höhe aus den Zahlungen zur Umlage eine Rücklage zu bilden und in welchen Zeitabständen im Rahmen der Umlage etwaige Fehlbeträge auszugleichen sind. Von dieser Verordnungsermächtigung hat das Niedersächsische Sozialministerium durch die Umlageverordnung zum Altenpflegeberufegesetz (Nds. UmLVO-APBG) vom 2. Oktober 1996 Gebrauch gemacht (GVBl. S. 427).

In die Haushaltspläne des Landes Niedersachsen sind die Einnahmen aus der Altenpflegeumlage nicht – auch nicht als nachrichtlich beigefügte Anlage oder Erläuterung – eingestellt. Es wurde vielmehr ein Einnahme- und Ausgabekreislauf außerhalb des Budgets bei der Landesbank organisiert. Die Landesbank setzt den zu

向費用分攤支付款項，取決於其應分擔部分與自身支出（第 1 項及第 2 項）之差額高低。

第 9 條費用分攤程序

(1) 費用分攤程序由主管部指定之費用分攤機構，為第 8 條第 1 項所稱全體主辦者辦理。

(2) 參與之主辦者負有義務，於費用分攤機構所定期限內，向其提供實施費用分攤程序所需資訊。費用分攤機構有權要求提交對費用分攤程序具有重要性之文件，並於主辦者處查閱該等文件。

(3) 費用分攤機構確定參與費用分攤程序之主辦者應取得之支付金額，或其應向費用分攤機構支付之金額。

(4) [本段於 DFR 資料庫原文缺漏]

依《下薩克森邦老人照護職業法》第 10 條第 1 句，費用分攤機構之任務得由主管部委託一自然人或私法法人承擔。下薩克森邦社會部已指定北德州立銀行（Norddeutsche Landesbank Girozentrale）擔任費用分攤機構。依第 11 條，主管部進一步以條例規定費用分攤之細節，尤其包括：結算期間、費用分攤標準及程序之細項、為提供及支付培訓報酬所生成成本與費用分攤機構成本之包干化，以及費用分攤款項中應提存準備金之比例，與在費用分攤框架內補足可能虧損之時間間隔。下薩克森邦社會部已依此授權，發布 1996 年 10 月 2 日《老人照護職業法費用分攤條例》（Nds. UmLVO-APBG，GVBl. S. 427）。

下薩克森邦之老人照護費用分攤收入，並未列入邦預算計畫——甚至亦無以附件或附注形式列記者。相反，一套獨立於預算之外的收支循環體系，在邦立銀行層面加以組建。邦立銀行依《下薩克森邦老人照護職業法費用分攤條例》第 4 條第 1 項設定應繳納之費用分攤額及費用補償

zahlenden Betrag der Umlage bzw. den Aufwendungsersatz fest (vgl. näher § 4 Abs. 1 Nds. UmLVO-APBG). Sie zieht die von den Trägern zu zahlenden Beträge ein und überweist den Aufwendungsersatz (vgl. § 5 Nds. UmLVO-APBG). In einer zwischen dem Land und der Landesbank geschlossenen Vereinbarung vom 7. Oktober 1996 wurde hierzu vereinbart, dass die Landesbank die Aufgaben der Umlagestelle übernimmt und dass die Rechnungslegung über die der Vereinbarung zugrunde liegenden Vermögenswerte getrennt vom Vermögen der Landesbank erfolgt.

5. Das Thüringer Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (ThürAltPflG) vom 16. August 1993 (GVBl. S. 490) regelt die Ausbildung in der Altenpflege und Altenpflegehilfe sowie die Erstattung der Ausbildungskosten. Die Ausbildung besteht aus theoretischem sowie praktischem Unterricht, der von Altenpflegeschulen erteilt wird, und einer praktischen Ausbildung mit Ausbildungsabschnitten in stationären und teilstationären Einrichtungen der Altenpflege (§ 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 ThürAltPflG). Der Träger der praktischen Ausbildung hat mit dem Auszubildenden einen schriftlichen Ausbildungsvertrag für die gesamte Dauer der Ausbildung zu schließen und eine Ausbildungsvergütung zu gewähren (vgl. §§ 14 Abs. 1, 18 Abs. 1 ThürAltPflG). Zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung in der Altenpflege wird nach § 25 ThürAltPflG ein Ausgleichsverfahren durchgeführt:

§ 25 Erstattung der Ausbildungskosten

(1) Dem Träger der Ausbildung sind die Kosten der Ausbildungsvergütung zu erstatten, soweit sie nicht auf Grund anderer rechtlicher Vorschriften aufzubringen sind.

(2) Folgende Einrichtungen haben die Kosten für die Erstattung zu tragen, unabhängig davon, ob dort Abschnitte der praktischen Ausbildung durchgeführt werden:

- 1. Heime für alte Menschen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Heimgesetzes (HeimG),
- 2. andere, nach Landesrecht zu bestimmende Einrichtungen für alte Menschen, soweit diese sich durch pflegesatzrelevante Entgelte finanzieren.

(3) Die Kosten für die Erstattung sind von den in Absatz 2 genannten Einrichtungen in den Entgelten für ihre Leistungen zu berücksichtigen.

(4) Der Minister für Soziales und Gesundheit regelt durch Rechtsverordnung das

Verfahren; er kann die Einrichtungen, die die Kosten zu tragen haben, bestimmen. Er kann auch die Einrichtungen, die die Kosten zu tragen haben, bestimmen. Er kann auch die Einrichtungen, die die Kosten zu tragen haben, bestimmen.

5. 1993 年 8 月 16 日圖林根邦《老人照護職業法》(ThürAltPflG, GVBl. S. 490) 規定老人照護及老人照護輔助之培訓，以及培訓成本之償還。培訓包含由老人照護學校提供之理論及實務課程，以及在住院式及部分住院式老人照護機構中分段實施之實務培訓（第 4 條第 1 項第 1 句、第 3 項第 1 句）。實務培訓主辦者須與受訓者就整個培訓期間締結書面培訓契約，並給付培訓報酬（參見第 14 條第 1 項、第 18 條第 1 項）。為融資老人照護培訓報酬，依 ThürAltPflG 第 25 條實施平衡程序：

第 25 條培訓成本之償還

(1) 培訓報酬之成本應償還予培訓主辦者，但依其他法律規定應由他方負擔者，不在此限。

(2) 下列機構應負擔償還成本，不問該處是否實施實務培訓階段：

- 1. 《養老院法》(HeimG) 第 1 條第 1 項意義下之老人養老院，
- 2. 其他依邦法指定之老人機構，以其透過與照護費率相關之報酬融資者為限。

(3) 償還成本應由第 2 項所稱機構於其服務報酬中加以計入。

(4) 社會及衛生部長以法規命令規定成本平衡之計算、平衡程序，以及

Nähere über die Berechnung des Kostenausgleichs und das Ausgleichsverfahren sowie die zur Durchführung des Kostenausgleichs zuständige Stelle.

Von der Möglichkeit des § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG, nach Landesrecht zu bestimmen, dass auch andere Einrichtungen für alte Menschen zur Umlage herangezogen werden, ist während der Geltung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 16. August 1993 kein Gebrauch gemacht worden. Auf Grund von § 25 Abs. 4 ThürAltPflG hat der Minister für Soziales und Gesundheit die Verordnung über die Erstattung der Ausbildungsvergütung nach § 25 ThürAltPflG vom 22. November 1994 (GVBl. S. 1230, geändert durch Verordnung vom 10. April 1997, GVBl. S. 170) erlassen.

Die Einnahmen und Ausgaben aus der Ausbildungsumlage werden in Thüringen in den Landeshaushaltsplan eingestellt (vgl. Freistaat Thüringen, Landeshaushaltsplan 1997, S. 152).

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 432) wurden mit (Rück-)Wirkung vom 1. Januar 1998 die Regelungen des § 25 ThürAltPflG über die Erstattung der Ausbildungskosten und die Umlage grundlegend neu gefasst, insbesondere die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen in die Abgabepflicht einbezogen (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 ThürAltPflG) sowie eine Berichtspflicht der Landesregierung über die Notwendigkeit der Umlage (§ 25 b ThürAltPflG) eingeführt.

Durch das am 1. September 2002 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 18. Dezember 2001 (GVBl. S. 473) wurde die Regelung des § 25 ThürAltPflG über die Umlage aufgehoben.

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

負責實施成本平衡之主管機構等細節。

《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項第 2 款所賦予的依邦法規定其他老人照護機構亦應參與費用分攤之可能性，在 1993 年 8 月 16 日《圖林根邦老人照護職業法》施行期間，始終未曾援用。社會暨衛生部長依第 25 條第 4 項，發布 1994 年 11 月 22 日《依第 25 條償還培訓報酬條例》(GVBl. S. 1230)，後經 1997 年 4 月 10 日條例修正 (GVBl. S. 170)。

圖林根邦之老人照護費用分攤的收入與支出，納入邦預算計畫（參見：圖林根自由邦，1997 年度邦預算計畫，第 152 頁）。

依 1999 年 7 月 7 日《圖林根邦老人照護法第一修正法》(GVBl. S. 432)，《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條就培訓成本償還及費用分攤之規定，自 1998 年 1 月 1 日起（溯及）生效，經過根本性重構：尤其是將居家及住院照護機構（ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen）納入繳費義務範圍（參見第 25 條第 2 項第 2 句），並引入邦政府就費用分攤必要性之報告義務（第 25b 條）。

依 2002 年 9 月 1 日生效之 2001 年 12 月 18 日《圖林根邦老人照護法第二修正法》(GVBl. S. 473)，《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條關於費用分攤之規定，予以廢止。

6. 老人照護培訓首次由 2000 年 11 月 17 日聯邦《老人照護職業法》(Altenpflegegesetz – AltPflG, BGBl. I S. 1513) 作全聯邦一致規範。實務培訓主辦者（參見 AltPflG 第 13 條第 1 項第 2 句）須於整個培訓期間向學員支付適當報酬，但存在依《社會法典》第三編之生活津貼請求權、依職業復健規定之過渡津貼請求權，或由公共預算提供其他可比金錢給付者，不在此限（第 17 條第 1 項）。實務培訓主辦者原則上得將培訓報酬成本計入其服務之收費或報酬（參見第 24 條）。AltPflG 第 25 條授權邦政府，為籌措培訓報酬成本所需資金，以法規命令規定平衡金額及平衡程序：

(vgl. § 24 AltPflG). § 25 AltPflG ermächtigt die Landesregierungen, zur Aufbringung der Mittel für die Kosten der Ausbildungsvergütung durch Rechtsverordnung Ausgleichsbeträge und ein Ausgleichsverfahren zu bestimmen:

§ 25

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

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

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

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

Auf Grund einer einstweiligen Anordnung wurde durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2001 (BVerfGE 104, 23; wiederholt durch Beschlüsse vom 7. November 2001 und vom 29. April 2002) das grundsätzlich für den 1. August 2001 vorgesehene Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes des Bundes (vgl. Art. 4 AltPflG) bis zur Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt. Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE 106, 62 [64]) wurde gemäß

第 25 條

(1) 邦政府受授權以法規命令規定，為籌措培訓報酬成本（第 17 條第 1 項）所需資金，得向第 4 條第 3 項第 1 句所稱機構課徵平衡金額，且不問該處是否實施實務培訓階段。但此僅於為避免或排除培訓名額不足而有必要實施平衡程序時適用。

(2) 邦政府實施平衡程序者，平衡金額總額不得超過為融資適當培訓名額供給所預期需要之資金。邦政府規定成本平衡之計算及平衡程序之細節。其指定實施成本平衡之主管機構。第 24 條第 2 句及第 3 句不受影響。

(3) 邦政府依第 1 項實施平衡程序者，負有義務於適當時間間隔審查繼續實施之必要性。

依《聯邦老人照護法》第 25 條第 1 項第 1 句結合第 4 條第 3 項第 1 句，平衡金額得向下列主體課徵：（一）《養老院法》第 1 條意義下之養老院；（二）《社會法典》第十一編第 71 條第 2 項意義下之住院照護機構，以其係老人照護機構為限；（三）《社會法典》第十一編第 71 條第 1 項意義下之居家照護機構，以其業務範圍包含老人照護為限。

聯邦憲法法院依暫時處分，以 2001 年 5 月 22 日裁定（BVerfGE 104, 23；並分別以 2001 年 11 月 7 日及 2002 年 4 月 29 日裁定重複之），將聯邦《老人照護法》原則上預定於 2001 年 8 月 1 日生效（參見 AltPflG 第 4 條）一事，暫停至本案作出決定為止。聯邦憲法法院復以 2002 年 10 月 24 日判決（BVerfGE 106, 62 [64]），依《聯邦憲法法院法》第 35 條命

§ 35 BVerfGG u.a. angeordnet, dass Art. 1 des Altenpflegegesetzes grundsätzlich am 1. August 2003 und § 25 AltPflG am Tage nach der Verkündung dieser Entscheidung, also am 25. Oktober 2002, in Kraft treten.

II.

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

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

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

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

a) Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat mit Beschluss vom 28. April 1999 (EzB Art. 20 GG Nr. 42) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 4/99 die Frage vorgelegt, ob § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG vom 19. Juni 1994 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 5. März 1997 mit Art. 2 Abs. 1, Art.

