



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 D 7/25

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragsteller –

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senat,
Am Markt 21, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel sowie die ehrenamtliche Richterin Schlüter und den ehrenamtlichen Richter Karimi Nooreininejad aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Oktober 2025 für Recht erkannt:

§ 5 Absatz 3 der Verordnung zur Durchführung des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes vom 5. November 2024 (Brem.GBl. S. 1014) wird für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Antragsteller zu $\frac{3}{4}$ und die Antragsgegnerin zu $\frac{1}{4}$.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung abwenden durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller, ein in Bremerhaven ansässiger Rechtsanwalt, begehrt im Wege eines Normenkontrollverfahrens, die Verordnung zur Durchführung des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes (Bremische Ausbildungsunterstützungsfondsdurchführungsverordnung - BremAusbUFDVO) vom 05.11.2024, verkündet am 20.11.2024 (Brem.GBl. S.1014), für unwirksam zu erklären.

Das der Ausbildungsunterstützungsfondsverordnung zugrundeliegende Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz - AusbUFG), wurde am 28. März 2023 beschlossen und am 14. April 2023 im Bremischen Gesetzblatt bekannt gemacht. In Kraft getreten ist es am 15. April 2023. Aus dem Ausbildungsunterstützungsfonds sollen ein Ausbildungskostenausgleich sowie Maßnahmen zur besseren Versorgung der Arbeitgeber im Lande Bremen mit gut ausgebildeten Fachkräften finanziert werden. Zugunsten des Ausbildungsunterstützungsfonds sieht das Gesetz die jährliche Erhebung einer Ausbildungsabgabe von bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Höhe eines prozentualen Anteils ihrer Arbeitnehmerbruttolohnsumme vor, der höchstens 0,3 betragen darf (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 AusbUFG); derzeit liegt die Abgabe gemäß § 3 der Verordnung des Senats über die Höhe der Eckwerte des Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondseckwerteverordnung – AusbUFEwVO) vom 2. Mai 2023 (Brem.GBl. S. 455) bei 0,27 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme. Arbeitnehmerbruttolohnsumme ist die Summe aller (Brutto-)Arbeitslöhne, die ein Arbeitgeber für die bei ihm beschäftigten im Land Bremen tätigen Personen zahlt (§ 11 Abs. 3 Satz 1, § 10 Abs. 3 AusbUFG). Von der Abgabe ausgenommen sind u.a. Arbeitgeber, für die unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG gesetzlich oder tarifvertraglich bereits ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist. Außerdem können von der Anwendung des Gesetzes solche Arbeitgeber ausgenommen werden, deren Arbeitnehmerbruttolohnsumme unter eine Bagatellgrenze fällt, die gemäß § 2 Abs. 5 AusbUFG i.V.m. § 2 AusbUFEwVO derzeit 135.000 Euro beträgt. § 11 Abs. 6 AusbUFG enthält eine Befreiungsmöglichkeit

u.a. für den Fall, dass die Höhe des Abgabebetrags unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für den Arbeitgeber eine unzumutbare Härte darstellen würde.

Auf einen Antrag mehrerer berufsständischer Körperschaften des öffentlichen Rechts des Landes Bremen, das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz für unvereinbar mit der Bremischen Landesverfassung zu erklären, hat der Staatsgerichtshof mit Urteil vom 16.12.2024 (St 5/23) entschieden, dass das Gesetz mit der Landesverfassung vereinbar ist. Die Entscheidung ist mit vier zu drei Stimmen ergangen. An dem Urteil hat der Antragsteller als Mitglied des Staatsgerichtshofs mitgewirkt. Er hat zusammen mit zwei weiteren Mitgliedern des Staatsgerichtshofs seine abweichende Meinung in einem Sondervotum niedergelegt. Im Januar 2025 ist er von seinem Amt als Mitglied des Staatsgerichtshofs zurückgetreten.

Mit Gesetz vom 1. April 2015 (BremGBI. S. 255) wurde das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz mehrfach geändert. Unter anderem wurde § 2 Abs. 1 AusbUFG geändert, dessen Auslegung im Urteil des Staatsgerichtshofs von den Verfassern des Sondervotums beanstandet worden war. Das Änderungsgesetz trat am 09.04.2025 in Kraft.

Bereits am 5. November 2024 hatte der Senat die streitgegenständliche Ausbildungsunterstützungsfondsdurchführungsverordnung auf Grundlage der Vorlage vom 04.11.2024 beschlossen. Sie wurde durch den Präsidenten des Senats ausgefertigt. Die Verordnung wurde am 20.11.2024 im Bremischen Gesetzblatt Nr. 122 (S. 1014) verkündet. Sie trat gemäß ihres § 6 am 21.11.2024, dem Tag nach ihrer Verkündung, in Kraft.

Am 02.01.2025 hat der Antragsteller im eigenen Namen einen Normenkontrollantrag gestellt.

Er macht geltend, durch § 45 Abs. 1 Nr. 1 BRAO nicht daran gehindert zu sein, sich selbst im Sinne von § 67 Abs. 4 Satz 8 VwGO zu vertreten. Es handele sich beim vorliegenden Verfahren schon nicht um die gleiche Rechtssache wie diejenige, an der er als Mitglied des Staatsgerichtshofs mitgewirkt hat. Im Übrigen sei § 156 Abs. 2 BRAO auf § 45 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) BRAO nicht anwendbar.

Die BremAusbUFDVO leide an formellen und materiellen Fehlern. Sowohl das BremAusbUFG als Ermächtigungsgrundlage als auch die AusbUFDVO seien nicht wirksam verkündet worden. Die Verkündung sei jeweils mit „Der Senat“ und „Unterzeichner“ bzw. „Unterzeichnet von Senatskanzlei Bremen“ verkündet worden. Beides sei unzulässig. Die Aus-

fertigung von Landesgesetzen und Verordnungen habe der Präsident des Senats zu unterschreiben. Die Verkündung müsse der Ausfertigung entsprechen, was hier nicht der Fall sei. Der tatsächliche Unterzeichner der Ausfertigung bleibe unbekannt. Im vorliegenden Fall habe der Präsident des Senats Dr. Bovenschulte die Verordnung nicht wirksam ausfertigen können, da er bei der Beschlussfassung über die Verordnung am 05.11.2024 nicht an der Senatssitzung teilgenommen habe. Eine Ausfertigung könne erst erfolgen, wenn das Protokoll der Senatssitzung über den Beschluss der Verordnung vorliege. Das Datum der Ausfertigung müsse daher zwingend nach dem Datum des Beschlusses liegen.

Das Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz verstoße zudem gegen das Grundgesetz und gegen Bundesgesetze, da Kirchen und Religionsgemeinschaften zu Unrecht privilegiert würden. Im Hinblick auf die Erfassung von kirchlichen Arbeitgebern und die Privilegierung von Kirchen und Religionsgemeinschaften im ideellen Bereich verstoße das Gesetz gegen das Gebot der Trennung von Kirche und Staat und gegen Art. 3 Abs. 3 GG. Die Bevorzugung von Kirchen und Religionsgemeinschaften führe auch zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit, denn die vom Gesetzgeber gewollte Abgrenzung zwischen einem gewerblichen und ideellen Bereich der Kirchen und Religionsgemeinschaften komme im Gesetz nicht zum Ausdruck.

Das Gesetz verstoße auch gegen die sich aus den Artikeln 1 Abs. 3, 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG ergebende Pflicht, alle Arbeitsgeber im Land Bremen, die dem Ziel der Sonderabgabe gleich nahestehen, zu erfassen. Schon der in § 2 Abs. 1 AusbUFG definierte Geltungsbereich weise erhebliche Lücken bezüglich der im Lande Bremen existierenden Verwaltungsbehörden auf. Die vom Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 4 AusbUFG nicht erfassten Arbeitgeber könnten nicht als „Unternehmen“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 AusbUFG abgabepflichtig werden.

Durch den Hinweis auf das Umsatzsteuerrecht in § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG werde der Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit verletzt. Für den einzelnen Arbeitgeber sei nicht erkennbar, ob er dem Gesetz unterliege oder nicht.

Die Ausbildungsunterstützungsfondsdurchführungsverordnung sei zudem aus weiteren Gründen materiell rechtswidrig. Es sei zu beanstanden, dass nach § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO die Arbeitnehmerbruttolohnsumme übermittelt werden solle. Da geringfügig Beschäftigte nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG keine Personen im Sinne des Gesetzes sind, sei ihr Jahresbruttolohn von der Gesamtsumme jeweils abzuziehen.

Bezüglich § 2 Abs. 2 BremAusbUFDVO habe die zuständige Stelle überhaupt keine Möglichkeit, eine Schätzung durchzuführen, wenn eine Einrichtung sich nicht als Arbeitgeber im Sinne des Gesetzes sehe und keine Meldung abgebe. Der vom Senat erwogene Zugriff auf die Daten des Finanzamtes (vgl. BB Drs. 21-232v. 09.01 .2024, Nr. 2) verbiete sich.

Für § 4 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 1 BremAusbUFDVO gebe es keine Rechtsgrundlage. Im Gesetz selbst sei keine Datenverarbeitung geregelt. Bei Nichterfüllung der Pflicht bestehe für den Arbeitgeber die Gefahr, eine Ordnungswidrigkeit nach § 13 AusbUFG zu begehen.

