

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVL 11/02 -
- 2 BVL 12/02 -
- 2 BVL 13/02 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 12a der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen in der Fassung des Artikel II Absatz 8 Nummer 3 des Haushaltssicherungsgesetzes vom 17. Dezember 1998 – GV.NW S. 750, inzwischen geändert durch das Gesetz zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen vom 18. Dezember 2002 - GV.NW S. 666 - , mit Artikel 33 Absatz 5, Artikel 74a Absatz 1 und 4 und Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie mit § 1 Absatz 4 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 3. Dezember 1998 (BGBl I S. 3434) und § 3 Absatz 1 des Beamtenversorgungsgesetzes in der Fassung des Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. Juni 2002 (3 K 1122/99), aufrechterhalten und ergänzt durch Beschluss vom 10. Februar 2004 -

- 2 BVL 11/02 -

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. Juni 2002 (3 K 3713/99), aufrechterhalten und ergänzt durch Beschluss vom 10. Februar 2004 -

- 2 BVL 12/02 -

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28. Juni 2002 (3 K 3741/99), aufrechterhalten und ergänzt durch Beschluss vom 10. Februar 2004 -

- 2 BVL 13/02 -

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

Vizepräsident Hassemer,
Jentsch,

Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt

am 27. September 2005 beschlossen:

Die Vorlagen sind unzulässig.

Gründe:

I.

Gegenstand der Vorlagen ist die in der Landesbeihilfenverordnung (NW BVO) geregelte beihilferechtliche Kostendämpfungspauschale im nordrhein-westfälischen Beamtinnenrecht. 1

1. Durch Art. II Abs. 8 des Haushaltssicherungsgesetzes 1998 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 1998 (GV.NW S. 757) wurde die Landesbeihilfenverordnung um einen § 12a ergänzt. Jeder Beihilfeberechtigte muss danach je Kalenderjahr einen bestimmten Betrag von den an sich beihilfefähigen krankheitsbedingten Ausgaben selbst tragen. Die Höhe dieses Betrages ist unter anderem nach Besoldungsgruppen gestaffelt. Die auf § 88 Satz 5 Landesbeamtengesetz (LBG), eingefügt und neu gefasst durch Art. II Abs. 2 Haushaltssicherungsgesetz vom 17. Dezember 1998 (GV.NW S. 750), beruhende Vorschrift lautet wie folgt: 2

§ 12a 3

Kostendämpfungspauschale 4

(1) Die nach Anwendung des § 12 Abs. 7 verbleibende Beihilfe wird je Kalenderjahr, in dem ein Beihilfeantrag gestellt wird, um folgende Kostendämpfungspauschale gekürzt: 5

Stufe	Besoldungsgruppen	Betrag
1	Besoldungsgruppen A 7 bis A 11	200 DM
2	Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1	400 DM
3	Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3	600 DM
4	Besoldungsgruppen B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7	800 DM

 6

5	Höhere Besoldungsgruppen	1000 DM
---	--------------------------	------------

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden bei Teilzeitbeschäftigung im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit vermindert. 7

(3) Die Beträge nach Absatz 1 bemessen sich 8

1. bei Ruhestandsbeamten, Richtern im Ruhestand sowie früheren Beamten und Richtern (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) nach dem Ruhegehaltssatz, 9

2. ... 10

(5) Die Kostendämpfungspauschale nach den Absätzen 1 bis 3 vermindert sich um 50 DM für jedes berücksichtigungsfähige Kind... 11

Die weiteren Absätze enthalten Regelungen über die Behandlung von Witwen und Witnern (Abs. 3 Nr. 2) sowie Ausnahmen für Waisen, Beamte auf Widerruf und pflegebedürftige Personen (Abs. 4 und 7). 12

Art. II Abs. 9 des Haushaltssicherungsgesetzes 1998 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 1998 (GV.NW S. 757) regelt die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang. Wörtlich heißt es: 13