14
令：《老人照護法》第 1 條原則上於 2003 年 8 月 1 日生效，《聯邦老人照護法》第 25 條則於本判決公告之翌日即 2002 年 10 月 25 日生效。

1. 原訴訟之原告均在老人照護領域從事業務，各自經營居家照護機構（ambulante Pflegeeinrichtungen），惟 2 BvL 1/01 原訴訟之原告為例外，其在圖林根邦經營一所老人暨護理之家（Alten- und Pflegeheim）。1997 年 4 月至 1998 年 6 月間，原告等依各該年度之老人照護費用分攤，被課徵金額介於 4,186 德國馬克至 31,100 德國馬克之間。課徵係由以下機關執行：在萊茵蘭-普法茲邦及圖林根邦由邦執行，在北萊茵-威斯特法倫邦由地方主管地景聯合會執行，在下薩克森邦由北德州立銀行執行。原告等就課徵決定提出異議，未獲救濟後，於法定期間內向有管轄權之行政法院提起訴訟，並在訴訟中主張費用分攤規定違憲。

a) 北萊茵-威斯特法倫邦老人照護費用分攤之原訴訟（2 BvL 4/99、2 BvL 6/99）有一特殊情形：原告於 1997 年及 1998 年度，起初僅被暫時課徵老人照護費用分攤。其訴訟起初即係針對此等暫時課徵決定而提起。

b) 萊茵蘭-普法茲邦老人照護費用分攤之原訴訟（2 BvL 16/99、2 BvL 18/99）中，原告在其居家照護機構（ambulante Pflegeeinrichtungen）中，並未雇用任何老人照護人員，而係專以疾病護理人員（Krankenpflegepersonal）擔任照護工作。

2. 杜塞道夫、格爾森基興、科布倫茲、呂訥堡及魏瑪行政法院，均裁定停止原訴訟程序，並就各邦老人照護費用分攤之法律依據是否與《基本法》相容，向聯邦憲法法院提出移送審查。

a) 格爾森基興行政法院以 1999 年 4 月 28 日裁定（EzB Art. 20 GG Nr. 42）在 2 BvL 4/99 程序中向聯邦憲法法院提出移送審查，詢問 1994 年 6 月 19 日《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句

3 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig ist. Die nordrhein-westfälische Umlage sei eine verfassungswidrige Sonderabgabe. Der Landesgesetzgeber habe eine Gesetzgebungskompetenz außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch genommen, die Abgabe in einem haushaltsflüchtigen Sonderfonds verwaltet, und die Finanzierung der Abgabe sei als Gruppenaufgabe konzipiert worden. Die Umlage sei mit den Anforderungen an Sonderabgaben unvereinbar. Die nach § 7 Abs. 3 Satz 1 NW AltPflG abgabepflichtigen Einrichtungen bildeten keine homogene Gruppe, weil der Landesgesetzgeber essentielle Teile der Pflegeeinrichtungen mit gleichgerichteten Interessen nicht sachgerecht erfasst habe. Der Umfang der Finanzierungsverantwortung der Gruppe habe in den Abgabenregelungen festgelegt oder zumindest begrenzt werden müssen, da eine Abgabe auch der Höhe nach gerechtfertigt sein müsse. Der Gesamtbetrag der Umlage sei in den vorgelegten Regelungen jedoch von der Zahl der Teilnehmer an der Ausbildung, die eine Vergütung erhalten, abhängig gemacht worden, wobei diese Zahl nicht bedarfsorientiert begrenzt worden sei. Die Umlageregulation verletze auch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) bzw. den rechtsstaatlichen Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit von Abgaben. Es bedürfe eines Abgabesatzes der den Umfang der Abgabepflicht bestimme und begrenze.

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

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

及第 4 至 6 項，在 1997 年 3 月 5 日修正法版本中，是否與《基本法》第 2 條第 1 項、第 3 條第 1 項及第 20 條第 3 項不相容，從而違憲。理由要旨如下：北萊茵-威斯特法倫邦費用分攤為違憲特別公課。邦立法者主張財政憲法以外的立法權限，將課徵款項以游離於預算之外的特別基金管理，且將課徵之融資設計為群體任務。費用分攤與特別公課之合憲要件不符：依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句負課徵義務之機構，未能構成同質性群體，蓋邦立法者未能妥適涵蓋具有同向利益之照護機構的重要部分。群體之融資責任範圍須於課徵規定中予以確定或至少加以限制，因課徵金額同樣須有正當化依據。然而，依被移送規定，費用分攤總額取決於領取培訓報酬之培訓參與者人數，而該人數並未受到以需求為導向之限制。費用分攤規定亦違反行政合法性原則（《基本法》第 20 條第 3 項），亦即法治國意義上的課徵構成要件法定原則；課徵規定須有一確定並限制課徵義務範圍的課徵率。

移送審查裁定作出後，各原訴訟原告依序收到老人照護費用分攤之確定課徵決定，決定中各別確定 1997 年及 1998 年之最終分攤金額，並載明補繳或溢繳金額。

73

格爾森基興行政法院以 2003 年 3 月 26 日實質相同的數份裁定，維持 1999 年 4 月 28 日移送審查裁定。向聯邦憲法法院提出審查的問題仍具裁判相關性。針對暫行課徵決定所提起的訴訟，並未因確定課徵決定之作成而因欠缺權利保護必要性而成為不合法。暫行決定既未被確定課徵決定撤銷、廢止或全面取代，因而並未失去標的。確定課徵決定之規範內容，依《北萊茵-威斯特法倫邦費用分攤法規命令》第 3 條第 3 項第 2 句，僅在於扣除已繳分攤款後計算並列示差額。暫行課徵決定持續作為其所要求之老人照護費用分攤部分的法律依據。

74

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

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

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

b) 杜塞道夫行政法院以 1999 年 6 月 1 日裁定 (EzB Art. 20 GG Nr. 43) 向聯邦憲法法院提出移送審查 (2 BvL 6/99)，詢問《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 至 6 項，在 1997 年 3 月 5 日修正版本之範圍內，是否與《基本法》第 20 條第 3 項及第 104a 至 108 條相容，就依第 7 條第 3 項第 1 句第 3 款負有繳費義務之流動照護機構而言尤為如此。法院理由要旨如下：費用分攤係特別公課，因其服務於特定任務之融資且課徵所得在國家財政預算之外使用。依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句所確定之群體，就培訓報酬的融資而言，不符合特別公課合憲性的要求。固然，具有融資責任的同質性群體確實存在；然而，缺乏費用分攤款項之群體利益性使用。款項所得並非流向課徵義務人，而是流向負責培訓的專業學校，間接流向學員。課徵義務照護機構就充足的後繼人才培育所享有之一般利益，不足以構成要求課徵義務人為職業後繼人才融資之依據。此外，費用分攤規定亦違反法治國原則，蓋立法者未在法律層面充分確定費用分攤義務人負擔的範圍。

主管地方福利聯合會於 2000 年 4 月 26 日對原訴訟原告作出課徵決定，確定其就 1997 分攤年度應繳之費用分攤金額。原告對此提出異議，至今尚未獲得裁決。原告於 2000 年 5 月 11 日以書狀告知行政法院，其訴訟現改為針對 2000 年 4 月 26 日決定。被告對此表示同意。

杜塞道夫行政法院隨即以 2000 年 6 月 27 日裁定維持 1999 年 6 月 1 日移送審查裁定。爭訟之裁判仍取決於被移送規定 (《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 至 6 項) 之效力 (2 BvL 6/99)。訴之變更依《行政法院法》第 91 條為合法；被告已表示同意。無須經歷前置程序，蓋被訴決定取代了暫行課徵決定。現被訴決定同樣以《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 款第 1 句第 3 號為法律依據。

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

d) Das Verwaltungsgericht Lüneburg hat mit Beschluss vom 10. März 1999 (EzB Art. 2 GG Nr. 28) dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 2 BvL 1/99 die Frage vorgelegt, ob §§ 8 und 9 Nds. APBG vom 20. Juni 1996 wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig und damit nichtig seien. Die in Niedersachsen erhobene Umlage sei ihrem materiellen Gehalt nach eine außersteuerliche Sonderabgabe. Sie diene nicht der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens, sondern solle die Attraktivität der Ausbildung im Altenpflegebereich steigern. Die Umlage erfülle nicht die Voraussetzungen, die an Sonderabgaben zu stellen seien. Es fehle an einer besonderen Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck. Eine spezifische Sachnähe und besondere Verantwortung der mit der Um-

c) 科布倫茲行政法院以實質相同的裁定，分別於 1999 年 8 月 24 日 (EzB Art. 2 GG Nr. 32) 及 1999 年 12 月 7 日 (PflR 2000, S. 146) 向聯邦憲法法院提出移送審查 (2 BvL 16/99 及 2 BvL 18/99)，詢問萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬法》第 4 條是否與《基本法》第 2 條第 1 項及第 20 條第 3 項相容。費用分攤為違憲的非稅特別公課。其違反《基本法》第 2 條第 1 項及第 20 條第 3 項，蓋其不屬於合憲秩序之一部分，且不符合特別公課的要件。課徵義務人缺乏特別群體責任，因其對費用分攤目的——即償還培訓報酬——欠缺特定事務關聯性。老人照護人員之培訓，主要服務於社會大眾就由受過老人照護專業培訓之人員妥善照料老年失能人士之利益，從而服務於醫療品質保障。《社會法典》第十一編第 8 條第 1 項亦指出，對人口提供照護係全社會共同任務。照護人員之培訓，主要並非服務於照護機構之利益，而是優先服務於受照護患者的利益。因此，亦缺乏群體受益性使用。邦立法者此外未確定或限制受負擔群體的融資責任範圍。融資責任不應超過為確保萊茵蘭-普法茲邦照護機構所需之適當老人照護後繼人才培育而支付培訓報酬所需的範圍。然而，立法者使費用分攤總額取決於不受限制的學員人數，且未設置定期審查費用分攤必要性的機制。

d) 呂訥堡行政法院以 1999 年 3 月 10 日裁定 (EzB Art. 2 GG Nr. 28) 向聯邦憲法法院提出移送審查 (2 BvL 1/99)，詢問 1996 年 6 月 20 日《下薩克森邦老人照護職業法》第 8、9 條，是否因違反《基本法》第 2 條第 1 項及第 3 條第 1 項而違憲無效。下薩克森邦費用分攤就其實質內容而言，係一項非稅特別公課：其目的並非為公法人共同體的一般財政需求籌措資金，而是提升老人照護培訓的吸引力。費用分攤不符合特別公課之要件：課徵義務人群體與課徵目的之間欠缺特別的事務關聯性。課徵義務照護機構就支付培訓報酬及老人照護培訓所負有的特定事務關聯性及特別責任，並不明顯。培訓主要服務於社會大眾就由受過老人照

lage belasteten Pflegeeinrichtungen für die Zahlung der Ausbildungsvergütungen und damit für die Ausbildung im Bereich der Altenpflege sei nicht zu erkennen. Die Ausbildung diene in erster Linie dem Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Versorgung älterer pflegebedürftiger Personen durch in der Altenpflege ausgebildete Fachkräfte und damit der Qualitätssicherung im Gesundheitsbereich. Hierfür spreche auch § 8 Abs. 1 SGB XI. Außerdem sei die Voraussetzung der gruppennützigen Verwendung nicht gegeben. Das Aufkommen aus der Umlage werde primär im Interesse der Allgemeinheit an einer ausreichenden Versorgung im Pflegebereich genutzt.

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

護培訓之人員妥善照料老年失能人士之利益，從而服務於醫療品質保障；《社會法典》第十一編第 8 條第 1 項亦佐證此點。此外，亦不具備群體受益性使用之要件；費用分攤所得主要係為滿足社會大眾就照護領域充足供給之利益而使用。

e) 魏瑪行政法院以 2000 年 12 月 20 日裁定 (ThürVBl 2001, S. 141) 向聯邦憲法法院提出移送審查 (2 BvL 1/01)，詢問 1993 年 8 月 16 日《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項，是否違反《基本法》第 2 條第 1 項、第 3 條第 1 項及第 20 條第 3 項，從而違憲。《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項之合憲性問題具有裁判相關性。原告受費用分攤之實質負擔。縱使培訓報酬依《社會法典》第十一編第 82a 條得計入一般照護費用，有關安養院仍為費用分攤的債務人，因而負有繳費義務。透過照護費率進行轉嫁再融資、最終由照護基金及保險共同體承擔培訓報酬費用之可能性，並不使費用分攤義務人不再以課徵義務人身分出現。費用分攤為違憲的狹義特別公課：雖然依《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項第 1 款唯一負有課徵義務的安養院確實構成同質性群體，但課徵義務人群體與課徵目的之間欠缺特別的實質關聯性。圖林根邦老人照護職業培訓法律下的培訓，主要服務於社會大眾就由受老人照護培訓人員妥善照料老年失能人士之利益，從而服務於醫療品質保障。亦缺乏群體利益性使用之款項用途。《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項亦因未規定課徵義務的範圍而違反法治國命令。法律中亦未設有定期審查費用分攤徵收必要性之機制。

80

III.

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

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

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

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

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

1. 就北萊茵-威斯特法倫邦老人照護費用分攤移送審查，北萊茵-威斯特法倫邦政府及原訴訟各方當事人提出書面意見。

81

北萊茵-威斯特法倫邦政府認為《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 至 6 項符合憲法。費用分攤係具有融資目的之狹義特別公課，符合對此類課徵種類所應滿足的合憲性要求。

82

原訴訟原告則認為費用分攤係違憲的特別公課。其中部分原告特別指出，課徵義務人並不構成同質性群體：流動照護機構所需老人照護人力少於住宿式照護機構，因其部分總收入係透過居家護理服務（參見《社會法典》第五編第 37 條）所得。

83

2. 就萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬法》第 4 條費用分攤移送審查，萊茵蘭-普法茲邦政府和邦議會、聯邦行政法院第十一民事上訴庭，以及原訴訟原告均提出書面意見。

84

萊茵蘭-普法茲邦政府（邦議會亦附議）認為科布倫茲行政法院移送審查裁定不成立。首先，老人照護費用分攤規定及其執行是否構成對《基本法》第 2 條第 1 項基本權利之干預，已非無疑，蓋原訴訟原告依《社會法典》第十一編第 82a 條，至遲自 1998 年 2 月 1 日起即可充分轉嫁培訓費用分攤之負擔，且已為之，故其實際上並無淨餘負擔。費用分攤並不違反《基本法》第 2 條第 1 項及第 20 條第 3 項，蓋其並非特別公課，而係一種自成一類的平衡課徵或重分配性費用分攤。移送法院誤以為否定租稅、規費或受益費等課徵類型及排除目的性費用分攤之後，即可得出係特別公課之結論；此種認定忽略了《基本法》所容許之課徵體系並非封閉，尚有自成一類的平衡課徵及費用分攤存在。老人照護費用分攤亦不具備特別公課之構成要件，蓋其相對於租稅而言並未設立一項欠缺對待給付之額外給付義務；其對待給付在於受過合格培訓之老人照護人員潛在供給，費用分攤債務人原本可能不參與培訓成本卻從中受益。費