§ 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO sei nach Art. 31 GG unwirksam, weil es gegen Bundesrecht verstoße, dass den Arbeitgebern auferlegt werde, ein Organisationskonto nach den Vorschriften des Onlinezugangsgesetzes anzulegen und hierüber digital Daten zu übermitteln, die Betriebsgeheimnisse der jeweiligen Arbeitgeber darstellten. § 1a Abs. 1 Satz 1 Onlinezugangsgesetz (OZG), nach dem die Länder verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, schließe eine Pflicht zur ausschließlichen Nutzung elektronischer Portale aufgrund einer Landesverordnung aus. Da der Nutzer nach § 8 Abs. 7 Satz 2 OZG jederzeit die Möglichkeit haben müsse, sein Nutzerkonto mit allen Daten selbständig zu löschen, müsse er im Umkehrschluss auch das Recht haben, ein Nutzerkonto erst gar nicht anzulegen. Außerdem könne die Übermittlung nicht über ein allgemein zugängliches System verlangt werden. Soweit eine Verpflichtung der Arbeitgeber zur digitalen Datenübermittlung überhaupt zulässig sein sollte, müsste die zuständige Stelle als Verantwortliche im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO ein eigenes System einrichten, welches eine sichere Datenübermittlung und -speicherung von Betriebsgeheimnissen erlaube. Das sei Erwägungsgrundsatz Nr. 63 zur DSGVO und Art. 32 DSGVO zu entnehmen. Hierfür fehle zudem eine Ermächtigungsgrundlage im AusbUFG.

Schließlich fehle eine Ermächtigungsgrundlage auch für die Datenabfrage nach § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO. Eine solche unterfalle gemäß Art. 91c GG zudem der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund habe durch das Onlinezugangsgesetz von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, so dass selbst bei einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz weder das BremAusbUFG noch die BremAusbUFDVO eine hiervon abweichende Regelung treffen könnten.

Die Änderung des AusbUFG durch das Gesetz vom 1. April 2025 wirke sich auf die streitbefangene Verordnung nicht aus, da diese die ursprüngliche Fassung des Gesetzes als Ermächtigungsgrundlage habe.

Der Antragsteller beantragt,

1. die Verordnung zur Durchführung des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes vom 05.11.2024 (Bremische Ausbildungsunterstützungsfondsdurchführungsverordnung), verkündet am 20.11.2024, BremGBL., S. 1014, für unwirksam zu erklären;
2. hilfsweise, § 2 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 1 sowie § 5 Abs. 3 und 6 der Bremischen Ausbildungsunterstützungsfondsdurchführungsverordnung für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antrag sei nicht wirksam gestellt. Zwar sei der Antragsteller als Rechtsanwalt grundsätzlich gem. § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO vertretungsbefugt. Er könne sich damit auch selbst als Prozessbevollmächtigter vertreten. Allerdings unterliege er als Rechtsanwalt gem. § 45 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) BRAO einem Tätigkeitsverbot wegen nichtanwaltlicher Vorbefassung, weil er als Mitglied des Staatsgerichtshofs am Urteil vom 16.12.2024 mitgewirkt habe. Das Urteil des Staatsgerichtshofs und der vorliegende Normenkontrollantrag beträfen „dieselbe Rechtssache“ im Sinne von § 45 Abs. 1 Nr. 1 BRAO. „Dieselbe Rechtssache“ umfasse jede rechtliche Angelegenheit, die bei natürlicher Betrachtungsweise auf ein innerlich zusammengehöriges, einheitliches Lebensverhältnis zurückzuführen ist. Es genüge, dass der Rechtsanwalt sich demselben Gegenstand, in welchem er jetzt als Bevollmächtigter auftrete, behördlich oder allgemein dienstlich gewidmet habe. Der Normenkontrollantrag sei im Kern gegen das AusbUFG gerichtet. Der Antragsteller habe zudem öffentlich verlautbart, er sei gerade deswegen von seinem Richteramt zurückgetreten, weil er das Urteil des Staatsgerichtshofs zum AusbUFG für falsch halte und hiergegen vorgehen wolle. Es erschließe sich nicht, warum der Antragsteller meine, § 45 BRAO verbiete nur die Mandatsübernahme, nicht aber die Selbstvertretung. Die Vorschrift spreche uneingeschränkt ein Tätigkeitsverbot aus.

Der Antrag sei auch wegen fehlender Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) unzulässig. Der Vortrag des Antragstellers lasse schon nicht erkennen, dass er von den angegriffenen Vorschriften als Arbeitgeber betroffen ist. Die angegriffene Verordnung diene der Umsetzung des AusbUFG. Es sei auch nicht erkennbar, auf welche Weise sich die von ihm gerügten vermeintlichen Defizite des AusbUFG negativ auf seine Rechtsstellung auswirken sollten. Soweit der Antragsteller vortrage, das AusbUFG sei verfassungswidrig, weil es Kirchen und Religionsgemeinschaften gegenüber staatlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bevorzuge, wäre er als privater Arbeitgeber hiervon nicht betroffen. Die Verletzung von Rechten der aus seiner Sicht benachteiligten juristischen Personen des

öffentlichen Rechts könne er nicht geltend machen. Populäransträge schließe § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO aus. Soweit der Antragsteller meine, der Gesetzgeber habe mit der Regelung in § 2 Abs. 1 AusbUFG entgegen der Anforderung, eine Sonderabgabe einer homogenen Gruppe aufzuerlegen, zahlreiche Arbeitgeber nicht erfasst, ignoriere er die im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16.12.2024 getroffenen Feststellungen.

Auch das Vorbringen des Antragstellers gegen die Einzelbestimmungen der angegriffenen Verordnung zeige die Möglichkeit einer Verletzung seiner Rechte nicht auf. In Bezug auf § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO bleibe bereits unklar, ob er überhaupt eine Rechtsverletzung geltend mache. Sollte der Antragsteller hier möglicherweise der Meinung sein, § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO berücksichtige nicht, dass geringfügig Beschäftigte keine Arbeitnehmer im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG seien, sei dies nicht nachvollziehbar. Die Arbeitnehmerbruttolohnsumme beinhalte gem. § 11 Abs. 3 AusbUFG nur die Summe aller Arbeitslöhne, die ein Arbeitgeber für die bei ihm beschäftigten im Land Bremen tätigen Personen zahle. Zu diesen würden nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG geringfügig Beschäftigte nicht gezählt. § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO regle hierzu nichts Abweichendes.

Inwiefern aus der Behauptung des Antragstellers, die zuständige Stelle sei zu der in § 11 Abs. 4 AusbUFG i.V.m. § 2 Abs. 2 BremAusbUFDVO geregelten Schätzung tatsächlich nicht in der Lage, eine mögliche Verletzung seiner Rechte durch die angegriffene Verordnung folgen könnte, erschließe sich ebenfalls nicht. Die eröffnete Möglichkeit zur Schätzung der Bruttolohnsumme komme nur zum Tragen, wenn der Betroffene seiner Obliegenheit, Angaben hierzu zu machen, nicht nachkomme. Durch Erfüllung dieser Pflicht könne er die Schätzung vermeiden. Die Pflicht zur Ausübung billigen Ermessens beziehe sich auf das gesamte Verfahren.

Die gesetzliche Grundlage für die zur Durchführung des AusbUFG erforderliche Datenverarbeitung finde sich in § 3 BremDSGVOAG.

Für eine Verletzung subjektiver Rechte des Antragstellers durch § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO, sei ebenfalls nichts ersichtlich. Die Antragsgegnerin sei gem. § 1a Abs. 1 Satz 1 OZG verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Übermittlung der für die Durchführung des AusbUFG erforderlichen Daten erfolge über das allgemeine Portal Onlinedienste der Freien Hansestadt Bremen. Die in § 5 Abs. 3 Satz 1 BremAusbUFDVO angegebene Internetseite www.ausbildungsfonds.bremen.de sei hiermit über den Link „Zum Meldeportal“ verknüpft. Eine Verpflichtung zur Nutzung des Orga-

nisationskontos werde nicht durch § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO begründet. Sie folge vielmehr aus § 2 Abs. 5 Satz 4 OZG in Verbindung mit dem Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG). Sinn und Zweck des OZG sei es, digitale Verwaltung zu ermöglichen, nicht ein Recht auf analogen Datentransfer zu begründen. Entsprechend beschreibe die BremAusbUFDVO nur den Regelfall und eröffne durch den Verweis auf das OZG die Möglichkeit von Ausnahmen.