85

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

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

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

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

用分攤之目的並非為國家財政預算籌措收入，而是在於以有組織且可貫徹的方式，於以不同形式及強度參與老人照護人員培訓體系的各方之間實現利益均衡。此種分配從根本上說是在各方當事人之間水平進行，而非在當事人與國家之間垂直進行。國家淨收入為零，故財政憲法秩序的干擾與侵蝕根本不可能發生。縱或認定萊茵蘭-普法茲邦《老人照護培訓報酬法》第 4 條費用分攤屬於特別公課，亦不違憲，因其符合特別公課合憲性的要件。

聯邦行政法院第十一民事上訴庭認為，老人照護費用分攤在憲法上屬於特別公課，且能符合合憲性要求。就受負擔群體欠缺融資責任之主張，本庭持保留態度。老人照護之實際專業培訓並非由國家，而係由流動及住宿式照護機構負責執行；依《社會法典》第十一編第 11 條第 1 項，該等機構對照護品質保障負有特別責任。認定照護人員主要係為患者利益而培訓之評價，幾乎難以成立。

原訴訟原告認為萊茵蘭-普法茲邦老人照護費用分攤違憲，因其不符合特別公課合憲性之要件。流動與住宿式照護機構並非同質性群體：前者幾乎僅自護理人員中招募人手，而後者則較多仰賴老人照護人員。

3. 就《下薩克森邦老人照護職業法》第 8、9 條費用分攤移送審查，下薩克森邦政府及原訴訟原告（單數）提出書面意見。

Nach Ansicht der Landesregierung sind §§ 8, 9 Nds. APBG mit dem Grundgesetz vereinbar. Bei der Umlage handele es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe eigener Art und nicht um eine Sonderabgabe. Eine Qualifikation der Umlage als Sonderabgabe scheide aus, weil sie nicht der Einnahmenerzielung für das Land diene. Es gehe allein um die staatliche Organisation eines horizontalen Ausgleichsverfahrens. Die Umlage genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben zu stellen seien. Die Erhebung der Umlage sei über den Zweck der Einnahmenerzielung hinaus sachlich gerechtfertigt. Der Vergütungsanspruch erhöhe die Attraktivität der Ausbildung und damit die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in der Altenpflege. Ohne die Umlage müssten ausbildende Einrichtungen die finanziellen Lasten der Ausbildung allein tragen und dabei im Wettbewerb mit den nicht ausbildenden Einrichtungen Marktnachteile in Kauf nehmen. Auch der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sei Rechnung getragen. Durch die Umlage würden die Einrichtungen an den finanziellen Lasten der Ausbildung unabhängig davon beteiligt, ob sie selbst ausbildeten. Es würden nur solche Einrichtungen an der Umlage beteiligt, die potenziell von der Ausbildung von Altenpflegern profitierten, indem sie unabhängig von eigenen Ausbildungsanstrengungen auf einen ausgebildeten, leistungsfähigen Nachwuchs zurückgreifen könnten. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans werde durch das Umlageverfahren nicht berührt. Das Land erhalte durch das Umlageverfahren keine zusätzlichen Einnahmen, über die es verfügen könne. Selbst wenn man die Umlage als eine Sonderabgabe ansehe, erfüllte diese die an Sonderabgaben zu stellenden Anforderungen.

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

4. Zu den Vorlagen zu § 25 Abs. 2 ThürAltPflG haben die Landesregierung Thüringen und der Kläger des Ausgangsverfahrens Stellung genommen. Die Landesregierung hält die Vorlage des Verwaltungsgerichts Weimar für sachlich nicht gerechtfertigt. § 25 Abs. 2 ThürAltPflG sei verfassungsgemäß. Ihre Stellungnahme entspricht in wesentlichen Teilen der Stellungnahme der Landesregierung Rheinland-Pfalz (vgl. III. 2.). Sie lässt allerdings offen, ob die Umlage eine Ausgleichsabgabe, eine Umlage eigener Art oder eine Sonderabgabe sei. Selbst wenn es sich um eine Sonderabgabe handelte, entspräche sie den Anforderungen an deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Insbesondere handele es sich bei den nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 ThürAltPflG

邦政府認為《下薩克森邦老人照護職業法》第 8、9 條符合《基本法》。費用分攤係一種自成一類的非稅公課，並非特別公課；將費用分攤定性為特別公課並不可採，因其目的並非為邦取得收入。此處僅涉及由國家組織一套水平均衡程序。費用分攤符合對非稅公課徵收所應提出之憲法要求。費用分攤之徵收，超越取得收入之目的，具有事理上之正當化：培訓報酬請求權提升培訓吸引力，從而提高對老人照護培訓名額之需求。若無費用分攤，施行培訓的機構須獨自承擔培訓財務負擔，並在與未施行培訓機構之競爭中承受市場不利益。課徵義務人之負擔平等亦已受到考量：透過費用分攤，各機構不問其本身是否施行培訓，均參與分攤培訓之財務負擔。只有潛在受益於老人照護人員培訓的機構才納入費用分攤，因為該等機構無論自身是否投入培訓，均可取用受過訓練且有能力之後繼人力。預算完整性憲法原則不受費用分攤程序影響；邦並不因此獲得任何可由其自行支配的額外收入。縱或將費用分攤視為特別公課，亦能符合特別公課之合憲性要求。

原訴訟原告認為費用分攤係特別公課，實質上基於呂訥堡行政法院移送審查裁定所陳述的理由，不符合財政憲法對此類課徵種類所提出之要件。

4. 就《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項費用分攤移送審查，圖林根邦政府及原訴訟原告提出書面意見。邦政府認為魏瑪行政法院的移送審查在實體上不成立；《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項符合憲法。其立場在要旨上對應萊茵蘭-普法茲邦政府的意見（參見第 III 部分第 2 節）。邦政府未明確表態費用分攤係平衡課徵、特殊費用分攤或特別公課；縱或屬於特別公課，亦符合合憲性要件。依《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項第 1 款負有費用分攤義務之老人安養院，構成同質性群體；立法者未援引第 25 條第 2 項第 2 款的授權，將

umlagepflichtigen Heimen für alte Menschen um eine homogene Gruppe. Von der Ermächtigung des § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG, andere – nach Landesrecht zu bestimmende – Einrichtungen für alte Menschen in die Umlage einzubeziehen, habe der Landesgesetzgeber keinen Gebrauch gemacht. Die nach § 25 Abs. 2 ThürAltPflG Verpflichteten seien für die Finanzierung verantwortlich, denn ihnen obliege als den für die Qualität der Pflege Zuständigen eine spezifische Verantwortlichkeit für die fachpraktische Ausbildung. § 25 Abs. 2 ThürAltPflG verstoße auch nicht gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, weil sich die Höhe der Umlage auf Grund der gesetzlichen Parameter mit hinreichender Exaktheit berechnen lasse.

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

B.

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

I.

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

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

Die Landesregierungen von Rheinland-Pfalz und Thüringen haben zwar darauf hingewiesen, dass es fraglich sei, ob ein Eingriff in die Rechte der Kläger des Ausgangsverfahrens vorliege, weil die Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen

其他邦法所定的老人照護機構納入費用分攤。依第 25 條第 2 項所課徵義務人，負有融資責任，蓋其身為照護品質責任人，對實際培訓負有特定責任。《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項亦不違反法治國確定性原則，蓋費用分攤金額依法定參數可以足夠精確地計算。

原訴訟原告基本上以移送裁定的相同理由認為費用分攤違憲。

92

各移送審查均合法（《基本法》第 100 條第 1 項，《聯邦憲法法院法》第 13 條第 11 款、第 80 條以下）。

93

各行政法院已按照《基本法》第 100 條第 1 項及《聯邦憲法法院法》第 80 條第 2 項第 1 句之要求，充分說明其裁判取決於移送審查規範之效力。倘費用分攤規定無效，各法院須因欠缺課徵之法律依據而准許原訴訟中之訴訟請求；倘規定有效，訴訟請求至少原則上須予駁回。

94

1. 就各移送審查之裁判相關性，最終不得以下列理由提出異議：原訴訟中原告因欠缺訴訟資格（《行政法院法》第 42 條第 2 項）而不合法，蓋原告主觀權利受侵害之可能性並不存在。

95

萊茵蘭-普法茲及圖林根邦政府固然指出，鑑於照護機構與老人療養院可能將費用分攤之負擔轉嫁，原訴訟原告之權利是否確受侵害，尚有疑問。蓋費用分攤得納入一般照護給付之酬勞計算，從而在經濟上將課徵

96

die Belastungen der Umlage refinanzieren könnten. Es bestehe die Möglichkeit, die Umlage in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen zu berücksichtigen und so die Abgabenbelastung wirtschaftlich auf andere, insbesondere auf die Pflegebedürftigen oder deren Kostenträger, zu überwälzen (vgl. dazu die mit Wirkung zum 1. Januar 1998 eingeführte gesetzliche Regelung des § 82 a Abs. 3 SGB XI, BGBl. I 1998, S. 1188).

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

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

Bei einer Normenkontrolle muss die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Norm zwar nicht nur zur Zeit der Aussetzung des Verfahrens gegeben sein, sondern auch noch im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fortbestehen

負擔轉嫁予他人——尤其係護理需求者或其費用承擔者（參見 1998 年 1 月 1 日起施行之《社會法典》第十一編第 82a 條第 3 項，BGBl. I 1998, S. 1188）。

就移送問題之裁判相關性的評估，關鍵在於移送法院之法律見解——除非該見解明顯站不住腳或無從理解（BVerfGE 44, 297 [299]; 79, 245 [249]; 參見 BVerfGE 94, 315 [323]）。即便市場上存在費用分攤在經濟上由課徵債務人轉嫁予第三人之可能，各移送法院仍有充分說理，聯邦憲法法院因此受拘束地認定：原訴訟原告具備《行政法院法》第 42 條第 2 項意義下之訴訟資格。依各邦法律規定（《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條第 2 項、《下薩克森邦老人照護職業促進法》第 8 條第 1 項、《圖林根邦老人照護法》第 25 條第 2 項），原訴訟原告為課徵債務人，並以此資格由主管機關依課徵決定加以課徵。作為負擔性行政行為之直接相對人，其就原訴訟撤銷之訴具備訴訟資格。此外，被課徵之費用分攤債務人與依邦法有權課徵之主管機關之間，存在課徵債務法律關係，課徵債務人亦承受實質負擔。至少在費用分攤課徵與可能發生之透過一般照護給付酬勞「轉嫁」之間的期間，存在至少暫時性負擔。各移送行政法院之法律見解，因此至少並非明顯站不住腳。

2. a) 2 BvL 1/01 移送審查之合法性，不因被移送規範《圖林根邦老人照護法》第 25 條第 2 項已依 2001 年 12 月 18 日《第二次修正圖林根邦老人照護法》第 1 條第 1 款（GVBl. S. 473）自 2002 年 9 月 1 日起廢止而受影響。

規範審查中，被移送規範之裁判相關性固須不僅於程序停止時存在，亦須於聯邦憲法法院裁判時仍持續存在（BVerfGE 51, 161 [163]）；然而，

(BVerfGE 51, 161 [163]). Zum Zeitpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung außer Kraft getretenes Recht kann aber zulässiger Gegenstand einer Vorlage sein, solange es für die Entscheidung im Ausgangsverfahren entscheidungserheblich bleibt (vgl. BVerfGE 47, 46 [64]).

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

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

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

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

於憲法審判時已失效之法律，倘仍為原訴訟裁判所必要，仍得為合法之移送標的（參見 BVerfGE 47, 46 [64]）。

本案即屬此情形。《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項之被移送規範，在原訴訟中仍保持裁判相關性。原訴訟係針對 1997 年 6 月 13 日就 1997 年度費用分攤所作課徵決定提起之撤銷訴訟。就該決定之合法性審查，以 1997 年之法律狀態為準，當時《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項尚屬有效。

b) 格爾森基興行政法院（2 BvL 4/99）及杜塞道夫行政法院（2 BvL 6/99）移送審查之合法性，不因規範審查程序進行中，主管機關就系爭老人照護費用分攤對全體原告均已作成終局課徵決定而受影響。

格爾森基興行政法院在 2003 年 3 月 26 日維持原移送裁定之裁定中，已作出有充分說服力——因此對聯邦憲法法院具拘束力——之說明：原訴訟中就預先課徵決定提起之訴訟，並不因終局課徵決定之作成而以欠缺權利保護必要為由成為不合法。即便考量聯邦行政法院之判例（參見 BVerwG, NVwZ-RR 1998, 577 [578]; BVerwG, ZMR 1979, 103 [104]），移送專業法院之法律見解亦非明顯站不住腳。認定預先課徵決定在其部分規制內容上未被終局決定所取代、仍具法律效力之見解，考量《北萊茵-威斯特法倫邦費用分攤條例》第 3 條第 3 項第 2 句之邦法規定，具有可辯護性。

杜塞道夫行政法院在 2000 年 6 月 27 日維持移送裁定之裁定中，亦作出有充分說服力——因此對聯邦憲法法院具拘束力——之說明：在本原訴訟中，訴訟標的嗣後變更為對抗 2000 年 4 月 26 日終局課徵決定，裁判結果仍取決於所移送審查之《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項費用分攤規範之效力。終局課徵決定之法律依據亦係所移送審查之費用分攤規定。法院就《行政法院法》第 91 條第 1 項訴訟變更合法性所持見解，亦具可辯護性。變更後之訴，

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

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

II.

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

雖未就終局課徵決定履行前置程序（《行政法院法》第 68 條第 1 項第 1 句），仍為合法，蓋依《行政法院法》第 68 條之規範目的，可為有理由地推導出免除前置程序之例外（參見 BVerwG DVBl 1982, S. 692 及所引文獻）。

c) 2 BvL 6/99、2 BvL 16/99 及 2 BvL 18/99 程序中之移送審查，應限縮至《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項，以及《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條第 1 至 3 項。雖然杜塞道夫行政法院之移送涵蓋《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 至 6 項全部，科布倫茲行政法院之移送涵蓋《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條全部，然而規範審查程序中之憲法審查，原則上應限縮於裁判相關部分（BVerfGE 62, 354 [364]; 參見 BVerfGE 24, 220 [224 f.]）。《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 2、3 句及《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條第 4 項，規定受課徵機構須向主管機關提供費用分攤計算所需資料。各移送法院既未說明、亦無跡象顯示，此等資料傳輸義務係原訴訟裁判所必要。原訴訟原告已履行傳輸義務，且未對其提出異議。各移送法院亦未說明，就此等義務之規定，依其確信係屬違憲。《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 2、3 句及《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條第 4 項，因此不在規範審查之審查範圍之內。

各行政法院亦依《聯邦憲法法院法》第 80 條第 2 項第 1 句，在與學說及判例所發展之法律見解進行充分討論後，就被移送審查規範之違憲確信，作出充分之說明與論證（詳見 A. II.）。

C.

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

I.

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

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

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

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

《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護職業培訓費用法》第 4 條第 1 至 3 項，以及《下薩克森邦老人照護職業法》第 8、9 條、《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項，均與《基本法》相容。

106

北萊茵-威斯特法倫、萊茵蘭-普法茲、下薩克森及圖林根邦，在原訴訟所涉及的 1997 年及 1998 年，對本審查程序中受審查的邦法老人照護費用分攤規定，享有立法權限。

107

1. 各邦之立法權限，依《基本法》第 74 條第 1 項第 7 款結合第 72 條而來。

108

a) 《基本法》第 105 條作為特別財政憲法規範，就租稅確立立法權限。就公法上非租稅課徵（nichtsteuerliche Abgaben），立法權限依《基本法》第 70 條以下關於事項立法權限之一般規則定之（參見 BVerfGE 4, 7 [13]；聯邦憲法法院第二庭 2003 年 3 月 19 日判決，2 BvL 9/98 等，NVwZ 2003, S. 715；確定判例）。

109

aa) 就其構成要件確定之實質內容而言，老人照護費用分攤並非租稅。有別於傳統租稅概念下之課徵，老人照護費用分攤並非以為一共同體之一般財政需求取得收入為目的（參見 BVerfGE 82, 159 [178]；91, 186 [201]）。各邦立法者分別以法律形式，將一項特定財政需求——即老人照護培訓中培訓報酬償還之費用——確定為特別負擔（Sonderlast），並歸屬於老人照護機構群體之特別融資責任（Finanzierungsverantwortung）。課徵義務在各法律之構成要件層面，均與某一具體法定任務之費用支出相連結：《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項確立「就培訓報酬之償還繳納費用分攤」之義務；依《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條第 1 項，「費用分攤程序籌措……償還所需……之資金」；依《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 1 項，「培訓

110

tung ... erforderlich sind, ... im Umlageverfahren aufgebracht". Nach § 8 Abs. 1 Nds. APBG wird "die Summe der Ausbildungsvergütungen ... auf die Träger der Einrichtungen umgelegt, die ...". Schließlich bestimmt § 25 Abs. 2 ThürAltPflG: "Folgende Einrichtungen haben die Kosten für die Erstattung zu tragen ...".

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

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

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

報酬之總額……分攤予經營……機構之主辦者」；《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項規定：「下列機構應承擔償還費用……」。

立法者一旦在構成要件層面，就課徵義務之成立及金額與特定任務費用之發生建立此種連結，即係援引課徵義務人群體之特別融資責任。此種連結唯有以課徵非稅課徵之形式，方能獲得正當化。

就費用分攤收益並非如萊茵蘭-普法茲及圖林根邦列入邦預算，而是如北萊茵-威斯特法倫及下薩克森邦於邦預算之外收取與分配之各邦，此一結論尤獲印證。至於收益排除於邦預算之外，是否在概念上即當然排除租稅屬性，此一問題尚存爭議（參見一方面 BVerfGE 55, 274 [305]；67, 256 [276]；92, 91 [114]；另一方面 BVerfGE 101, 141 [148]；Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 7 m.w.N.）；無論如何，收益列入一般預算，並不改變已由課徵構成要件之規定所確定之非稅課徵實質內容。

bb) 各邦法律之「費用分攤」名稱，同樣不影響由構成要件確定之非稅公課性質（參見 BVerfGE 92, 91 [114]）。所涉者並非財政憲法意義下之費用分攤，亦即《基本法》第 106 條第 6 項所預設之費用分攤。此類費用分攤係作為公法主體間財政平衡之工具，尤其係國家與地方自治體之間，以及地方聯合組織與地方自治體之間的財政平衡（參見 BVerfGE 83, 363 [389, 393]；BVerwGE 106, 280 [283]）。就公法上課徵而言——如老人照護費用分攤係於國家與私法主體之間關係中課徵——「費用分攤」概念只能理解為一種就課徵定性無關緊要的描述，說明將費用分配予課徵義務人之一般課徵目的（亦參見 BVerfGE 48, 227 [234 f.]，關於《繼續工資支付法》費用分攤；BVerfGE 89, 132 [144]，關於破產損失補償保險，其中費用分攤概念與受益費概念互通使用，此亦符合單純法律層面之預算法術語，即《聯邦預算條例》第 107 條）。

dem des Beitrags verbunden wird, wie dies auch der Terminologie des einfachgesetzlichen Haushaltsrechts entspricht, § 107 BHO).

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

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

2. Die Erhebung und Bemessung der Altenpflegeumlagen in den jeweiligen Ausgestaltungen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 bis 6 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 bis 3 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, §§ 8 und 9 Nds. APBG und § 25 Abs. 2 ThürAltPflG ist mit den Zulässigkeitsanforderungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben und insbesondere für Sonderabgaben aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes ergeben.

a) Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Bund und Länder

b) 依《基本法》第 74 條第 1 項第 7 款，競合立法涵蓋公共福祉(öffentliche Fürsorge)。公共福祉概念不僅涵蓋對經濟困難之公共救助，亦延伸至新型生活情境，只要其在本質結構要素上符合「古典福祉救助」之樣態。如本庭於 2002 年 10 月 24 日判決 (BVerfGE 106, 62 [133 ff.]，附延伸引用) 中所闡明，即便授權各邦以法規命令對培訓報酬費用課徵均衡費之《聯邦老人照護法》第 25 條的費用規定，亦得歸屬於《基本法》第 74 條第 1 項第 7 款之事項範疇。《基本法》第 74 條第 1 項第 7 款就在福祉考量下須予規制之公法及私法老人照護機構之法律關係，賦予無限制之立法權限，從而亦涵蓋其融資安排 (參見 BVerfGE 106, 62 [135])。此對於本案受審查之邦法規定老人照護費用分攤，同樣適用。

各邦依《基本法》第 72 條第 1 項的立法權限，在本案所涉關鍵年份 1997 年及 1998 年，並未因合法之聯邦法規定而受到排除。該領域首次出現全聯邦一致之規制，係在 2000 年 11 月 17 日《老人照護法》制定之後。依聯邦憲法法院 2002 年 10 月 24 日判決 (BVerfGE 106, 62 [64]) 之命令，授權以法規命令規定課徵均衡金額、籌措培訓報酬費用之授權基礎 (AltPflG 第 25 條)，於 2002 年 10 月 25 日生效 (參見 A. I. 6.)。

2. 依《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條第 1 至 3 項、《下薩克森邦老人照護職業法》第 8、9 條及《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項各自具體設計下，老人照護費用分攤之課徵與計算，與就非稅課徵、尤其就特別公課從《基本法》聯邦制財政憲法之限制與保護功能中所衍生之合憲性要件相容。

a) 《基本法》財政憲法是聯邦制秩序的基石。其旨在確保一套財政秩序，使聯邦整體及各成員邦皆得適當分享全國經濟總產值。聯邦與各

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

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

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

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

(3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (für den Bund

邦均須以足夠財力予以配備，使其得以承擔履行各自任務所必要之支出（參見 BVerfGE 55, 274 [300]；78, 249 [266]；93, 319 [342]；105, 185 [194]）。財政憲法對立法、收益及行政權限之聯邦制分配，就融資工具而言，基本上——除關稅及財政壟斷外——僅規制租稅，此並不排除課徵各類非稅課徵（參見 BVerfGE 93, 319 [342]；聯邦憲法法院第二庭 2003 年 3 月 19 日判決，2 BvL 9/98 等，NVwZ 2003, S. 715 [716]）。《基本法》並不包含一份封閉的許可課徵類型目錄。然而，倘若聯邦與各邦得以援用事務立法權限、任意規避財政憲法分配規則地設立非稅課徵，從而同時對人民絕非取之不盡的資源開闢另一通道，財政憲法即將喪失其意義與功能。就此而言，《基本法》財政憲法亦保護人民（確定判例；聯邦憲法法院第二庭 2003 年 3 月 19 日判決，2 BvL 9/98 等，NVwZ 2003, S. 715 [716]）。

aa) 財政憲法的三項基本原則限制了非稅課徵的課徵（參見聯邦憲法法院第二庭 2003 年 3 月 19 日判決，2 BvL 9/98 等，NVwZ 2003, S. 715 [716]，承接 BVerfGE 93, 319 [342 f.]）：

(1) 為維護財政憲法的規範效力，非稅課徵須有超越取得收入之外、或取而代之的特殊實質正當理由（besondere sachliche Rechtfertigung）。此外，其性質須與無前提條件課徵且無前提條件負有義務之租稅，有所明確區別。

(2) 非稅課徵之課徵，必須顧及課徵義務人之負擔平等性（Belastungsgleichheit）。非稅課徵義務人通常同時為納稅義務人，已以此身份承擔共同體所面臨的各項財政負擔。在此租稅課徵之外，另行要求進一步財政給付之非稅課徵，須有實質理由加以特別正當化。

(3) 預算完整性（Haushaltsvollständigkeit）之憲法原則（就聯邦依《基

gemäß Art. 110 Abs. 1 GG, für die hier betroffenen Länder gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 1 NW Verf., Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Rh.-Pf. Verf., Art. 65 Abs. 1 Satz 1 Nds. Verf. und Art. 98 Abs. 1 Satz 1 Thür Verf.) ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.

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

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht für die Sonderabgabe im engeren Sinn die allgemeinen Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben in ständiger Rechtsprechung begrenzend präzisiert. Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sonderabgaben schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls "voraussetzungslos" erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das

本法》第 110 條第 1 項，就本案涉及之各邦，依《北萊茵-威斯特法倫邦憲法》第 81 條第 2 項第 1 句、《萊茵蘭-普法茲邦憲法》第 116 條第 1 項第 1 句、《下薩克森邦憲法》第 65 條第 1 項第 1 句及《圖林根邦憲法》第 98 條第 1 項第 1 句）：立法者將收入與支出迴圈組織於預算之外時，即觸動此原則。預算完整性原則旨在將全部國家財政規模納入議會與政府之預算規劃與預算決定。藉此以確保議會定期獲得關於國家可支配財政規模、從而亦關於人民課徵負擔之完整概況。唯有如此，收入與支出方能完全受到為此所設之規劃、控制與問責程序的拘束。

bb) 凡非稅課徵得歸屬於規費（Gebühr）或受益費（Beitrag）此等傳統課徵類型者，此等所謂受益負擔（Vorzugslasten）屬於國家活動之傳統範疇（參見 BVerfGE 34, 52 [61]；92, 91 [113]），在原則上無庸質疑。就基礎而言，其相對於租稅之均衡功能已以具有區別效力之方式，提供特別的實質正當化，儘管其具體的法律設計仍可能與財政憲法之保護功能相衝突（聯邦憲法法院第二庭 2003 年 3 月 19 日判決，2 BvL 9/98 等，NVwZ 2003, S. 715 [716]，附延伸引用）。此外，其他各種非稅課徵（參見例如 BVerfGE 101, 141 [150 f.]），亦可藉由特殊事務與目的連結而具備具有區別效力之特徵，從而因欠缺與租稅之競爭關係，原則上不生憲法疑慮。

相對地，聯邦憲法法院就狹義特別公課（Sonderabgabe im engeren Sinn），在確定判例中將非稅課徵之一般要件作出限縮性精緻化。狹義特別公課之特徵在於：立法者援引財政憲法之外的立法權限，儘管既無給付對待關係（Gegenleistungsverhältnis），亦無類似具有區別效力之特別負擔理由（besondere Belastungsgründe），足以排除課徵與租稅之競爭關係。特別公課儘管與同樣「無前提條件」課徵之租稅具有相似性，仍在租稅之外、於稅務公平分配共同負擔原則之外另行創設特別負擔，並在課徵收益及其使用與國家收支迴圈發生組織切割時，同時危及議會之預算主權（Budgetrecht）。基於對聯邦制權限分配、課徵義務人負擔平等性及議會預算主權之此等威脅，特別公課受嚴格限制，相對於租稅必須維持罕

122

123

Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen Sonderabgaben engen Grenzen und müssen deshalb gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben (vgl. BVerfGE 55, 274 [308]; 82, 159 [181]; 91, 186 [203 f.]; 92, 91 [113]; 98, 83 [100]; 101, 141 [147]).

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck entwickelt, deren Erfüllung die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen soll. Sie gelten für den Bund wie für die Länder (vgl. BVerfGE 92, 91 [115 f.], im Anschluss an BVerfGE 67, 256 [285 f.]; BVerfGE 101, 141 [148]): Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden (BVerfGE 75, 108 [147 f.]; vgl. aus der stRspr näher BVerfGE 55, 274 [305 ff.]; 67, 256 [275 ff.]; 82, 159 [179 ff.]).