Soweit der Antragsteller sich dagegen wende, seine Daten gem. § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO digital übermitteln zu müssen, fehle ihm das Rechtsschutzbedürfnis. Die Übermittlungspflicht dem Grunde nach ergebe sich bereits aus § 11 Abs. 2 AusbUFG. Es gebe einen einfacheren Weg zur Datenübermittlung, nämlich über das von der Antragsgegnerin bereitgestellte Kontaktformular oder bei jeglichem Fehlen digitaler Zugänge per Brief. Es werde von der Antragsgegnerin auch eine schriftliche Meldung akzeptiert. Bis zum 27.02.2025 seien über 4.500 Meldungen über das digitale Meldeportal bei der Antragsgegnerin eingegangen. 12 Meldungen seien auf postalischem Wege eingegangen. Hierunter seien vier Fälle gewesen, bei denen jeglicher digitaler Zugang gefehlt habe. In diesen Fällen werde im Wege einer schriftlich vorgenommenen Authentifizierung des Unternehmens und nach vollständiger analoger Übermittlung der Meldedaten die Eingabe direkt von der Antragsgegnerin vorgenommen. Eine schriftliche Bestätigung des meldenden Unternehmens sichere diesen analogen Prozess zusätzlich ab. In den verbliebenen acht Fällen sei eine digitale Kontaktadresse durch den Absender des Briefes angegeben worden. In diesen Fällen werde noch versucht, eine digitale Authentifizierung vorzunehmen. Sofern dies nicht möglich sein sollte, werde der zuvor erwähnte Weg gewählt.

Die BremAusbUFDVO beruhe auf einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage. Das AusbUFG sei wirksam und verfassungskonform. Dies habe der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 16.12.2024 dargelegt. Eine Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes führe zu keinem anderen Ergebnis. Der Staatsgerichtshof habe das AusbUFG auch am Maßstab der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die sich nach Auffassung des Staatsgerichtshofs in gleicher Weise aus der Landesverfassung ergeben, ausführlich geprüft. Insbesondere habe der Staatsgerichtshof festgestellt, dass der Zuschnitt der Gruppe der Abgabenschuldner durch § 2 Abs. 1 AusbUFG eine „homogene Gruppe“ erfasst. Der Antragsteller zeige keine Aspekte auf, die diese Beurteilung in Zweifel ziehen könnten. Fernliegend sei die These des Antragstellers, der Umstand, dass als Körperschaften des öffentlichen Rechts konstituierte Kirchen und Religionsgemeinschaften nur in ihrer Eigenschaft als Unternehmen im Sinne von § 2 Abs. 1 UStG in den Geltungsbereich des AusbUFG fallen, beinhalte eine gegen Art. 3

Abs. 3 GG sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV verstoßende Privilegierung. Der Antragsteller zeige mit Blick auf die Kirchen und Religionsgemeinschaften auch keine Unvereinbarkeit des § 2 Abs. 1 AusbUFG mit den Grundsätzen der Bestimmtheit und Normenklarheit auf. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften fielen – was auch der Antragsteller nicht in Abrede stelle – in den Geltungsbereich des AusbUFG, soweit sie Unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 1 UStG sind. Soweit eine Abgrenzung zwischen der wirtschaftlichen und der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit vorzunehmen sei, wurzele diese nicht im AusbUFG, sondern in § 2 Abs. 1 Satz 2 UStG, den § 2 Abs. 1 Satz 2 AusbUFG – unstreitig – in Bezug nimmt.

Soweit der Antragsteller meine, zahlreiche Arbeitgeber würden von § 2 Abs. 1 AusbUFG nicht erfasst, gehe dies aus den bereits dargelegten Gründen ins Leere. An den im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16.12.2024 getroffenen Feststellungen sei festzuhalten. Der Staatsgerichtshof habe den Begriff des Unternehmens im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG auch nicht contra legem ausgelegt. Der Staatsgerichtshof habe sein weites Verständnis des Unternehmensbegriffs des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AusbUFG bereits unabhängig von der Frage, was unter den „Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ zu verstehen ist, aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesamtzusammenhang und Sinn und Zweck des Gesetzes hergeleitet. Die Wortlautgrenze sei nicht überschritten. Es verstehe sich vielmehr von selbst, dass mit den „Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes“ nicht sämtliche Bestimmungen des UStG in Bezug genommen seien, sondern nur diejenigen, die etwas für den Begriff des Unternehmens hergeben. Hierzu gehöre § 2b UStG nicht.

Die einzelnen Regelungen der angegriffenen Verordnung stünden ebenfalls mit höherrangigem Recht im Einklang. Insoweit verweist die Antragsgegnerin auf ihre Ausführungen zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrags.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (A.). Er ist jedoch nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet (B.).

A.

I.

Der Normenkontrollantrag ist wirksam gestellt worden. Der Antragsteller ist als Rechtsanwalt zur Stellung des Normenkontrollantrages vor dem Oberverwaltungsgericht in eigenem Namen nach § 67 Abs. 4 i.V.m. Absatz 2 VwGO berechtigt. § 45 Abs.1 BRAO steht der Wirksamkeit der Antragstellung nicht entgegen. Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen

sich die Beteiligten gemäß § 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO außer in Prozesskostenhilfverfahren durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der Sätze 3, 5 und 7 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten (§ 67 Abs. 4 Satz 8 VwGO). Nach § 67 Abs. 4 Satz 3 VwGO sind nur die in Absatz 2 Satz 1 genannten Personen zugelassen. Dies sind u.a. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sind insbesondere die nach den berufsrechtlichen Vorschriften (§§ 4 ff., 12 BRAO) in Deutschland zur Rechtsanwaltschaft zugelassenen Personen, die Mitglied der jeweiligen Rechtsanwaltskammer sind (§ 12 Abs. 3 BRAO) (Schramm, in: BeckOK VwGO, 74. Ed. 1.7.2025, § 67 Rn. 18). Zur Vertretung vor Gericht ist dagegen ein Mitglied der Rechtsanwaltskammer nach § 155 Abs. 3 BRAO nicht berechtigt, wenn ihm gegenüber ein Vertretungsverbot nach § 150 Abs. 1 BRAO oder nach § 114 Abs. 1a BRAO i.V.m. § 114 Abs. 1 Nr. 4 BRAO ein gerichtliches Vertretungsverbot verhängt worden ist. Eigene Angelegenheiten darf es nur wahrnehmen soweit nicht eine Vertretung durch Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte geboten ist. (§ 155 Abs. 4 BRAO). Dies dürfte auch für die Fälle des § 67 Abs. 2 Satz 8 VwGO gelten. Allerdings wird gemäß § 155 Abs. 5 BRAO die Wirksamkeit von Rechtshandlungen des Mitglieds der Rechtsanwaltskammer durch ein Berufs- und Vertretungsverbot nicht berührt (vgl. Kilian, in: Henssler/Prütting, BRAO, 6. Aufl. 2024, § 45 Rn. 106 mwN). Entsprechendes gilt nach § 114a Abs. 2 Satz 1 BRAO für gerichtlich verhängte Vertretungsverbote (Kilian, in: Henssler/Prütting, BRAO, 6. Aufl. 2024, § 45 Rn. 106). Schon aus der letztgenannten Vorschrift ergibt sich, dass der Vorhalt der Antragsgegnerin, der Antragsteller verstoße gegen ein Tätigkeitsverbot nach § 45 Abs. 1 BRAO, für die Wirksamkeit der Antragstellung ohne Bedeutung ist. Es fehlt darüber hinaus an der Verhängung eines Vertretungsverbots gegen den Antragsteller nach § 150 Abs. 1 Abs. 1 oder nach § 114 Abs. 1 Nr. 4 BRAO.

Ein – unterstellter – Verstoß gegen die Berufspflicht aus § 45 BRAO kann zwar zu einer Rüge des Kammervorstandes gemäß § 74 BRAO oder zur Verhängung anwaltsgerichtlicher Maßnahmen gegen den Rechtsanwalt führen. Eine gesetzliche Pflicht der Gerichte und Behörden zur Zurückweisung besteht nach § 114a Abs. 3 und § 156 Abs. 2 BRAO aber nur in den Fällen, in denen der Rechtsanwalt entgegen einem Berufs- oder Vertretungsverbot auftritt. Soweit vertreten wird, das Zurückweisungsgebot gelte entsprechend § 156 Abs. 2 BRAO auch in den Fällen eines Verstoßes gegen § 45 BRAO (Nöker, in: Weyland, BRAO, 11. Aufl. 2024, § 45 Rn. 50, mwN), ist dem nicht zu folgen, denn es fehlt an einer Regelungslücke, die mithilfe einer Analogie aufgefüllt werden müsste (ebenso Kleine-Cosack, in: Kleine-Cosack, BRAO, 9. Aufl. 2022, § 45 Rn. 43). Der Gesetzgeber hat die Regelungen über die berufsrechtlichen Pflichten der Rechtsanwälte und die Folgen, die aus deren Verletzung entstehen, in der BRAO klar voneinander getrennt. Ein Fall, in dem

die Vorschrift des § 156 Abs. 2 BRAO entsprechend anzuwenden ist, ist ebenfalls gesetzlich geregelt (§ 14 Abs. 4 BRAO). Es ist deshalb davon auszugehen, dass es einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers entsprach, eine Zurückweisungspflicht nicht für (je-)den bloßen Fall der Verletzung anwaltlicher Berufspflichten anzuordnen. Darüber hinaus obliegt die Überwachung der Einhaltung anwaltlicher Berufspflichten ausschließlich der Berufsaufsicht und der Anwaltsgerichtsbarkeit. Das Prozessgericht würde in deren Kompetenzen eingreifen, würde es in jedem Fall eines angenommenen Verstoßes gegen § 45 Abs. 1 BRAO den Rechtsanwalt zurückweisen. Es braucht deshalb für den vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, ob § 45 Abs. 1 BRAO für Fälle der Selbstvertretung überhaupt anzuwenden ist. Schließlich braucht der Senat auch nicht darüber zu entscheiden, ob es sich beim vorliegenden Rechtsstreit und dem Verfahren, an dem der Antragsteller als Mitglied des Staatsgerichtshofs teilgenommen hat, um „dieselbe Rechtsache“ im Sinne von § 45 Abs. 1 Nr. 1 BRAO handelt.