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

cc) Angesichts des Fortschreitens der Sonderabgabengesetzgebung des Bundes und der Länder ist der Senat zu der Überzeugung gelangt, dass die Prüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers durch haushaltsrechtliche Informationspflichten zu ergänzen sind. Bestand und Entwicklung von Sonderabgaben werden in der Praxis nicht einheitlich und insgesamt nicht hinreichend übersichtlich dokumentiert. Nur bei solchen Sonderabgaben, die in die Haushaltspläne eingestellt und gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 der Bundeshaushaltsordnung oder der Landeshaushaltsordnungen als durchlaufende Posten in zusätzlichen, den Haushaltsplänen als Anlagen beigefügten, Übersichten dargestellt sind, kann derzeit von einer hinreichend informierenden Doku-

見例外之地位（參見 BVerfGE 55, 274 [308]；82, 159 [181]；91, 186 [203 f.]；92, 91 [113]；98, 83 [100]；101, 141 [147]）。

聯邦憲法法院在確定判例中，就具有融資目的之特別公課，發展出特別合憲性前提條件，其滿足以確保特別公課與財政憲法基本原則之相容性。此等前提條件對聯邦與各邦均適用（參見 BVerfGE 92, 91 [115 f.]，承接 BVerfGE 67, 256 [285 f.]；BVerfGE 101, 141 [148]）：立法者僅得在追求超越單純籌措資金之事務目的的範圍內，動用此課徵工具。以特別公課課徵者，僅得為與課徵目的存在特定事物關聯性（besondere Sachnähe）之同質群體。課徵收益必須以群體受益方式使用（Gruppennützigkeit）（BVerfGE 75, 108 [147 f.]；進一步參見確定判例，BVerfGE 55, 274 [305 ff.]；67, 256 [275 ff.]；82, 159 [179 ff.]）。

判例進一步藉由立法者之審查義務與調整義務（Überprüfungs- und Anpassungspflichten），強化了合法特別公課與特定事務目的之連結：倘某一任務擬長期藉由特別公課予以資助，立法者須以適當時間間隔，審查其採用「特別公課」手段之原始決定是否應予維持，抑或因情事變更——尤其因融資目的消失或目標已達成——而應予變更或廢止（BVerfGE 82, 159 [181]；亦參見 BVerfGE 55, 274 [308]）。

cc) 鑑於聯邦及各邦特別公課立法之持續推進，本庭確信：立法者之審查義務與調整義務，有必要以預算法層面之資訊義務（haushaltsrechtliche Informationspflichten）加以補充。特別公課之現狀與發展，在實踐中並未得到統一、整體上亦不夠清晰透明之文件記錄。就目前而言，唯有已列入預算計畫、且依《聯邦預算條例》第 14 條第 1 項第 2 款或各邦預算條例之相應規定，作為轉列項目（durchlaufende Posten）於附加之附表中呈現的特別公課，方可謂具備充分資訊性之文件記錄。此種文件記錄不僅是議會負責任地履行決策、規劃與控制職能之必要前

mentation die Rede sein. Diese aber ist nicht nur notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsgerechte Wahrnehmung der Entscheidungs-, Planungs- und Kontrollaufgaben des Parlaments, sondern auch Bedingung wirksamer Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit.

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

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

Angemessener Ort für eine solche Dokumentation, die nicht nur Bestand und Entwicklung aller Sonderabgaben im Verantwortungsbereich des jeweiligen Gesetzgebers nach Art und Umfang regelmäßig sichtbar machen muss, sondern insbesondere auch deren Verhältnis zu den Steuern, ist eine dem Haushaltsplan beigelegte Anlage entsprechend den einfachgesetzlich vorhandenen Modellen haushaltsrechtlicher Berichtspflichten. In diese Anlage sind – unabhängig von deren haushaltsrechtlicher Behandlung im Übrigen – alle nichtsteuerlichen Abgaben aufzunehmen, die weder Gebühr noch Beitrag sind und bei denen auch mangels sonstiger spezieller Sach- und Zweckzusammenhänge eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist (Son-

提，亦是公眾有效行使監督可能性之條件。

僅僅依聯邦及各邦預算條例第 26 條所定之降低標準報告義務——其適用範圍或可涵蓋以特別公課資助之附屬預算——尚不足以就特別公課此一融資工具之現狀與發展提供充分資訊。況且，就設於直接聯邦或邦行政體制之外的獨立法人所持有之特別公課，更欠缺明確規定之報告義務，足以充分補償預算計畫之議會民主及法治國、基本權保護功能。

127

「預算外逸」(haushaltsflüchtig) 特別公課之特別實質性合憲前提條件，本身並不足以為省略適當文件記錄提供正當理由。就各種特別公課之現狀與發展提供充分資訊，正是有效履行特別公課立法者之特殊控制義務與調整義務的必要前提。因此，即便在預算完整性憲法原則適用範圍之外，就特別公課以完整文件記錄向議會與公眾提供充分資訊，仍係依《基本法》第 20 條第 1 項及第 2 項，對聯邦國家中為公共任務對人民所施財政課徵之規劃與決定，實現有效之議會民主正當性與控制的要求。

128

此種文件記錄之適當場所，係依現行單純法律層面預算法報告義務模型，於預算計畫附表 (Anlage zum Haushaltsplan) 中呈現；此附表須定期揭示各相關立法者責任範圍內所有特別公課依種類與規模之現狀與發展，尤其亦須揭示其與租稅之關係。此附表須納入——不論其其他預算法上之處理方式如何——所有既非規費亦非受益費、且因欠缺其他特殊事務與目的連結而無法從一開始排除與租稅競爭關係之非稅課徵 (狹義特別公課)。

129

derabgaben im engeren Sinn).

b) Die zur Prüfung gestellten Altenpflegeumlagen sind zulässige Sonderabgaben.

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

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

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

bb) Die Altenpflegeumlagen erfüllen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe.

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

Die Gesetzesmaterialien (vgl. Gesetzesbegründungen der Landesregierungen, Landtag NW Drucks. 11/6873; Landtag Rh.-Pf. Drucks. 13/999; Landtag Nds. Drucks. 13/1732; vgl. auch Bericht über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege, Thür. Landtag, Drucks. 3/1426) und der Regelungszusammenhang der Altenpflegeumlagen machen deutlich, dass es zentrales Ziel der Regelungen war, die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, um so künftig eine ausreichende Anzahl qual-

b) 受審查的老人照護費用分攤，係合法的特別公課。

130

aa) 費用分攤係狹義的、具有融資目的之特別公課。

131

費用分攤既非規費（Gebühr）亦非受益費（Beitrag），蓋其並非為實際或潛在使用國家機關或給付而課徵（參見 BVerfGE 92, 91 [115]）。費用分攤服務於老人照護培訓報酬費用之再融資，從而服務於提升培訓吸引力之目標，以確保未來有足夠數量受過合格培訓之老人照護專業人員。藉此，並未對課徵義務人提供現實上或潛在上可個別歸責之給付，足以在規費或受益費法律意義下作為課徵之對待給付（參見 BVerfGE 50, 217 [226]；97, 332 [345]）。

132

由於欠缺公法上的培訓義務，費用分攤亦不符合特殊平衡課徵（Ausgleichsabgabe eigener Art）之特別要件（參見 BVerfGE 92, 91 [117]），亦不具備其他足以從一開始排除與租稅競爭關係的特徵。立法者所援引之課徵義務人融資責任，毋寧係基於其作為特定類型服務提供者之活動，而此類服務之範圍與品質係有待改善與保障的。此種根據所確立之非稅課徵，唯有以特別公課形式方能獲得正當化。

133

bb) 老人照護費用分攤滿足特別公課的憲法要件。

134

(1) 各邦立法者如上述要求（C.I.2.a)bb)）所示，係在追求一個超越單純籌措資金之事務目的的框架下運用了此一課徵。

135

立法資料（參見各邦政府法案理由書，北萊茵-威斯特法倫邦議會 Drucks. 11/6873；萊茵蘭-普法茲邦議會 Drucks. 13/999；下薩克森邦議會 Drucks. 13/1732；以及《老人照護職業發展報告》，圖林根邦議會 Drucks. 3/1426）及老人照護費用分攤之規制脈絡表明：各項規定之核心目標，在於提升老人照護培訓之吸引力，以期未來獲得足夠數量受過合

136

ifiziert ausgebildeter Altenpfleger zu erlangen, welche die Pflege alter Menschen gewährleisten können. In diesem Zusammenhang galt auch die Gewährung einer Ausbildungsvergütung an die Schüler und Auszubildenden als ein wesentlicher Baustein bei der dringlichen Bewältigung dieser Aufgabe.

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

Vor dem Hintergrund dieser sich bereits in den neunziger Jahren abzeichnenden Situation in der Altenpflege(-ausbildung) bemühten sich u.a. die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, durch gesetzliche Ansprüche der Schüler und Auszubildenden auf eine Ausbildungsvergütung (vgl. § 2 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 6 Abs. 2 Nr. 6 Nds. APBG, § 18 Abs. 1 ThürAltPflG) oder durch sonstige Vergütungsregelungen (§ 7 Abs. 1 NW AltPflG) die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, um eine ausreichende Anzahl von Auszubildenden zu gewinnen, die später als Fachkräfte eine quantitativ und qualitativ ausreichende Pflege alter Menschen erbringen können (vgl. etwa Landtag Nds. Drucks. 13/1732 S. 8). Damit zur Verwirklichung dieses Ziels die Träger der Ausbildung (z.B. Fachseminare, Ausbildungsstätten) ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen und durch die finanziellen Lasten der Ausbildung keine wirtschaftlichen Nachteile erleiden, wurde zugleich eine Kostenregelung getroffen, nach der die Träger der Ausbildung die Ausbildungsvergütungen von den Ländern (oder Landschaftsverbänden bzw. der Landesbank) ganz oder teilweise erstattet bekommen (vgl. § 7 Abs. 3 NW AltPflG, § 3 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 und 4 Nds. APBG, § 25 Abs. 1 ThürAltPflG). Die Refinanzierung dieser Erstattungen durch die zur Prüfung gestellten Umlagen zielt zugleich auf eine gleichmäßige Beteiligung an der Kostenlast innerhalb der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime, denn diese werden unabhängig davon herangezogen, ob sie an der praktischen oder theoretischen Ausbildung zum Altenpfleger beteiligt sind. Nicht ausbildende Einrichtungen verlieren hierdurch ihren Kostenvorteil gegenüber aus-

格培訓之老人照護人員，從而保障老人照護之供給。在此脈絡下，向學員及學徒給付培訓報酬，亦被視為緊迫應對此一任務之重要組成部分。

如本庭在聯邦《老人照護法》判決 (BVerfGE 106, 62 [70 ff.]) 中已詳細闡明的，老人照護領域之狀況，由人口統計趨勢所決定。預期增加之需照護人數及照護需求品質之改變，提高了對照護人員、尤其是護理專業人員之需求。與此相對，存在護理專業人才短缺及老人照護學校學員人數下滑之問題。老人照護職業人員短缺之主要原因 (wesentlicher Grund)，在於缺乏充分吸引力之職業地位特徵 (Statusmerkmale)，包括培訓期間適當報酬之欠缺。

在九十年代即已顯現的老人照護 (培訓) 此一背景之下，北萊茵-威斯特法倫、下薩克森、萊茵蘭-普法茲及圖林根等邦，致力於透過學員及學徒培訓報酬之法定請求權 (參見《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 2 條第 1 項、《下薩克森邦老人照護職業法》第 6 條第 2 項第 6 款、《圖林根邦老人照護職業法》第 18 條第 1 項) 或其他報酬規定 (《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 1 項)，提升老人照護培訓之吸引力，以獲取足夠數量之受訓人員，使其日後能以充足數量與品質，提供老人照護服務 (參見下薩克森邦議會 Drucks. 13/1732, S. 8)。為使培訓主辦者 (例如專業研習機構、培訓機構) 得以實現此目標，提供充足培訓名額，且不因培訓財務負擔而蒙受經濟損失，同步制定費用規定，使培訓主辦者就已支付之培訓報酬，得由各邦 (或地景聯合會或邦立銀行) 全額或部分取得償還 (參見《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 3 條第 1 項、《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 1 項及第 4 項、《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 1 項)。以受審查之費用分攤為此等償還籌措再融資，同時旨在課徵義務照護機構與老人院內部平等分擔費用負擔，蓋此等機構之課徵，不論其是否參與老人照護師實務或理論培訓均一律適用。不參與培訓之機構，藉此喪失其相對於參與培訓機構之費用優勢 (Kostenvorteil) (另參見《老人照護職業發展報告》，

bildenden Einrichtungen (vgl. hierzu auch Bericht über die Entwicklung der Berufe in der Altenpflege, Thür. Landtag, Drucks. 3/1426 S. 4).

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

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

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

圖林根邦議會 Drucks. 3/1426, S. 4)。

(2) 各案中之課徵義務企業，均構成就待融資任務具有特定事務關聯性之同質群體，符合特別公課特殊要件之意義（參見 BVerfGE 55, 274 [305 f.]；67, 265 [276]；82, 159 [180]；92, 91 [120]）。

(a) 各移送法院正確地認定：受系爭特別公課課徵之社會群體，係課徵債務人本身，而非護理需求者、作為護理需求者費用承擔者之照護保險，或照護保險保費繳納者等其他群體。然而，老人照護費用分攤之義務人，就費用分攤負擔具有廣泛的可能性，透過將其納入一般照護給付之酬勞計算，全部或部分地在經濟上轉嫁予其他費用承擔者。此種轉嫁可能性固然對課徵債務人費用分攤負擔之可期待性具有相當重要性，然而就權限法評估直接「透視」至在經濟上間接受影響的費用承擔者，原則上並不充分（參見 BVerfGE 82, 159 [182 ff.]）。

促使本庭在所謂「煤炭費」案（BVerfGE 91, 186 [203 ff.]）中作出透視最終消費者之判斷的特殊情形，在本案中並不存在。彼案涉及的是在供電企業依地域壟斷，向受購買強制之需求方提供給付之電力市場上，將課徵轉嫁予最終消費者，作為法律上預先設計並規劃之常規後果。老人照護領域欠缺此種強制性負擔，此在 1998 年《社會法典》第十一編第 82a 條第 3 項生效後亦不例外——該條款在特定條件下，將邦法費用分攤明確宣告為在一般照護給付酬勞中「得予計入」。至少依各移送法院無爭議之認定，照護機構彼此間存在競爭關係。課徵之轉嫁係一複雜的經濟過程，其成功與否亦取決於各自的市場狀況。由於照護給付提供者之間的競爭關係，以及護理需求者的選擇權（《社會法典》第十一編第 2 條第 2 項），課徵債務人依市場狀況，就全部或部分老人照護費用分攤能否透過照護給付價格轉嫁予他人之可能性，承擔相當程度之風險。

tenpflegeumlagen ganz oder teilweise über den Preis der Pflegeleistungen auf andere abzuwälzen.

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

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

(b) 課徵義務人之同質性，源於其作為「老人照護」服務提供者之角色。在高度受法律——尤其包括社會保險法——規制之老人照護服務特殊市場上從事供給活動，使受影響之業主構成一個群體，在由法律秩序與社會現實所塑造的共同利益與情況上，得與一般公眾及其他群體相區別。此恰恰係唯一足以正當化特別公課之同質性類型（參見 BVerfGE 82, 159 [180]）；其係從課徵義務人就待融資任務之特定事務關聯性中產生——而特別公課立法者得以此作為對該任務履行之特別群體責任之依據。就此，以下幾點至關重要：

聯邦《養老院法》（就原訴訟主要適用之 1990 年 4 月 23 日重新公布版本，BGBl. I S. 764、1069，以及 1997 年 2 月 3 日第二次修正法，BGBl. I S. 158）已對養老院——即非僅暫時收容老人以及需照護或身心障礙成年人的機構——之主辦者，就確保院民利益與需求之適當保護，作出特別義務規定。此係特別透過關於契約設計、院民委員會參與之規定，以及就足夠數量、具備照護及照料院民之個人與專業適格性的員工所設的許可要件予以實現。此外，主要自 1995 年 1 月 1 日起生效之《社會法典》第十一編，亦描繪出居家及住宿式照護機構在社會照護保險體系中的地位；該編係由 1994 年 5 月 26 日《照護需求風險社會保障法》（照護保險法，PflegeVG，BGBl. I S. 1014）第 1 條增訂於《社會法典》。此地位原則上依《社會法典》第十一編第 11 條，以對需照護者之照護、供給與照料服務的普遍品質要求為標誌，並在細節上依第 71 條以下，以密集規制地納入與社會照護保險主體（尤其是照護保險基金）、其邦聯合會及社會救助主體之合作體系為特色。照護機構業務之決定性依據，由此係依《社會法典》第十一編第 72 條以下之供給契約，以及依第 82 條以下、第 85 條以下之酬勞協議，其中供給契約依《社會法典》第十一編第 72 條第 1 項、第 82 條，確立其作為受許可照護機構之地位，並使其依法律規定結合酬勞協議取得融資請求權。

Sozialhilfe. Bestimmend für die Tätigkeit der Pflegeeinrichtungen sind danach Versorgungsverträge gemäß §§ 72 ff. SGB XI sowie Vergütungsvereinbarungen gemäß §§ 82 ff., 85 ff. SGB XI, wobei die Versorgungsverträge gemäß §§ 72 Abs. 1, 82 SGB XI den Status als zugelassene Pflegeeinrichtung mit Anspruch auf Finanzierung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen in Verbindung mit den Vergütungsvereinbarungen begründen.

Hiernach bilden sowohl Heime im Sinne des Heimgesetzes als auch Pflegeeinrichtungen im Sinne des Elften Buchs Sozialgesetzbuch homogene Gruppen mit einer spezifischen Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe. Ihnen ist gemeinsam die besondere Verantwortung für die Qualität der Dienstleistungen in der Altenpflege, der die Vorteile einer weitgehend gesicherten Finanzierung durch die Träger der sozialen Pflegeversicherung und der Sozialhilfe korrespondieren. Da die Qualität der Pflege im Wesentlichen von der personellen Ausstattung abhängt, teilen sie zugleich das objektive Interesse an einer hinreichenden Zahl gut ausgebildeter Altenpflegekräfte, worauf die Landesgesetzgeber ausweislich der Materialien bei der tatbestandlichen Abgrenzung der Abgabeschuldner überwiegend auch abgestellt haben (vgl. Landtag NW, Drucks. 11/6873, S. 19 f.; Landtag Rh.-Pf., Drucks. 13/99, S. 7; Landtag Nds., Drucks. 13/1732, S. 9).

In den Kreis der Abgabepflichtigen durften danach nicht nur die Heime und die stationären Pflegeeinrichtungen einbezogen werden, sondern, wie dies in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen geschehen ist, auch die ambulanten Pflegeeinrichtungen. Die ambulanten Pflegeeinrichtungen, die die Pflegebedürftigen in deren Wohnung pflegen und hauswirtschaftlich versorgen, beschäftigen in der Regel ebenfalls Altenpfleger, wenn auch, im Vergleich mit den stationären Einrichtungen, mit einem geringeren Anteil im Verhältnis zu den beschäftigten Krankenpflegern. So waren etwa nach der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes (Kurzbericht: Pflegestatistik 1999, Deutschlandergebnis, Bonn 2001 S. 12, 18) in der Bundesrepublik Deutschland am 15. Dezember 1999 in ambulanten Pflegediensten 25.456 staatlich anerkannte Altenpfleger beschäftigt, was einen Anteil von 13,9 v.H. des Personals bedeutete, während Krankenpfleger einen Anteil von 31,6 v.H. (58.144) ausmachten. In stationären Pflegeeinrichtungen betrug dagegen mit 83.705 staatlich anerkannten Altenpflegern deren Anteil am Personal 19 v.H., während Krankenpfleger mit einem Anteil von 10,7 v.H. (47.300) beschäftigt waren. Solche Unterschiede, die sich gerade auch als Folge eines verbesserten Angebots an Fachkräften in der Altenpflege ändern können, stehen der Feststellung nicht entgegen.

由此可見，《養老院法》意義下之養老院，以及《社會法典》第十一編意義下之照護機構，均構成就待融資任務具有特定事務關聯性之同質群體。二者之共通點，係對老人照護服務品質之特別責任，此責任與社會護理保險主辦者及社會救助主辦機構所提供之大體有保障之融資所帶來的利益相對應。由於照護品質在本質上取決於人員配備，二者同時共享對足夠數量受過良好培訓之老人照護人員之客觀利益，依各邦立法資料，各邦立法者在劃定課徵債務人之構成要件時，亦主要以此為依據（參見北萊茵-威斯特法倫邦議會 Drucks. 11/6873, S. 19 f.；萊茵蘭-普法茲邦議會 Drucks. 13/99, S. 7；下薩克森邦議會 Drucks. 13/1732, S. 9）。

因此，納入課徵義務人範圍者，不僅得包括療養院與住院式照護機構，亦得包括居家照護機構。居家照護機構為護理需求者提供上門照護及家務援助，通常亦雇用老人照護人員，惟相較於住院式機構，其占總員工之比例較低。例如，依聯邦統計局之照護統計資料（Kurzbericht: Pflegestatistik 1999, Deutschlandergebnis, Bonn 2001, S. 12、18），1999年12月15日德意志聯邦共和國居家護理服務中受雇之國家認可老人照護師為25,456人，占人員之13.9%，護理師則占31.6%（58,144人）；相較之下，住院照護機構中國家認可老人照護師為83,705人，占人員之19%，護理師則占10.7%（47,300人）。此類差異並不妨礙認定居家照護機構對充足老人照護後繼人才亦具備客觀利益。個案中是否有居家機構完全不雇用老人照護師，就法定構成要件之評估並不具有決定性。如本庭在《銷售基金法》案（BVerfGE 82, 159 [185 f.]）中已強調者，立法者在課徵特別公課的情況下，其構成要件之建立亦須以社會典型現象為依據，涵蓋典型情形，從而在忽視個別差異的情況下，將具體情形予以一般化。

gen, dass auch von einem objektiven Interesse der ambulanten Pflegeeinrichtungen an ausreichendem Nachwuchs bei den Altenpflegekräften auszugehen ist. Darauf, ob in Einzelfällen ambulante Einrichtungen auch ganz ohne Altenpfleger betrieben werden, kommt es für die Würdigung der gesetzlichen Tatbestände nicht an. Wie der Senat bereits in seiner Entscheidung zum Absatzfondsgesetz (BVerfGE 82, 159 [185 f.]) betont hat, muss der Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit der Auferlegung von Sonderabgaben seine Tatbestände nach sozialtypischem Befund bilden, den typischen Fall erfassen und dadurch das Konkrete unter Vernachlässigung individueller Unterschiedlichkeiten verallgemeinern.

Auch die Entscheidung des Thüringer Gesetzgebers, zunächst nur Heime für alte Menschen in den Kreis der Abgabepflichtigen einzubeziehen, die Einbeziehung weiterer Einrichtungen gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 2 ThürAltPflG ergänzendem Landesrecht zu überlassen, ist unter den speziellen Bedingungen der ursprünglichen gesetzgeberischen Situation in Thüringen als noch mit der Verfassung vereinbar anzusehen. Bei komplexen Sachverhalten kann es vertretbar sein, dem Gesetzgeber zunächst eine gewisse Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen und sich in diesem Stadium mit größeren Typisierungen und Generalisierungen zu begnügen (vgl. BVerfGE 75, 108 [162]; 78, 249 [288]).

Der Thüringer Gesetzgeber befand sich bei Verabschiedung des Altenpflegegesetzes vom 16. August 1993 angesichts der umfassenden Transformationsaufgaben in den neuen Ländern in einer insgesamt schwierigen Situation. Thüringen war zugleich das erste Land, das eine Altenpflegeumlage einführte; dies geschah noch vor der Verabschiedung des Pflege-Versicherungsgesetzes vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014). Neben den Heimen für alte Menschen sah § 25 Abs. 2 ThürAltPflG a.F. als Abgabepflichtige vor „andere, nach Landesrecht zu bestimmende Einrichtungen für alte Menschen, soweit diese sich durch pflegesatzrelevante Entgelte finanzieren“. Diese Regelung war bereits bei ihrer Verabschiedung erkennbar darauf angelegt, neben den Heimen weitere Pflegeeinrichtungen in den Kreis der Abgabepflichtigen einzubeziehen. Nachdem bis 1997 noch keine entsprechenden landesrechtlichen Regelungen vorlagen, kam es mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 432; vgl. Thür. Landtag, Drucks. 2/3549, S. 5) zu einer Rechtsänderung: Gemäß § 25 Abs. 2 ThürAltPflG wurden alle zugelassenen Pflegeeinrichtungen nach § 71 Abs. 1 und 2 SGB XI in Verbindung mit § 72 SGB XI zur Zahlung der Umlage verpflichtet und so auch die ambulanten Pflegeeinrichtungen in den Kreis der Abgabeschuldner einbezogen. Angesichts der

圖林根邦立法者最初僅將老人療養院納入課徵義務人範圍，並將依《圖林根邦老人照護法》第 25 條第 2 項第 2 款納入其他機構之問題，留待補充性邦法規定處理；此一決定，在圖林根邦原始立法情境之特殊條件下，仍應認為與憲法相容。面對複雜事實關係時，可以認為立法者得先被給予一定期間以累積經驗，並在此階段暫以較粗略之類型化與概括化為滿足（BVerfGE 75, 108 [162]；78, 249 [288]）。

146

圖林根邦立法者於 1993 年 8 月 16 日通過老人照護法時，面對新邦所承擔之全面轉型任務，整體處境頗為艱困。圖林根邦同時也是率先引入老人照護費用分攤的邦，此係在 1994 年 5 月 26 日《照護保險法》頒布之前即已進行。《圖林根邦老人照護職業法》舊版第 25 條第 2 項，除老人養老院外，亦規定「其他依邦法確定之老人機構，以其透過與照護費率相關之對價融資者」作為課徵義務人。此規定自制定之初即明顯旨在將老人養老院以外的其他照護機構納入課徵義務人範圍。至 1997 年，相應之邦法規定尚未制定；其後，依 1999 年 7 月 7 日《圖林根邦老人照護法第一修正法》（GVBl. S. 432；參見圖林根邦議會，Drucks. 2/3549, S. 5），完成了法律修正：依修正後的《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項，所有依《社會法典》第十一編第 71 條第 1 項及第 2 項結合第 72 條已獲許可之照護機構，均須繳納費用分攤，由此將居家照護機構亦納入課徵義務人範圍。鑑於妥適涵蓋與區分不同照護機構之困難，尤其考量居家機構人員配備之特殊性，以及在建設與重構社會基礎設施等複雜任務方面的整體規模，在原始法律狀態最終獲得修正之前的時間

147

Schwierigkeiten sachgerechter Erfassung und Abgrenzung der unterschiedlichen Pflegeeinrichtungen, gerade auch im Hinblick auf die Besonderheiten der Personalbestände der ambulanten Einrichtungen wie mit Blick auf den Gesamtumfang der komplizierten Aufgaben des Um- und Aufbaus unter anderem der sozialen Infrastrukturen, halten sich die zeitlichen Abläufe bis zur Nachbesserung der ursprünglichen Rechtslage noch in den Grenzen dessen, was verfassungsrechtlich hingenommen werden kann. Die auf Vervollständigung angelegte Regelung des § 25 Abs. 2 ThürAltPflG verletzte im hier maßgeblichen Jahr 1997 noch nicht die gleichheitsrechtlichen Anforderungen an die Homogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen.

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

Auch das Interesse der Allgemeinheit an der Aufgabenerfüllung tangiert die gleichzeitig gegebene spezielle Gruppenverantwortung der Abgabepflichtigen nicht. Die Förderung des Gemeinwohls ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität, auch der des Sonderabgabengesetzgebers. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet notwendig jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (vgl. bereits BVerfGE 55, 274 [315]). Fehl geht in diesem Zusammenhang insbesondere der Hinweis der vorlegenden Verwaltungsgerichte Koblenz, Lüneburg und Weimar auf § 8 Abs. 1 SGB XI, der die pflegerische Versorgung der Bevölkerung als "eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe" beschreibt. Dieser gesetzliche Programmsatz kennzeichnet zwar gleichsam eine gemeinschaftliche Infrastrukturverantwortung,

148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

依此，課徵義務既已由課徵義務人在法秩序與社會現實中既已存在、尤其亦受法律明確預塑之特殊地位充分正當化，則所資助任務之履行同時亦符合一般公眾利益以及需照護者此一特殊群體之利益，並不改變受課徵群體負有正當化課徵義務之特殊融資責任。對需照護者就確保與改善老人照護供給所生費用作公法上課徵之合於事理且體系一致的途徑，係將其納入社會保險體系；正是此體系才使照護費用在最終結果上得以承擔。同時，若養老院及照護機構就培訓費用之參與，在其特殊企業活動領域作為成本因素納入價格計算，也正符合此一路徑。

一般公眾對任務履行之利益，並不影響課徵義務人同時具備之特別群體責任。促進公共利益係每項國家活動之必要目標，特別公課立法者亦不例外。對特定群體進行強制課徵，必然伴隨著對任務履行之公共利益，此公共利益以該群體之特定融資責任為前提，但並不消除此責任（參見已有 BVerfGE 55, 274 [315]）。在此脈絡下，科布倫茲、呂訥堡及魏瑪移送行政法院對《社會法典》第十一編第 8 條第 1 項的援引，尤為錯誤——該條款將對人口之照護供給定性為「全社會共同任務」。此法律程式性條文固然標誌著某種共同之基礎設施責任，但就通過在不同活動領域分配責任與任務的方式，以合憲的法律組織形式完成任務，尚無說明。此係由《社會法典》第十一編第 8 條第 2 項結合第 9 條以下，以及上述

sagt aber noch nichts über die verfassungsgerechte rechtliche Organisation der Aufgabenerledigung durch Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben auf verschiedenen Tätigkeitsfeldern. Dies geschieht erst durch § 8 Abs. 2 in Verbindung mit §§ 9 ff. SGB XI sowie durch die weiteren bereits angeführten Normen zum speziellen Pflichtenkreis der Pflegeeinrichtungen, auf Grund derer diese Einrichtungen der zu finanzierenden Aufgabe evident näher stehen als andere Gruppen oder als die Allgemeinheit der Steuerzahler.