II.

Der Normenkontrollantrag ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 7 Abs. 1 AGVwGO statthaft. Der Antragsteller hat den Normenkontrollantrag am 02.01.2025 und damit innerhalb der Jahresfrist gem. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach der am 20.11.2024 erfolgten Bekanntmachung der Verordnung im Bremischen Gesetzblatt Nr. 122 (S. 1014) gestellt.

III.

Der Antragsteller ist antragsbefugt. Den Normenkontrollantrag kann nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede natürliche Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder durch deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein. Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass die antragstellende Person hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die angegriffenen Bestimmungen der Verordnung in einem subjektiven Recht verletzt wird (BVerwG, Urt. v. 30.04.2004 - 4 CN 1.03, juris Rn. 9 m.w.N.). Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.06.2011 - 4 CN 1.10 - BVerwGE 140, 41 Rn. 12; Beschl. v. 29.12.2011 - 3 BN 1.11 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 183 Rn. 3 m.w.N.; Beschl. v. 17.07.2019 - 3 BN 2/18, juris Rn. 11). Der Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung muss demnach nicht geführt werden. Ausreichend, aber auch erforderlich ist es, dass sich die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung zumindest negativ auf die Rechtsstellung auswirken kann (BVerwG, Beschl. v. 17.07.2019 - 3 BN 2/18, juris Rn. 12; Urt. v. 17.05.2017 - 8 CN 1/16 -, BVerwGE 159, 27-33, Rn. 11; OVG Bremen, Beschl. v. 02.06.2021 - 2 D 214/20 -, juris, Rn. 15).

Eine solche Rechtsbeeinträchtigung durch die angegriffene Verordnung erscheint im Falle des Antragstellers möglich. Er ist Arbeitgeber im Sinne der Definition des § 2 Abs. 1 Satz 1 AusbUFG und unterfällt damit dem Anwendungsbereich des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes und der streitgegenständlichen Verordnung. Die Verordnung enthält nähere Regelungen über die Schätzung der Bruttolohnsumme, der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach § 11 Abs. 4 AusbUFG unterliegen können. Die den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in § 4 BremAusbUFDVO auferlegten Handlungs- und Nachweispflichten könnten diese jedenfalls in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit berühren. Auch die in § 5 BremAusbUFDVO enthaltenen Verfahrensvorschriften, insbesondere über die Saldierung von Abgabe und Ausgleichszuweisung, zum automatisierten Erlass der Bescheide, zur digitalen Datenübermittlung über Organisationskonten, über Zahlungsfristen und Fälligkeit, den Widerrufsvorbehalt sowie die Abfrage und Verarbeitung weiterer Daten zur Richtigkeitsüberprüfung beinhalten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wie den Antragsteller belastende Regelungen, so dass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht. Gleiches gilt bzgl. § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO. Zwar könnte es sich dabei möglicherweise nur um eine deklaratorische Wiederholung der schon durch § 11 Abs. 2 AusbUFG begründeten Übermittlungspflicht handeln, die keine eigenständige Rechtsverletzung beim Antragsteller bewirken kann. Es ist aber auch möglich, dass § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO eine eigenständige, parallel neben § 11 Abs. 2 AusbUFG tretende Rechtsgrundlage für die Übermittlungspflicht darstellt. Daher kann auch insoweit die Möglichkeit einer Verletzung von Rechten des Antragstellers durch die angegriffene Verordnung nicht völlig ausgeschlossen werden.

B.

Der Normenkontrollantrag ist nur insoweit begründet, als er sich gegen die in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO enthaltene Regelung wendet. Dieser fehlt die notwendige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Im Übrigen ist der Normenkontrollantrag unbegründet.

I.

Die BremAusbUFDVO ist gestützt auf § 5 Abs. 4, § 8 Satz 2, § 11 Abs. 4 Satz 2 und § 12 Nr. 1, 2, 3 und 6 AusbUFG. Diese den Ordnungsgeber ermächtigenden Regelungen sind ihrerseits mit höherrangigem Recht vereinbar.

1.

Diesen Regelungen kann nicht entgegengehalten werden, sie würden gegen die Bremische Landesverfassung verstoßen. Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 16.12.2024 –

St 5/23 – festgestellt, dass das Gesetz zur Errichtung eines Ausbinderunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbinderunterstützungsfondsgesetz – AusbUFG) vom 28. März 2023 (Brem.GBl. S. 272) mit der Landesverfassung vereinbar ist (BremGBl.2025, S. 463). Hieran ist das erkennende Gericht nach § 11 Abs. 1 und 2 StGHG gebunden.

2.

Das AusbUFG verstößt auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Grundgesetz

Der Landesgesetzgeber hat für die Regelung einer Ausbildungsabgabe zur Finanzierung eines Ausbildungskostenausgleichs und weiterer Fördermaßnahmen zugunsten der bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Gesetzgebungskompetenz (Art. 30, Art. 70 Abs. 1, Art. 72 GG). Der Bundesgesetzgeber hat insoweit von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht abschließend Gebrauch gemacht. Zur Begründung wird auf die Ausführungen des Staatsgerichtshofs im Urteil vom 16.12.2024 verwiesen, denen sich das Oberverwaltungsgericht anschließt (BremStGH, Ur. v. 16.12.2024 – St 5/23, juris Rn. 61 ff.).

Die Ausbildungsabgabe nach § 11 AusbUFG genügt auch den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck (Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art 105 GG und Art 110 GG). Die Ausbildungsabgabe dient einem Sachzweck, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht und die homogene Gruppe der bremischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wird durch das Gesetz ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit erfasst. Die Abgabepflichtigen weisen zudem die erforderliche besondere Finanzierungsverantwortung für die aus dem Abgabenaufkommen zu finanzierenden Aufgaben auf und die vorgesehene Verwendung des Abgabenaufkommens weist die erforderliche Gruppennützigkeit auf. Die formellen Anforderungen, welche in Bezug auf „haushaltsflüchtige“ Sonderabgaben eine angemessene Dokumentation sichern sollen, sind ebenfalls gewahrt (zum Ganzen BremStGH, Ur. v. 16.12.2024 – St 5/23, juris, 2. und 4. LS und Rn. 108 ff.). Da die landesverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck den Anforderungen entsprechen, die das Grundgesetz an ihre Erhebung stellt (BremStGH, Ur. v. 16.12.2024 – St 5/23, juris Rn. 99 ff.), impliziert die Vereinbarkeit des AusbUFG mit den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben auch dessen Vereinbarkeit mit den entsprechenden Anforderungen des Grundgesetzes. Insoweit schließt sich das Oberverwaltungsgericht den Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Vereinbarkeit der Ausbildungsabgabe

mit den Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die Zulässigkeit sog. Sonderabgaben der Sache nach an. Der Vortrag des Antragstellers gibt keinen Anlass, diese Prüfung erneut aufzunehmen.

Die geltend gemachte gleichheitswidrige Privilegierung von Kirchen und Religionsgemeinschaften besteht demnach nicht. Der Staatsgerichtshof hat festgestellt, dass das Gesetz bei gebotener verfassungskonformer Auslegung die gleichmäßige Erfassung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, einschließlich der Kirchen, ausreichend sicherstellt (BremStGH, Urt. v. 16.12.2024 – St 5/23, juris Rn. 126 ff.). Dem schließt sich der Senat ebenfalls an.

II.

Die BremAusbUFDVO ist formell rechtmäßig ergangen. Insbesondere wurde sie vom hierfür nach Art. 124 BremLVerf zuständigen Senat der Freien Hansestadt Bremen am 5. November 2024 wirksam beschlossen. Die Beteiligungsrechte der zuständigen Deputation nach § 2 Abs. 1 Deputationsgesetz wurden gewahrt. Fehler im Beschlussverfahren sind nicht ersichtlich. Die Verordnung wurde auch durch den Präsidenten des Senats wirksam ausgefertigt. Auch wenn dies in der Landesverfassung nicht ausdrücklich geregelt ist, bedürfen auch Rechtsverordnungen als Rechtsnormen der Ausfertigung. (Külpmann, in Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 124 Rn. 16). Eine Ausfertigung durch den Präsidenten des Senats hat stattgefunden. An der Authentizität der geleisteten Unterschrift hat das Gericht keinen Zweifel, so dass kein Anlass bestand, die Originalurkunde beizuziehen. Dass der Präsident des Senats an der Beschlussfassung nicht persönlich mitgewirkt hat, ist für die Wirksamkeit der Ausfertigung nicht erheblich. Der Zweck der Ausfertigung, sicherzustellen, dass die Norm nicht mit einem anderen als vom Normgeber gewollten Inhalt erlassen wird, erfordert weder eine persönliche Anwesenheit des Ausfertigenden bei der Beschlussfassung noch die Einhaltung eines zeitlichen Abstandes von einem Tag zwischen Beschlussfassung und Ausfertigung. Mängel der nach Art. 126 BremLVerf und § 1 Abs. 2 BremVerkG erforderlichen Verkündung sind nicht ersichtlich.