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

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

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

Für eine gruppennützige Verwendung der Abgabe reicht es aus, dass das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichti-

gungsbefugten steht. Die Verfassung verlangt nicht, dass die Abgabe ausschließlich im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird. Es genügt, wenn die Abgabe überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird. Dies ist der Fall, wenn die Abgabe überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird.

(c) 老人照護費用分攤，不僅在性質上，且在金額上，均符合課徵義務人群體之特別融資責任。有別於後續規定（參見聯邦《老人照護法》第 25 條第 2 項、1999 年 8 月 1 日起生效版本之《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 2 項 [Nds. GVBl. S. 158]；以及關於可計入性，參見《社會法典》第十一編第 82a 條第 3 項第 2 款），本案所涉規範尚未包含以需求為導向之費用分攤義務上限。儘管 1997 年及 1998 年在法律層面並未明確排除超越特定融資責任範圍課徵義務人的可能性，仍無跡象顯示，彼年份之培訓報酬支付及課徵再融資，可能超越確保足夠學員人數所必要之範圍。

欠缺普通法律層面之限額規定，至少在爭議年度老人照護學員人數下降而照護需求增長之情況下，並不因其本身影響合法特別公課之特殊要求是否獲得滿足。除司法審查可能性（《基本法》第 19 條第 4 項）外，課徵義務人亦受以下直接源於憲法之立法者義務保護：立法者須以適當間隔審查，課徵之事務目的是否仍足以正當化其繼續存在，或課徵義務是否因目的已達成或目的消失而應予廢止（參見下文 C. I. 2. b) bb) (4)）。

(3) 老人照護費用分攤之課徵收益，以課徵義務人群體（即老人照護機構）之利益為目的使用。

就課徵之群體受益性使用而言，只須課徵收益直接或間接地主要用於課徵義務人群體之利益即為已足（參見 BVerfGE 55, 274 [307 f.]；82, 159

gen verwendet wird (vgl. BVerfGE 55, 274 [307 f.]; 82, 159 [180]). Unschädlich ist, wenn daneben auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben (vgl. BVerfGE 55, 274 [317]).

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

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

Eine gruppennützige Verwendung liegt auch insoweit vor, als ein Teil des Abgabenaufkommens für die Verwaltungskosten der Erhebung der Umlage verwendet wird (vgl. § 7 Abs. 2 NW AltPflG, § 4 Abs. 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 Nds. APBG). Die Verwaltungskosten der Erhebung der Altenpflegeumlage stehen als Annex mit der Abgabe in einer engen funktionalen Beziehung. Die Altenpflegeum-

[180]). 其他群體或一般公眾同時從課徵使用中獲得一定利益，並不有害（參見 BVerfGE 55, 274 [317]）。

就部分老人照護費用分攤之課徵義務人而言，費用分攤收益係直接用於課徵義務人之利益，即受償還受益之實務培訓主辦者，同時亦係課徵義務照護機構或老人養老院之情形（《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 4 項）。然而，即便在常規情形下——即費用分攤收益直接流向與課徵義務照護機構及老人養老院群體並不同一之（實務）培訓主辦者，以償還已支付培訓報酬費用（參見《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 1 項及第 3 項；《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 3 條第 1 項結合第 4 條第 1 項；《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條；《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 1 項及第 2 項）——課徵收益仍係間接地用於課徵義務人之利益。蓋課徵義務照護機構及老人養老院有利益於未來發現足夠供給受過合格培訓之老人照護專業人員，以符合老人照護品質之法定要求。如已闡明者（I. 2. b) bb) (1)），老人照護費用分攤收益之使用，服務於此項利益。

與科布倫茲行政法院移送審查所持見解相反，老人照護費用分攤收益之群體受益性使用，即便在課徵義務之居家照護機構（《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條第 2 項第 1 句結合《社會法典》第十一編第 71 條第 1 項）因未雇用老人照護人員而未使用受過合格培訓之老人照護師之非典型個案中，亦告存在。群體受益性使用並不要求課徵收益須用於每個別課徵義務人之特定利益；只須其如本案般，主要用於整體群體之利益即為已足（BVerfGE 55, 274 [307 f.]; 82, 159 [181]）。

就費用分攤課徵收益之部分用於費用分攤行政管理費用之情形（參見《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 2 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條第 1 項、《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 1 項），同樣存在群體受益性使用。老人照護費用分攤

lagen werden im Interesse der Gesamtgruppe der Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen erhoben. Es ist den Ländern daher nicht verwehrt, sich die Kosten der verwaltungsmäßigen Durchführung des Umlageverfahrens von dieser Gesamtgruppe entgelten zu lassen.

(4) Die verfassungsrechtliche Pflicht der Landesgesetzgeber, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob ihre ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz der Altenpflegeumlagen wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist, ist in den maßgeblichen Erhebungsjahren 1997 und 1998 nicht verletzt worden.

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

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

之課徵行政費用，係作為附屬事項，與課徵具有密切的功能關聯。老人照護費用分攤係為照護機構及老人養老院整體群體之利益而課徵。因此，各邦並無障礙地向此整體群體收取費用分攤程序行政執行之費用。

(4) 各邦立法者之憲法義務——即定期審查其就引入老人照護費用分攤之原始決定是否因情事變更而應予變更或廢止——在本案所涉徵收年度 1997 年及 1998 年並未受到違背。

萊茵蘭-普法茲、下薩克森及圖林根邦老人照護費用分攤之課徵，不因當地費用分攤規定在本案所適用版本中，有別於北萊茵-威斯特法倫（《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 10a 條，1997 年 3 月 5 日版本），未明確規定審查程序而受到憲法上之指摘。立法者之審查與調整義務係直接的憲法義務，立法者須不待成文法具體規定而予以履行。成文法規規定雖或有助於審查義務之有效落實，然在憲法上並非強制要求（參見卡爾斯魯厄行政法院，RsDE Heft 40 [1998], S. 92 [104]）。

各邦立法者於 1997 年及 1998 年之徵收年度，在憲法上尚不被要求審查其引入老人照護費用分攤之原始決定。立法者應以何種時間間隔審查特別公課實質正當理由之持續存在，不能一概而論，抽象地加以確定，僅能依特定特別公課及其所依據狀況之特殊情形而定。就受審查之費用分攤而言，老人照護培訓實際情況之迅速變化並不可期。老人照護師培訓通常歷時三年（參見例如《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 3 條第 2 項第 1 句、《下薩克森邦老人照護職業法》第 4 條、《圖林根邦老人照護職業法》第 4 條第 1 項），對進行之培訓關係的干預在任何情況下均非易事。有鑑於此，參照邦議會任期週期（參見《北萊茵-威斯特法倫邦憲法》第 34 條第 1 句、《萊茵蘭-普法茲邦憲法》第 83 條第 1 項第 1 句、《下薩克森邦憲法》第 9 條第 1 項第 1 句、《圖林根邦憲法》第 50 條第 1 項第 1 句），通常於不明顯超過五年之期間內進行審查，在無特別情事要求縮短審查間隔之情況下，即屬適當。

Prüfungsintervall sprechen, angemessen sein.

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

Besondere Umstände, nach denen Überprüfungen der Altenpflegeumlagen bereits für die Jahre 1997 oder 1998 angezeigt gewesen wären, sind nicht ersichtlich und von den vorlegenden Gerichten und den Äußerungsberechtigten nicht vorgetragen worden. Insbesondere war eine Aufhebung der Umlage nicht deshalb zu erwägen, weil deren Ziel auch ohne sie erreichbar gewesen wäre. Die Ausbildungsvergütung hat offenkundig nicht zu einer übermäßigen Nachfrage nach der Ausbildung in der Altenpflege geführt mit der Folge, dass ein "Überhang" an Schülern oder Auszubildenden entstanden wäre, der deutlich über den Bedarf an Altenpflegekräften hinausgeht. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die als Folge des demographischen Wandels steigende Anzahl der Pflegebedürftigen und die veränderten Familien- und Haushaltsstrukturen sowie der Rückgang der Schulabgänger führen nach dem Schlussbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2002 nach wie vor zu einem Fachkräftemangel bei der Pflege alter Menschen (Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Demographischer Wandel, S. 554 ff.).

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

萊茵蘭-普法茲及下薩克森之老人照護費用分攤，分別係依 1997 年 6 月 3 日及 1996 年 6 月 20 日法律始行引入，北萊茵-威斯特法倫則稍早，依 1994 年 6 月 19 日法律引入。僅以截至 1997 年及 1998 年之時間經過觀之，尚不能認定立法者違反審查義務。圖林根邦方面，就該邦 1997 課徵年度依《圖林根邦老人照護法》第 25 條第 2 項課加之費用分攤而言，立法者當時亦尚無義務審查其於 1993 年 8 月 16 日法律所引入之課徵。

160

並無特別情形顯示，老人照護費用分攤早在 1997 年或 1998 年即有審查必要；移送法院及有權表示意見者亦未提出此等情形。尤其，不能因即使沒有費用分攤亦可能達成其目的，而認為應考慮廢止費用分攤。培訓報酬顯然並未導致老人照護培訓需求過度增加，以致形成明顯超過老人照護人力需求之學員或受訓者「過剩」。情況毋寧相反：依德國聯邦議院「人口變遷」調查委員會 2002 年結案報告，人口結構變遷所造成之需照護者人數上升、家庭及家戶結構改變，以及畢業離校者人數下降，仍然導致老人照護領域之專業人力短缺 (Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Demographischer Wandel, S. 554 ff.)。

161

(5) 本庭藉由課予更高標準預算法資訊義務之要求 (C. I. 2. a) cc))，進一步發展了針對特別公課之特殊憲法要件。因此有理由僅在適當過渡期 (Übergangsfrist) 屆滿後方要求履行，以充分給予機會，在預算編製時納入此義務之考量 (參見 BVerfGE 95, 322 [334]，附延伸引用)。預算法資訊義務因此強制性地僅適用於 2003 年 12 月 31 日後所編製之預算計畫。

162

II.

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

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

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

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

Die Erhebung der Altenpflegeumlagen verletzt nicht die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen, denn die Heranziehung der abgabepflichtigen Pflegeeinrichtungen und Heime für alte Menschen neben der steuerlichen Inanspruchnahme ist, wie gezeigt (vgl. C. I. 2. b) bb) (2)), wegen deren spezifischer Sachnähe zu der zu finanzierenden Sachaufgabe gerechtfertigt.

Auch die gesetzliche Auswahl und Abgrenzung der Schuldner der Altenpflegeumlagen (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 1 NW AltPflG, § 4 Abs. 2 Satz 1 Rh.-Pf. AltPflAusbVergG, § 8 Abs. 1 Nds. APBG, § 25 Abs. 2 ThürAltPflG) verletzt Art. 3 Abs. 1 GG nicht. Die Auswahl der Schuldner in den genannten Normen wurde vielmehr im Rahmen des Gestaltungsspielraums des jeweiligen Gesetzgebers sachgerecht getroffen. Wie zum Merkmal der Gruppenhomogenität bereits gezeigt (vgl. C. I. 2. b) bb)(2)), sind die in Anspruch genommenen ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen und

受審查的老人照護費用分攤規定，不侵害課徵義務人依《基本法》第 14 條第 1 項（財產權保障）、第 3 條第 1 項（平等原則）及第 2 條第 1 項（一般行動自由）所享有之基本權利。

163

財產權保障之侵害並不存在。《基本法》第 14 條第 1 項不因課徵公法上之金錢給付義務而受侵害，只要該義務對義務人不造成過重負擔且不從根本上損害其財產狀況（BVerfGE 105, 17 [32]；參見 BVerfGE 70, 219 [230]；78, 232 [243]；82, 159 [190]）。老人照護費用分攤對在正常情況下從事業務之課徵義務人具有此種窒息效果，既未被說明，亦無其他跡象可認。

164

2. 老人照護費用分攤之課徵與設計，不違反《基本法》第 3 條第 1 項平等原則。

165

平等原則禁止對實質相同之事物作不同處理，並要求對實質不同之事物依其固有特性作不同處理。就此，原則上由立法者負責選擇其欲連結相同法律效果、也就是其欲在法律意義上視為相同之事實關係。不過，立法者必須以合於事理之方式作出選擇（詳參 BVerfGE 93, 319 [348]；105, 73 [110] 及其所引資料）。

166

老人照護費用分攤之課徵，不違反課徵義務人之負擔平等，蓋在全體納稅義務人之外，另行課徵負有義務之照護機構與老人療養院以資助老人照護培訓，由其與課徵目的之間存在之特殊事務關聯性加以充分正當化。

167

老人照護費用分攤義務人之法定選定與劃定（參見《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓酬勞法》第 4 條第 2 項第 1 句、《下薩克森邦老人照護職業促進法》第 8 條第 1 項、《圖林根邦老人照護法》第 25 條第 2 項），亦不違反《基本法》第 3 條第 1 項。上述規範中對義務人之選定，係各立法者在其形成空間內所作之合於事理之決定。如同關於群體同質性特徵處已說明者

168

Heime für alte Menschen Einrichtungen, in denen alte Menschen gepflegt und betreut werden und die regelmäßig auch ausgebildete Altenpflegefachkräfte beschäftigen. Sie haben daher regelmäßig das gemeinsame Interesse an einer qualifizierten Ausbildung einer hinreichenden Zahl von Altenpflegekräften, weshalb es sachgerecht ist, sie in den Kreis der Schuldner der Altenpflegeumlage einzubeziehen.