III.

Die einzelnen Vorschriften der Verordnung halten sich – abgesehen von der Regelung in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO – im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Ermächtigung und sind auch mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar.

1.

§ 1 BremAusbUFDVO, der die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration als für die Zahlungsabwicklung zuständige Stelle bestimmt, ist von § 8 Abs. 2 und § 12 Nr. 6 AusbUFG gedeckt. Ein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht ist nicht ersichtlich.

2.

Die Regelung in § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO ist nicht zu beanstanden. Sie ist von der Ermächtigung in § 12 Nr. 1 AusbUFG gedeckt und auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Funktion der Vorschrift beschränkt sich darauf, die bereits in § 11 Abs. 2 AusbUFG gesetzlich begründete Pflicht zur Übermittlung der Arbeitnehmerbruttolohnsumme mit der Bestimmung des Beginns ihrer erstmaligen Geltung (durch Bekanntgabe vom 5. November 2024, verkündet am 16. November 2024 im Amtsblatt (S. 1353)) zu verbinden. Sie wiederholt damit nur, was sich ohnehin schon unmittelbar aus dem AusbUFG ergibt, das wiederum seinerseits mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Die Definition der Personen, deren Anzahl Grundlage für die Berechnung der Arbeitnehmerbruttolohnsumme ist, ergibt sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 1 AusbUFG. Hieraus ist klar erkennbar, dass geringfügig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht in die Berechnung einzubeziehen sind.

3.

§ 2 Abs. 2 BremAusbUFDVO betreffend die Schätzung der Bruttolohnsumme ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

a) Die Regelung, die vorsieht, dass die Schätzung nach billigem Ermessen durchzuführen ist, und beispielhaft einige dabei zu berücksichtigende Umstände aufzählt, ist von § 11 Abs. 4 Satz 2 AusbUFG gedeckt. Die nach § 11 Abs. 4 Satz 2 AusbUFG durch Rechtsverordnung zu regelnden „Einzelheiten des Schätzungsverfahrens“ umfassen auch die bei der Schätzung zugrunde zu legenden Kriterien.

b) Die Regelung, die die Schätzkriterien in § 2 Abs. 2 AusbUFG gefunden haben, ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

Der in § 2 Abs. 2 Satz 1 AusbUFG geregelte Maßstab, dass die Schätzung nach „billigem Ermessen“ zu erfolgen habe, verstößt nicht gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot. Der Begriff des billigen Ermessens kann unter Heranziehung der hierzu vorhandenen Rechtsprechung und Literatur zum allgemeinen Verwaltungsrecht ausreichend konkretisiert werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Notwendigkeit für die Schätzung erst dadurch entsteht, dass die Arbeitnehmerbruttolohnsumme von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber nicht fristgemäß, fehlerfrei und vollständig übermittelt wurde. Dies mindert das Schutzbedürfnis der von der Schätzung betroffenen Arbeitgeberin bzw.

des betroffenen Arbeitgebers und rechtfertigt es, keine hohen Anforderungen an die Bestimmtheit der Schätzkriterien zu stellen. Zudem liefert die beispielhafte Aufzählung einzelner bei der Schätzung zu berücksichtigender Umstände in § 2 Abs. 2 Satz 2 BremAusbUFDVO (in den Vorjahren übermittelte Arbeitnehmerbruttolohnsumme; Gehalts- und Tarifsteigerungen oder -kürzungen; Expansion des Unternehmens) Anhaltspunkte für die Ermessensausübung.

Zuzugeben ist dem Antragsteller, dass die in § 2 Abs. 2 Satz 2 BremAusbUFDVO genannten Kriterien für die erstmalige Schätzung nicht herangezogen werden können, wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber noch nie eine Bruttolohnsumme angegeben hat. In diesem Fall bleibt der allgemeine, in der verwaltungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung hinreichend konkretisierte Begriff des „billigen Ermessens“ nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BremAusbUFDVO Maßstab für die Schätzung, der es z.B. auch zulässt, dass die Antragsgegnerin sich eine Schätzgrundlage durch weitere Nachfragen beim Arbeitgeber schafft, wie es nach den Angaben der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung auch der derzeitigen Ermessensausübungspraxis entspricht.

Dass die zuständige Behörde bei Anwendung des § 2 Abs. 2 BremAusbUFDVO nicht gegen höherrangiges Recht (wie das Steuergeheimnis) verstoßen darf, versteht sich von selbst. Es ist nicht ersichtlich, dass die Vorschrift zu einem solchen Verstoß ermächtigt oder gar zwingt. Eine Schätzung, die das Steuergeheimnis verletzen würde, wäre nicht nach „billigem Ermessen“ erfolgt und würde daher über das hinausgehen, was § 2 Abs. 2 Satz 1 BremAusbUFDVO zulässt.

4.

§ 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

§ 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO verpflichtet Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, den Antrag auf Befreiung von der Entrichtung der Ausbildungsabgabe nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5 AusbUFG im Zuge der Übermittlung der Daten nach § 2 Abs. 1 AusbUFDVO zu stellen. Die Vorschrift beruht auf der Ermächtigung nach § 12 Nr. 1 AusbUFG zum Erlass näherer Bestimmungen über das Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Ausbildungsabgabe und ist bei gesetzeskonformer Auslegung auch im Übrigen mit dem Gesetz vereinbar.

Dabei ist die Vorschrift unproblematisch, soweit sie sich auf denjenigen Personenkreis bezieht, für den das AusbUFG die Möglichkeit der Befreiung von der Ausbildungsabgabe vorsieht. Dies sind die in § 11 Abs. 6 Satz 1 AusbUFG genannten Sachverhalte, in denen

besondere Umstände des Einzelfalls vorliegen. Aber auch die in § 2 Abs. 5 AusbUFG genannten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die von der Anwendung des Gesetzes ausgenommen werden können, lassen sich als Personengruppe verstehen, für die eine „Befreiung“ von der Entrichtung der Ausbildungsabgabe beantragt werden muss. Denn auch die Herausnahme vom Anwendungsbereich des Gesetzes nach § 2 Abs. 5 AusbUFG bedarf einer der Erteilung einer Befreiung vergleichbaren behördlichen (Ermessens-)Entscheidung.

Dagegen ist § 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO, soweit er sich auf die in § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG genannten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bezieht, gesetzeskonform so auszulegen, dass mit „Antrag auf Befreiung von der Ausbildungsabgabe“ der Nachweis der Bindung an den branchenspezifischen Ausgleichsfonds gemeint ist. Diese Auslegung ist deshalb notwendig, weil der Wortlaut des § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG darauf hindeutet, dass die dort genannten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unmittelbar kraft Gesetzes vom Anwendungsbereich des AusbUFG ausgenommen sind, während § 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO von der Notwendigkeit eines Befreiungsantrages ausgeht. Jedoch tritt die Rechtsfolge der Unanwendbarkeit des AusbUFG für die in § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG genannten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach dem Gesetzeswortlaut nur ein, „sofern sie ihre bestehende Bindung an diesen branchenspezifischen Ausgleichsfonds gegenüber der für die Zahlungsabwicklung zuständigen Stelle nachweisen“. Dieser „Nachweis“ ist mit einem „Antrag auf Befreiung“ vergleichbar, weil die betroffene Arbeitgeberin bzw. der betroffene Arbeitgeber so lange sie bzw. er den Nachweis nicht erbracht hat, als auskunfts- und abgabepflichtig gilt. Daher ist bei verständiger Auslegung der Nachweis über die Bindung an einen branchenspezifischen Ausgleichsfonds gemeint, soweit in § 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO im Zusammenhang mit den Fällen des § 2 Abs. 4 Nr. 1 AusbUFG von einem „Antrag auf [...] Befreiung“ die Rede ist. So verstanden hat die Vorschrift auch praktische Bedeutung. Ein entgegen § 2 Abs. 3 BremAusbUFDVO verspätet erbrachter Nachweis ist zwar nicht materiellrechtlich präkludiert, die Verspätung kann aber bei der Kostenentscheidung über einen wegen der Heranziehung zur Ausbildungsabgabe erhobenen Rechtsbehelf berücksichtigt werden.

5.

§ 2 Abs. 4 BremAusbUFDVO ist von § 12 Nr. 1 AusbUFG gedeckt und inhaltlich nicht zu beanstanden, da die Vorschrift lediglich die in § 11 Abs. 5 AusbUFG enthaltenen Aussagen wiederholt. Ebenso unproblematisch ist die Vereinbarkeit von § 3 BremAusbUFDVO, für den § 12 Nr. 2 AusbUFG die Ermächtigungsgrundlage darstellt, mit höherrangigem Recht.

6.

§ 4 BremAusbUFDVO ist ebenfalls mit höherrangigem Recht vereinbar.

Die Vorschrift beruht auf § 5 Abs. 4 AusbUFG („notwendigen Angaben“) und § 12 Nr. 1, 2, 3 AusbUFG (Verfahren; zu übermittelnde Daten) und hält sich im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlagen.

§ 4 BremAusbUFDVO ist auch ansonsten mit höherrangigem Recht vereinbar.

Dass nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BremAusbUFDVO die zuständige Stelle die Richtigkeit und Vollständigkeit der an sie übermittelten Daten prüft, bringt nur eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck.

Die in § 4 Abs. 1 Satz 2 BremAusbUFDVO eröffnete Befugnis, geeignete Nachweise zu fordern, wiederholt allgemeine Ermittlungsmöglichkeiten der Behörde, die schon über § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 2 VwVfG eröffnet sind, und Mitwirkungsobliegenheiten der Beteiligten gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 VwVfG. Eine vollstreckbare Pflicht zur Einreichung von Nachweisen wird bei verständiger Auslegung der Vorschrift nicht begründet. Jedoch kann ein Unterlassen der Einreichung die Behörde zu einer für den Betroffenen nachteiligen Beweiswürdigung berechtigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.05.1987 – 6 C 6/86, NVwZ 1987, 802 (804); Herrmann, in: BeckOK VwVfG, 68. Ed. 1.7.2025, § 26 Rn. 38). Die Pflicht zur Einreichung von Nachweisen ist auch nicht bußgeldbewehrt. Nach § 13 Abs. 1 AusbUFG handelt nur derjenige ordnungswidrig, der die für die Erhebung der Ausbildungsabgabe nach diesem Gesetz erforderlichen Auskünfte nicht, nicht vollständig oder unrichtig erteilt sowie Mitteilungen nach § 11 Absatz 2 AusbUFG unterlässt. Hievon werden weitergehende Pflichten aus der AusbUFDVO nicht erfasst.

§ 4 Abs. 2 und 3 BremAusbUFDVO begegnen ebenfalls keinen Bedenken. Die 30-Tage-Frist ist nicht unangemessen, zumal sie nicht mit Präklusionswirkung versehen ist. Die Pflicht zur Pseudonymisierung schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Beschäftigten und stellt keine unverhältnismäßige Belastung für den Arbeitgeber dar. Gleiches gilt für den verlangten Nachweis der Ausbildungsverhältnisse, auf die ein Ausgleichsanspruch gestützt wird.

7.

§ 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO, wonach die Beträge der Ausbildungsabgabe und der Ausgleichszuweisung saldiert und die Differenz als Aus- oder Einzahlung in den Ausbildungsunterstützungsfonds festgesetzt werden sollen, ist mit der Maßgabe mit höherrangigem Recht vereinbar, dass die Regelung die körperliche Zusammenfassung von zwei rechtlich

selbständigen Verwaltungsakten über die Festsetzung der Ausgleichszuweisung einerseits und die Festsetzung der Ausbildungsabgabe andererseits bei gleichzeitiger Aufrechnung des Zahlungsanspruchs der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers mit der Abgabenerforderung des Landes als Regelfall vorschreibt.

a)

Ermächtigungsgrundlage für § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO ist § 12 Nr. 1 und 2 AusbUFG (Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Ausbildungsabgabe; Verfahren zur Gewährung des Ausbildungskostenausgleichs). Nur diese Vorschrift wird auch im Eingangssatz der Verordnung zitiert.

b)

Mit höherrangigem Recht vereinbar ist die Vorschrift nur in der zuvor dargestellten Auslegung. Sind mehrere Auslegungsmöglichkeiten gegeben, ist die mit höherrangigem Recht konforme Auslegung einer Norm, soweit sie nach anerkannten Auslegungsmethoden vertretbar ist, der Annahme der Unwirksamkeit der Norm vorzuziehen.

Verstünde man § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO als materielle Regelung und würde ihn dahingehend auslegen, dass Ausbildungsabgabe und Ausgleichszuweisung bei der Festsetzung einer „Aus- oder Einzahlung“ nur noch „Rechnungsposten“ wären und die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber nur einen Festsetzungsbescheid über einen saldierten Betrag erhielte (so allerdings die Begründung der Verordnung, Vorlage für die Sitzung des Senats am 05.11.2024 vom 04.11.2024, S. 3), wäre er mit dem AusbUFG nicht zu vereinbaren. Die Saldierung setzt eine vorherige Festsetzung von Ausgleichszuweisung und Ausbildungsabgabe voraus. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Ausgleichszuweisung sind in § 5 AusbUFG abschließend geregelt. Die negativen Anspruchsvoraussetzungen ergeben sich aus § 7 Satz 1 AusbUFG. Für die Aufstellung weiterer negativer Tatbestandsmerkmale für das Entstehen eines Anspruchs auf Ausgleichszuweisung oder für die Aufstellung rechtsvernichtender Tatbestandsmerkmale enthält das AusbUFG keine Ermächtigungsgrundlage. Für die Ausbildungsabgabe ist die Festsetzung gegenüber der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber in § 11 Abs. 5 Satz 1 AusbUFG vorgeschrieben. Auch die Gewährung der Ausgleichszuweisung an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber nach § 5 Abs. 2 Satz 1 AusbUFG impliziert deren Festsetzung in auf die jeweilige Arbeitgeberin bzw. den jeweiligen Arbeitgeber konkretisierter Höhe durch Verwaltungsakt. Andernfalls würde es für die konkrete Leistung an einem Rechtsgrund fehlen. Eine Begrenzung eines Anspruchs auf Ausgleichszuweisung durch Verrechnung mit der Ausbildungsabgabe begründet auch nicht der erst nach Erlass der BremAusbUFDVO neu geschaffene § 7 Satz 2 AusbUFG. Das Bestehen einer solchen Verrechnungsmöglichkeit wird in der Regelung

nicht begründet, sondern vorausgesetzt. Regelungsgegenstand ist lediglich der Zeitpunkt, ab dem Leistungen aus dem Ausbildungsunterstützungsfonds geltend gemacht werden können.

§ 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO kann aber auch so verstanden werden, dass damit nur die körperliche Zusammenfassung von zwei rechtlich selbständigen Verwaltungsakten (d.h. zwei „Regelungen“ i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG) in einem Bescheid bei gleichzeitiger Erklärung der Aufrechnung des Zahlungsanspruchs der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers mit der Abgabeforderung des Landes als Regelfall („soll“) vorgeschrieben wird. Da durch die Aufrechnung der eine Anspruch völlig und der andere Anspruch teilweise (je nachdem, welcher höher ist) infolge Erfüllung erlischt, darf am Ende nur noch die Differenz als der letztendlich ein- oder auszahlende Betrag im Bescheid erscheinen, der dann auch ggfs. vom Land vollstreckt bzw. vom Arbeitgeber mit allgemeiner Leistungsklage eingeklagt werden kann. Der Wortlaut von § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO lässt eine solche Auslegung zu. Es heißt dort nicht, dass die Differenz als „Ausgleichszuweisung“ oder als „Ausbildungsabgabe“ festgesetzt wird (je nach dem was höher ist), sondern es ist von der Festsetzung einer „Auszahlung“ bzw. „Einzahlung“ die Rede. Dies spricht dafür, dass es hier nur um den Betrag geht, der nach der Aufrechnung noch aufgrund des Bescheides vollstreckt bzw. eingeklagt werden kann. So verstanden, verstößt § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO weder gegen das AusbUFG (auch nicht in seiner Ursprungsfassung) noch gegen sonstiges höherrangiges Recht. Schon vor der Einführung des § 7 Satz 2 AusbUFG schrieb das AusbUFG keinen bestimmten Termin für die Festsetzung bzw. Auszahlung der Ausgleichszahlung vor; gleiches gilt für die Festsetzung der Abgabe. Auch ein Aufrechnungsverbot enthielt das AusbUFG schon in der Ursprungsfassung nicht. Eine gleichzeitige Festsetzung mit gegenseitiger Aufrechnung erscheint bei zwei sachlich so eng miteinander zusammenhängenden Forderungen wie der Ausbildungsabgabe und der Ausgleichszuweisung zudem unter praktischen Aspekten sinnvoll. Effektiver Rechtsschutz bleibt gewahrt. Die betroffene Arbeitgeberin bzw. der betroffene Arbeitgeber kann gegen die Festsetzung der Abgabe und gegen die Festsetzung der Ausgleichszahlung getrennt Rechtsbehelfe einlegen, denn diese sind trotz der Zusammenfassung in einem Bescheid rechtlich selbständige Verwaltungsakte. Einzelfälle, in denen eine gleichzeitige Festsetzung von Abgabe und Ausgleichszuweisung nebst Aufrechnung nicht zulässig ist, sind atypische Fälle, in denen von der Soll-Regelung in § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO abgewichen werden muss.