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

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

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

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

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

Das in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip begründet das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze (BVerfGE 103, 332 [384]; stRspr). Gesetzliche Tatbestände sind so zu fassen, dass die Betroffenen die

(參見 C. I. 2. b) bb)(2)), 受課徵之流動及住宿式照護機構、老人療養院，均係照護及照料老人之機構，且通常亦僱用受過訓練之老人照護專業人員。因此，它們通常對於培訓足夠數量且合格之老人照護人員具有共同利益；將其納入老人照護費用分攤義務人範圍，乃屬合於事理。

3. 原訴訟課徵義務人的一般行動自由（《基本法》第 2 條第 1 項）受到費用分攤的干預，但此種干預具有正當性。

a) 《基本法》第 2 條第 1 項在廣泛意義上保障一般行動自由，尤其亦保障個人不受國家以無合憲秩序依據之財務不利後果加以負擔之權利 (BVerfGE 97, 332 [340 f.]; 參見 BVerfGE 19, 206 [215 f.])。依被移送規範，費用分攤義務人以課徵債務人資格受到課徵，亦即——至少暫時地——負擔財務上不利之老人照護費用分攤。其一般行動自由因此受到妨害。

b) 干預具有正當性。老人照護費用分攤之法律依據（《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 3 項第 1 句及第 4 至 6 項、《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 4 條第 1 至 3 項、《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條及《圖林根邦老人照護職業法》第 25 條第 2 項），符合合憲秩序之框架（《基本法》第 2 條第 1 項）。

aa) 費用分攤規定既不違反事務立法權限規定（《基本法》第 74 條第 1 項第 7 款結合第 72 條第 1 項），亦不違反《基本法》財政憲法（《基本法》第 104a 條以下）（參見 C. I. 1. 及 2.）。

bb) 與格爾森基興、杜塞道夫、科布倫茲及魏瑪移送行政法院之見解相反，老人照護費用分攤計算構成要件之具體設計，並不因欠缺充分明確性而違反法治國原則（《基本法》第 20 條第 3 項）。

《基本法》第 20 條第 3 項及第 28 條第 1 項第 1 句所確立之法治國原則，確立了法律充分明確性之要求 (BVerfGE 103, 332 [384]; 確定判例)。

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

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

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

Bei kostenorientierten Abgaben ist es, anders als bei Steuergesetzen, nicht notwendig, einen Mangel an konturenscharfen, die Höhe der Steuerlast wirksam begrenzenden Zwecken durch spezifische Anforderungen an die Tatbestandsbestimmtheit des Parlagengesetzes auszugleichen. Hinreichende Bestimmtheit ist hier herzustellen durch Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten. Insoweit fordert das Bestimmtheitsgebot im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts, aber auch bei kostenorientierten Sonderabgaben, eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden

法律構成要件之規定，須達到足夠明確之程度，使相對人得認識法律狀況並據以調整其行為。然而，明確性之要求程度，不能以一般性抽象方式確定，亦取決於規制對象之性質及被規制規範之目的（參見 BVerfGE 89, 69 [84]；103, 111 [135]；確定判例），以及基本權受影響之程度（參見 BVerfGE 56, 1 [12 ff.]；59, 104 [114]；93, 213 [238]）。

公法課徵亦無統一之、可普遍抽象表述的法律充分明確性要求；毋寧，同樣取決於所規制事項領域之性質及基本權受影響之情況（參見就稅法：BVerfGE 48, 210 [221 f.]；另參見 BVerfGE 79, 106 [120]；就規費及受益費法：BVerwGE 105, 144 [147 f.]）。

對所有課徵而言，作為一般原則，課徵義務之構成要件須達到使義務人得在一定程度上（參見 BVerfGE 13, 153 [160]）預先計算其應負擔課徵金額之明確程度（就稅法，參見 BVerfGE 19, 253 [267]；49, 343 [362]；73, 388 [400]；就特別公課，參見 BVerfGE 34, 348 [365 ff.]）。此一般原則是否就稅法而言特別要求法律確定課稅稅率（參見例如 Birk，載：Hübschmann/Hepp/Spitaler，《稅法通則及財政法院法逐條評釋》，第 4 條稅法通則第 667 段；P. Kirchhof，載：HStR IV，§ 88 第 79 段），迄今在聯邦憲法法院判例中尚未解決，本案中亦可懸而不決。此種就課徵稅率之特殊構成要件確定要求，無論如何，正如格爾森基興移送行政法院所主張者，就直接以成本補償為目的之課徵——如本案老人照護費用分攤——並不成立。

對以成本為導向之課徵，與稅法不同，並無必要以對國會法律構成要件明確性之特殊要求，來補償目的設計在輪廓清晰度及有效限制租稅負擔高度方面之不足。此處之充分明確性，應透過規定承擔課徵之成本的計算因素而建立。就此而言，明確性要求在規費與受益費法領域，亦在以成本為導向之特別公課領域，要求依各該脈絡具備相當之規制密度，使行政機關無從任意操作（BVerwGE 105, 144 [147]，並參照其所引資料）。例如，基於道路拓建受益費法之特殊性，若於制定受益費章程時

ausschließt (vgl. BVerwGE 105, 144 [147], m.w.N.). Dem entspricht es, wenn etwa auf Grund der besonderen Eigenarten des Straßenausbaubeitragsrechts ein Abgabesatz in der Abgabensatzung nicht angegeben zu werden braucht, soweit im Zeitpunkt des Erlasses der Beitragssatzung der Aufwand noch nicht feststeht (vgl. z.B. § 8 Abs. 4 Satz 6 KAG NW, § 8 Abs. 4 Satz 9 KAG Bbg).

Die gesetzlichen Bemessungstatbestände der Altenpflegeumlagen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an hinreichende Bestimmtheit, obwohl es sich bei der für die Höhe der Abgabepflicht unter anderem maßgeblichen Höhe der Ausbildungsvergütung und der Zahl der Schüler oder der Auszubildenden um variable Bemessungsfaktoren handelt, die weitgehend außerhalb der Einwirkungssphäre der Abgabeschuldner liegen. Gleichwohl war die Höhe der zu erwartenden Abgabe im Wesentlichen abschätzbar, so dass für die Abgabeschuldner unzumutbare Unsicherheiten nicht entstehen konnten.

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

Demgegenüber fehlen ausdrückliche gesetzliche Aussagen zur Höhe der Ausbildungsvergütungen in Thüringen für das Jahr 1997. Eine Präzisierung des Gesetzestextes wie in den vorgenannten Ländern wurde erst in § 25 Abs. 1 Satz 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Altenpflegegesetzes vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 432) aufgenommen. Schon die Gesetzesmaterialien zeigen indes, dass die Höhe der Vergütungen nach Sinn und Zweck des Gesetzes tatsächlich ähnlich vorhersehbar war wie in den anderen Ländern. Nach der Begründung zum Fraktionsentwurf der CDU und der F.D.P. (Thüringer Landtag – 1. Wahlperiode Drucks. 1/2162 unter A.) war es, mit Blick schon auf entsprechende Gesetzesprojekte des Bundes, unter anderem erklärtes Ziel des Gesetzes, die Ausbildung der Altenpfleger derjenigen der Krankenpfleger anzugleichen. Deshalb sollte sich nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausbildungsvergütung hier ebenfalls an den Tarifen der Krankenpflege orientieren, wonach sich ”für eine/n Auszubildende/n bei einem dreijährigen Lehrgang ein

費用尚未確定，章程中即無須載明課徵率，此即與上述要求相符（參見例如北萊茵-威斯特法倫邦《地方公課法》第 8 條第 4 項第 6 句、布蘭登堡邦《地方公課法》第 8 條第 4 項第 9 句）。

老人照護費用分攤的法定計算構成要件，符合憲法充分確定性之要求——儘管對課徵義務金額具有決定性的培訓報酬金額及學員或學徒人數，係在課徵義務人影響範圍之外、很大程度上游移不定的計算要素。儘管如此，預期課徵金額在本質上仍可估算，從而不可能對課徵義務人造成難以期待之不確定性。

就老人照護培訓主辦者應繳納及可獲償還之培訓報酬金額而言，北萊茵-威斯特法倫、萊茵蘭-普法茲及下薩克森邦，係透過準用現行集體協議、或於欠缺此類協議時準用護理培訓領域集體協議，加以確定及限制（《北萊茵-威斯特法倫邦老人照護職業法》第 7 條第 2 項；《萊茵蘭-普法茲邦老人照護培訓報酬邦法》第 3 條第 2 項；《下薩克森邦老人照護職業法》第 8 條第 2 項）。由此，依法具有決定性的費用分攤計算現行基準值及其可預期之後續發展，均為已知。

相對地，圖林根邦就 1997 年度培訓報酬金額，欠缺明確之法律規定。如上述各邦般之法律文本精確化，遲至 1999 年 7 月 7 日《圖林根邦老人照護法第一修正法》(GVBl. S. 432) 第 25 條第 1 項第 2 句方始納入。然而，立法資料已表明，依法律之意旨與目的，報酬金額之可預見性，實際上與其他各邦相仿。依基督教民主黨 (CDU) 及自由民主黨 (F.D.P.) 黨團草案理由書 (圖林根邦議會——第一任期, Drucks. 1/2162, A 項)，立法者之明確目標之一，係參照聯邦相應立法計畫，使老人照護師培訓與護理師培訓趨於一致。因此，依立法者意旨，培訓報酬亦應以護理業之集體協議為準，據此「一名學員三年制培訓課程之費用因素為 42,700 德國馬克」。儘管欠缺明確之法律固定，業務實踐以任意方式偏離此框架的明顯風險，顯然並不存在，因此在 1999 年法律補充完善前，此情

Kostenfaktor von 42.700 DM” errechne. Sichtbare Risiken, dass sich die Praxis in willkürlicher Weise außerhalb dieses Rahmens bewegen würde, bestanden offenbar trotz fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Fixierung nicht, so dass diese Situation bis zur Nachbesserung des Gesetzes im Jahr 1999 verfassungsrechtlich noch hingenommen werden kann.

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

Die Gesetzgeber konnten zum Zeitpunkt des Erlasses der Umlageregulungen noch nicht über exakte Zahlen der Ausbildungs- und damit Vergütungsfälle verfügen und auch deren weitere Entwicklung in künftigen Jahren naturgemäß nicht präzise bestimmen, so dass eine gewisse Offenheit auch dieses Bemessungsfaktors praktisch zwingend erforderlich ist. Trotzdem konnten die Abgabepflichtigen die Höhe der auf sie entfallenden Umlagebelastung hinreichend vorausberechnen. Die Anzahl der Ausbildungsfälle, in denen eine Ausbildungsvergütung gezahlt wird, sowie die Anzahl der Abgabepflichtigen, auf die diese umgelegt wird, ist jeweils aus den Vorjahren näherungsweise bekannt. Dass die Zahl der Ausbildungsfälle von Jahr zu Jahr derartig starken Schwankungen unterworfen wäre mit der Folge, dass die Vorausberechnung der Altenpflegeumlagebelastung nicht annähernd möglich ist, haben weder die vorlegenden Gerichte dargelegt noch ist dies sonst erkennbar.

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

況在憲法上尚可容忍。

有受酬勞資格之學員及受訓者人數，作為課徵金額之另一重要計算因素，對課徵債務人而言亦具備充分之可計算性。

181

各邦立法者在制定費用分攤規定時，尚無法取得精確之培訓案件（從而酬勞案件）數量，亦自然無從精確預測其未來年度之發展，故此計算因素保有一定彈性空間，在實際上具有必要性。儘管如此，課徵義務人仍得對其應承擔之費用分攤負擔作出充分之預先計算。支付培訓酬勞之培訓案件數量，以及分攤費用之課徵義務人數，均可從前一年度大致推算。各移送法院既未說明、亦無跡象顯示，培訓案件數量年度間波動劇烈至足以使老人照護費用分攤負擔之預先計算幾無可能。

182

cc) 並無跡象顯示，因課徵老人照護費用分攤而加諸課徵義務人之負擔，違反比例原則（參見 BVerfGE 75, 108 [155 f.]）。尤其，移送法院或有權表示意見之原訴訟原告，均未說明有經濟上不可期待之負擔效果；鑑於課徵負擔可在相當程度上轉嫁予其他群體（參見 C. I. 2. b) bb) (2) (a) ），亦無其他跡象可認有此等效果。

183

Glossar

Ausgewählte Terminologie des Beschlusses

譯語表

本文件採用之主要法律術語對照

本表收錄本裁定（BVerfGE 108, 186 Altenpflegeausbildungsumlage）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
nichtsteuerliche Abgabe	非稅公課
Umlage	費用分攤
Zweckumlage	目的性費用分攤
Altenpflegeausbildungsumlage	老人照護培訓費用分攤
Ausgleichsabgabe	平衡課徵；補償課徵
Ausgleichsverfahren	平衡程序
Aufkommen	課徵收益
Kostendeckung	成本填補
Refinanzierung	再融資
Vorzugslast	受益負擔
Gebühr	規費
Beitrag	受益費
zusätzliche Leistungspflicht	額外給付義務
Allgemeinheit	一般大眾；社會整體

Belastungsgleichheit	負擔平等
Finanzverfassung	財政憲法
Vollständigkeit des Haushaltsplans	預算完整性
Gesetzgebungskompetenz	立法權限
Gruppenhomogenität	群體同質性
homogene Gruppe	同質群體
Sachnähe	事務關聯性
Gruppenverantwortlichkeit	群體責任性
Gruppenverantwortung	群體責任
besondere Finanzierungsverantwortlichkeit	特別財政責任
Gruppennützigkeit	群體受益性
seltene Ausnahme	罕見的例外
Informationspflicht (des Gesetzgebers)	(立法者) 資訊義務
haushaltsrechtliche Informationspflichten	預算法上之資訊義務

Berichtspflicht	報告義務
Überprüfungs- und Anpassungspflichten	審查與調整義務
Bestimmtheitsgebot	明確性要求
Verhältnismäßigkeit	比例原則
Pflegeeinrichtung	照護機構

Abkürzungen / 縮寫

AltPflG	<i>Altenpflegegesetz</i> ；《老人照護法》
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》

Träger (von Pflegeeinrichtungen)	(照護機構之) 主辦者
Pflegeversicherung	長期照護保險
Vorlagebeschluss	移送裁定
Ausgangsverfahren	原訴訟

GG	<i>Grundgesetz</i> ；《基本法》
Rn.	<i>Randnummer</i> ；邊碼；段碼
S.	<i>Seite</i> ；頁
vgl.	<i>vergleiche</i> ；參見