Im Zusammenspiel mit § 5 Abs. 4 BremAusbUFDVO regelt § 5 Abs. 1 BremAusbUFDVO auch konkludent, dass die Abgabe mit ihrer Festsetzung fällig und der Ausgleichsanspruch mit seiner Festsetzung erfüllbar ist. Denn dies sind unverzichtbare Voraussetzungen für die Aufrechnung. Es ist überdies nicht unüblich, dass öffentlich-rechtliche Geldforderungen

mit dem Erlass eines entsprechenden Festsetzungsbescheids fällig werden (vgl. z.B. § 15 Abs. 1 BremGebBeitrG oder § 220 Abs. 2 Satz 2 AO). § 5 Abs. 4 Satz 1 BremAusbUFDVO schiebt die Fälligkeit des Zahlungsanspruchs, der auf Arbeitgeberseite nach der Aufrechnung eventuell noch verbleibt, auf den 15.12. bzw. die Bestandskraft der Festsetzungen hinaus. § 5 Abs. 4 Satz 2 AusbUFDVO stundet wiederum eine nach der Aufrechnung eventuell noch bestehende Abgabenschuld der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers bis 7 Tage nach Eintritt der Bestandskraft der Festsetzungen bzw. bis zu einem abweichenden von der Behörde bestimmten Zeitpunkt.

8.

§ 5 Abs. 2 BremAusbUFDVO, der die Behörde zum automatisierten Erlass von Bescheiden ermächtigt, ist von § 12 Nr. 1 und 2 AusbUFG gedeckt. Er geht inhaltlich nicht über das schon in § 35a VwVfG i.V.m. § 1 BremVwVfG Erlaubte hinaus. Danach kann ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Der Begriff Rechtsvorschrift erfasst neben formellen Parlamentsgesetzen auch Rechtsverordnungen. (Engin, in: Ory/Weth, jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl. Stand: 19.01.2024, § 35a VwVfG, Rn. 27).

9.

§ 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO ist hingegen mit höherrangigem Recht unvereinbar. Für die Regelung, die Arbeitgeber zur Benutzung von digitalen Organisationskonten zum Zweck der Datenübermittlung und der Kommunikation mit der zuständigen Stelle zu verpflichten (a), fehlt es an der erforderlichen (b) gesetzlichen Grundlage (c).

Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Die Übermittlung der Daten durch den Arbeitgeber erfolgt digital über die Internetseite www.ausbildungsfonds.bremen.de. Das Verwaltungsverfahren, insbesondere die Kommunikation zwischen übermittelndem Arbeitgeber und zuständiger Stelle, wird über die Postfächer ihrer jeweiligen Organisationskonten nach den Vorschriften des Onlinezugangsgesetzes durchgeführt.“

Es handelt sich dabei um eine einheitliche Regelung. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können die Datenübermittlung nach Einstieg über die Internetseite www.ausbildungsfonds.bremen.de nur dann vornehmen, wenn sie entweder bereits über ein Organisationskonto verfügen oder ein solches einrichten. Andere Übermittlungswege werden auf der Internetseite nicht angeboten.

a)

Die Vorschrift ist dahingehend auszulegen, dass sie die dort genannten Kommunikationswege verbindlich vorschreibt. Die Pflicht zur Kommunikation über ein Organisationskonto gilt jedenfalls insoweit, als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über ein solches Organisationskonto verfügen. Für eine solche Auslegung sprechen sowohl der Wortlaut der Norm, die Begründung, als auch der systematische Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz.

aa)

Der Wortlaut der Regelung sieht für die Übermittlung von Daten durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber und die Kommunikation mit der zuständigen Stelle nur die aufgeführten digitalen Wege vor. Die Formulierungen „erfolgt“ und „wird ... durchgeführt“ deuten auf eine Alternativlosigkeit der beschriebenen Kommunikationswege hin. Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen hiervon Ausnahmen möglich sei sollen, ist nicht bestimmt. Von einer Verwaltungspraxis, die im Nachhinein doch Ausnahmen zulässt, kann nicht auf den objektiven Gehalt der Bestimmungen geschlossen werden. Wäre mit der Regelung nur ein unverbindliches Angebot an die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Nutzung digitaler Kommunikationswege bezweckt, wäre zu erwarten gewesen, dass dies durch entsprechende Formulierungen kenntlich gemacht worden wäre.

bb)

Die Begründung zur BremAusbUFDVO (Vorlage für die Sitzung des Senats vom 05.11.2024, S. 3) stellt unter Bezugnahme auf § 5 Abs. 2 BremAusbUFDVO fest, in Absatz 3 werde die Grundlage für diesen automatisierten Ansatz des Verwaltungsverfahrens geschaffen, indem festgelegt werde, dass die Übermittlung der Daten durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber digital erfolgt. Das Verwaltungsverfahren und die Kommunikation zwischen übermittelnder Arbeitgeberin bzw. übermittelndem Arbeitgeber und zuständiger Stelle werde über die Postfächer ihrer jeweiligen Organisationskonten durchgeführt. Auch dies spricht gegen den Willen des Verordnungsgebers, mit der Vorschrift nur eine unverbindliche Regelung zu schaffen; im Gegenteil wird wegen der geplanten automatisierten Bescheiderstellung ein Interesse der Verwaltung an einer ausnahmslosen Nutzung der digitalen Kommunikationskanäle deutlich.

cc)

Auch der systematische Zusammenhang mit den Regelungen des Onlinezugangsgesetzes, auf das die Vorschrift verweist, spricht nicht für die Unverbindlichkeit der Regelung.

Aus dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG), dessen Anwendungsbereich vorliegend gemäß seines § 1 Nr. 2 eröffnet ist, ergibt sich eine Pflicht zur digitalen Kommunikation zum Zweck der Durchführung des Ausbildungsunterstützungsfondsgesetzes nicht. § 1a Abs. 1 OZG, wonach Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern unter bestimmten Voraussetzungen ausschließlich elektronisch angeboten werden können, beinhaltet keine an die Nutzerinnen und Nutzer adressierte Benutzungspflicht und betrifft nur Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen. Die Regelungen über die ausschließliche elektronische Verfahrensabwicklung gegenüber Unternehmerinnen und Unternehmern (§ 1a Abs. 1 Satz 2 – 4 OZG) bzw. die verbindliche Vorgabe der Benutzung bestimmter IT-Komponenten (§ 4 Abs. 1 OZG) gelten für den Bereich der Ausführung von Landesrecht durch Landesbehörden nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht. Deshalb wird eine Pflicht zur Benutzung eines Organisationskontos für Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 1 UBRRegG auch nicht im Umkehrschluss über § 3 Abs. 1 Satz 2 OZG begründet. Die Vorschrift regelt lediglich, dass die Verwendung des Bürgerkontos für die Nutzerinnen und Nutzer freiwillig ist. Ob sich daraus im Umkehrschluss eine Benutzungspflicht für andere Nutzerkonten ergibt (vgl. Guckelberger, LTZ 2024, 209 (218), beck-online; ebenso die Bundesdatenschutzbeauftragte BT Drs. 21/210 S. 53) kann vorliegend dahingestellt bleiben. Im Hinblick auf die Ausführung von Landesgesetzen würde dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz fehlen (vgl. Beck OK Info MedienR/Zäper, 49. Ed. OZG 1a Rn. 18-20). Im Übrigen bleibt es bei der Verpflichtung von Bund und Ländern nach § 1a Abs. 1 Satz 1 OZG, Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Es ist deshalb höchst unwahrscheinlich, dass der Ordnungsgeber mit dem Verweis auf das OZG nur auf eine nach diesem Gesetz bestehende Pflicht zur digitalen Kommunikation verweisen und selbst keine solche Pflicht begründen wollte. Gleichfalls ist nicht plausibel, dass - wie die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat – in der BremAusbuFDVO nur der Regelfall bestimmt sei und der Verweis auf das OZG die Möglichkeit von Ausnahmen eröffne, denn dort finden sich gerade keine Ausnahmetatbestände.

b)

Die Einführung einer verpflichtenden Nutzung digitaler Medien zur Kommunikation mit der Verwaltung („Digital Only“) für bestimmte Verwaltungsleistungen/-verfahren, wie sie in § 5 Abs. 3 BremAusbuFDVO vorgesehen ist, muss durch formelles Gesetz (vgl. Weichert, NJOZ 2024, 1537 <1542>; Hornung, in: Schoch/ Schneider, 7. EL Mai 2025, Vorb. § 3a VwVfG Rn. 23) oder durch Rechtsverordnung aufgrund einer ausdrücklichen formalgesetzlichen Grundlage erfolgen. Es handelt sich dabei um eine wesentliche, dem Parlamentsvorbehalt unterliegende Frage. Eine Rechtsverordnung, die sich nur auf eine allgemein zur

Regelung des „Verfahrens“ ermächtigende Grundlage (hier: § 12 Nr. 1, 2 AusbUFG) stützt, reicht nicht aus.

Die Regelung in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO betrifft Grundrechte, nämlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach dem Grundgesetz und nach Art. 8 EMRK, eventuell auch die Berufsfreiheit nach Art 12 GG, jedenfalls aber die allgemeine Handlungsfreiheit (vgl. auch Botta, NVwZ 2022, 1247 <1250 f.>; Siegel, NVwZ 2024, 1127 <1129>; Weichert, NJOZ 2024, 1537 <1540 f.>; Hornung, in: Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, Vorb. § 3a VwVfG Rn. 20). Soweit es um die digitale Übermittlung der Bruttolohnsumme zur Berechnung der Abgabe geht liegt sogar ein Eingriff vor, denn diese Übermittlung ist nicht freiwillig (vgl. § 2 Abs. 1 BremAusbUFDVO). Soweit es um die Stellung von Anträgen auf eine Ausgleichszuweisung geht, liegt durch die zwingende Vorgabe der digitalen Form zwar kein Grundrechtseingriff vor. Denn einen solchen Antrag muss die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber nicht stellen, wenn sie oder er es nicht will. Betroffen ist aber die Teilhabedimension der vorgenannten Grundrechte. Denn unterlässt die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber die Antragstellung, weil sie oder er die zwingend vorgegebene digitale Form nicht einhalten kann oder will, bliebe sie oder er von der Gewährung einer Ausgleichszuweisung ausgeschlossen. Aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten ergibt sich ein Recht auf effektiven Zugang zur Verwaltung (vgl. Hornung, in: Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, Vorb. § 3a VwVfG, Rn. 20 m.w.N.). Dieses Recht ist berührt, wenn – wie durch § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO – der Zugang zu einem Verwaltungsverfahren (hier: auf Gewährung einer Ausgleichszuweisung) von der Einhaltung einer bestimmten Form und eines bestimmten Kommunikationswegs abhängig gemacht wird.

Die Verpflichtung, einen bestimmten digitalen Kommunikationsweg zu nutzen, hat weitreichende Auswirkungen, z.B. in finanzieller (Anschaffung entsprechender Software/ Endgeräte), organisatorischer und datenschutzrechtlicher Hinsicht und auch in Bezug auf die Datensicherheit. Für Unternehmerinnen und Unternehmer ist dies sicherlich weniger belastend als für Privatbürgerinnen und Privatbürger. Dieser Unterschied kann bei der Frage der materiellen Grundrechtskonformität eines Zwangs zur Nutzung digitaler Kommunikationswege auf Verhältnismäßigkeitsebene berücksichtigt werden. Aber auch wenn er – wie hier – ausschließlich Unternehmerinnen und Unternehmer betrifft, bleibt der Zwang zur digitalen Kommunikation mit einer Behörde trotzdem im Ansatz eine wesentliche Frage im Hinblick auf die Ausübung der informationellen Selbstbestimmung, der Berufsfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit.

Verschärft wird die Grundrechtsbetroffenheit der Nutzerinnen und Nutzer einer Verwaltungsleistung durch eine „Digital-Only-Vorschrift“, wenn darin – wie hier – keine Ausnahmemöglichkeiten vorgesehen sind. Dass die Antragsgegnerin das in der Praxis offenbar großzügiger handhabt, ist dabei irrelevant, da Gegenstand der Prüfung im Normenkontrollverfahren die Norm ist und nicht deren Vollzug.

c)

Eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die durch § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO begründete Pflicht zur Nutzung eines digitalen Kommunikationswegs fehlt bisher.

aa)

Eine nur allgemein zur Regelung des „Verfahrens“ ermächtigende gesetzliche Grundlage (hier: § 12 Nr. 1, 2 AusbUFG) reicht dafür nicht aus. Gerade die mit einer Nutzung digitaler Kommunikationsmittel verbundenen Anforderungen an die Vorhaltung technischer Einrichtungen gehen über die klassischen Verfahrensregelungen hinaus. Es entspricht zudem in der Gesetzgebungspraxis weithin der Üblichkeit, Pflichten zur Nutzung elektronischer Kommunikationswege entweder unmittelbar durch Parlamentsgesetz zu begründen (vgl. z.B. § 55d VwGO, § 25 Abs. 4 Satz 1 EStG oder § 23 Abs. 1 ZensG 2022) oder die Verwaltung zumindest in einem Parlamentsgesetz ausdrücklich dazu zu ermächtigen (vgl. z.B. § 1a Abs. 1 Satz 2, § 4 Abs. 1 OZG oder Art. 20 Abs. 3 BayDiG).

bb)

Das OZG kann nicht als Rechtsgrundlage zur Rechtfertigung der in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO auferlegten Pflichten herangezogen werden. Zwar ist der Anwendungsbereich des OZG generell auch bei der Ausführung von Landesrecht durch Landesbehörden eröffnet (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG). Die Regelungen über die ausschließliche elektronische Verfahrensabwicklung gegenüber Unternehmen gelten für den Bereich der Ausführung von Landesrecht durch Landesbehörden jedoch nicht (s.o. unter Gliederungspunkt a) cc)).

cc)

Schließlich ergibt sich eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage auch nicht aus § 2 Abs. 1 Satz 1 des „Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen“. Diese Norm spricht davon, dass die Behörden in Bremen die Übermittlung von Dokumenten „auch“ in elektronischer Form ermöglichen müssen. Die Begründung einer entsprechenden Nutzungspflicht ist dort aber nicht vorgesehen (anders z.B. in Bayern Art. 20 Abs. 2 Bay-DiG).

d) Da es bereits an einer hinreichenden parlamentsgesetzlichen Grundlage fehlt, kann dahinstehen, ob die in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO geregelte Pflicht zur Nutzung eines digitalen Kommunikationswegs materiell mit den Grundrechten bzw. dem Recht auf effektiven Zugang zu Verwaltungsleistungen vereinbar, insbesondere verhältnismäßig, ist. Dass sie sich ausschließlich an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber richtet, spricht zwar eher für ihre Verhältnismäßigkeit (vgl. zu verpflichtender elektronischer Kommunikation bei der Umsatzsteuer BFH, Urt. v. 14.03.2012 – XI R 33/09, juris). Der Senat merkt jedoch an, dass die Vorschrift im Gegensatz zu anderen „Digital-Only-Vorschriften“ (vgl. z.B. § 25 Abs. 4 Satz 2 EStG, § 1a Abs. 1 Satz 3 OZG, § 23 Abs. 1 ZensG 2022, Art. 20 Abs. 2 BayDiG) keine Ausnahmemöglichkeiten vorsieht, was sich auf die Frage der (Un-)Verhältnismäßigkeit auswirken könnte.

10.

Der in § 5 Abs. 5 BremAusbUFDVO enthaltene Widerrufsvorbehalt ist von § 12 Nr. 1, 2 AusbUFG gedeckt. Seine Inhaltliche Übereinstimmung mit höherrangigem Recht wirft keine weiteren Probleme auf. Das AusbUFG verhält sich zu der Frage nicht. Widerrufsvorbehalte sind aber eine anerkannte Art von Nebenbestimmung (vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG) und können in einen Verwaltungsakt, der nicht im Ermessen der Behörde steht, nach § 36 Abs. 1 VwVfG aufgenommen werden, u.a. wenn eine „Rechtsvorschrift“ dies zulässt. Diese „Rechtsvorschrift“ ist hier § 5 Abs. 5 der BremAusbUFDVO (dazu, dass auch Rechtsverordnungen „Rechtsvorschriften“ i.S.v. § 36 Abs. 1 VwVfG sind vgl. Müller, in: Huck/ Müller, VwVfG, 4. Aufl. 2025, § 36 Rn. 25 m.w.N.).

11.

Ermächtigungsgrundlage für § 5 Abs. 6 BremAusbUFDVO ist § 12 Nr. 3 AusbUFG, der zum Erlass näherer Bestimmungen über die von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern an die zuständige Stelle zu übermittelnden Daten ermächtigt. Die Vorschrift lässt die Abfrage und Verarbeitung von Daten ausdrücklich nur „im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen“ zu, so dass ein Verstoß gegen solche Bestimmungen nicht denkbar ist. Zu Datenabfragen bzw. Datenverarbeitungen, die z.B. gegen das Datenschutzrecht oder das Steuergeheimnis verstoßen, wird deshalb in § 5 Abs. 6 BremAusbUFDVO schon von vornherein nicht ermächtigt. Hinsichtlich des Ausmaßes der zu erhebenden Daten können ergänzend die Regelungen des BremDSGVOAG herangezogen werden, insbesondere § 3 Abs. 1 Nr. 1 BremDSGVOAG, der die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen für zulässig erklärt, soweit sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der Verantwortliche unterliegt, erforderlich ist.

IV.

Rechtsfolge der fehlenden gesetzlichen Grundlage für § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO und deren Ungültigkeit ist die Erklärung der Unwirksamkeit dieser Vorschrift durch das Gericht (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Die übrigen Vorschriften der Verordnung sind hiervon nicht betroffen, da sie weiter sinnvoll bleiben und nicht ersichtlich ist, dass sie nicht auch ohne die Regelung in § 5 Abs. 3 BremAusbUFDVO erlassen worden wären.

C.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

D.

Die Revision wird gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen. Sowohl die Frage, ob die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer Ausbildungsabgabe erfüllt sind, als auch die Frage, ob die Verpflichtung zur (ausnahmslosen) digitalen Kommunikation mit einer Behörde unter Benutzung eines Organisationskontos einer gesetzlichen Grundlage bedarf, sind von grundsätzlicher Bedeutung.

Rechtsmittelbelehrung

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Dr. Maierhöfer

Traub

Stybel