"Die auf Art. II Abs. 8 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnungen können auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geändert werden." 14

Nach Erlass der Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse vom 28. Juni 2002 wurden die in § 12a BVO enthaltenen Beträge durch das Haushaltsgesetz 2003 und das Gesetz zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (NW BVO) vom 18. Dezember 2002 (GV.NW S. 666) mit Wirkung vom 1. Januar 2003 wie folgt angehoben: Stufe 1: 150 Euro; Stufe 2: 300 Euro; Stufe 3: 450 Euro; Stufe 4: 600 Euro und Stufe 5: 750 Euro. Gleichzeitig wurde die Verminderung der Kostendämpfungspauschale für jedes berücksichtigungsfähige Kind (§ 12a Abs. 5 NW BVO) auf 40 Euro festgelegt und die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang bestimmt. 15

2. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind Beamte, Richter und Richter im Ruhestand im Dienste des Landes Nordrhein-Westfalen, die verschiedenen Besoldungsgruppen in den Besoldungsordnungen A und R des Bundesbesoldungsgesetzes angehören. Sie beantragten Anfang 1999 jeweils Beihilfe zu Kosten für in Anspruch genommene ärztliche Leistungen bei ihrem Dienstherrn. Dieser erkannte die in den Ausgangsverfahren in Streit stehenden Beträge im Grundsatz ganz oder teilweise als beihilfefähig an, zog aber die Kostendämpfungspauschale gemäß § 12a NW BVO 1998 in der jeweils einschlägigen Höhe ab, so dass die Kläger nur einen Teil der geltend gemachten Summen bewilligt erhielten. Dagegen richteten sich die vor dem Verwaltungsgericht erhobenen Klagen mit den Anträgen, den Dienstherrn zur Bewilli- 16

gung der ungekürzten Beihilfe zu verpflichten.

3. Mit Beschlüssen vom 28. Juni 2002 hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen die bei ihm anhängigen Verfahren ausgesetzt und sie gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Frage der Vereinbarkeit von § 12a NW BVO in der Fassung des Haushaltssicherungsgesetzes vom 17. Dezember 1998 mit dem Grundgesetz vorgelegt. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung hatte auch das Verwaltungsgericht Düsseldorf mit Vorlagen aus dem Jahr 1999 geäußert. Zu einer Sachentscheidung war es jedoch nicht gekommen, weil die Vorlagen nicht ausreichend begründet waren (vgl. Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2000 - 2 BvL 8/99 u.a. -, NWVBl. 2000, S. 249).

17

Das Verwaltungsgericht hält § 12a NW BVO für verfassungswidrig, weil den Beihilfeberechtigten unter Verstoß gegen die Alimentationspflicht (Art. 33 Abs. 5 GG) nicht versicherbare Selbstbehalte auferlegt würden und die Regelung mit den Kompetenzvorschriften des Art. 74a Abs. 1 und 4 GG unvereinbar sei, da sie in das bundesrechtlich abschließend geregelte Recht der Beamtenbesoldung eingreife, zumindest aber missbräuchlich gegen sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Bundestreue ergebende Kompetenzausübungsschranken verstoße. Verfassungswidrig sei § 12a NW BVO ferner auch insoweit, als er unter Verletzung des Alimentationsprinzips als hergebrachten Grundsatz des Art. 33 Abs. 5 GG Aufwendungen erfasse, die für das dritte und jedes weitere berücksichtigungsfähige Kind des Beihilfeberechtigten entstanden seien. Unvereinbar mit Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG sei die Regelung schließlich auch deshalb, weil sie entgegen dem Gebot realitätsgerechter Erfassung bei der Abstufung der Kostendämpfungspauschale nicht angemessen differenziere. Die Bestimmung könne auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer notwendigen Typisierung und Pauschalierung gerechtfertigt werden.

18

4. Das Land Nordrhein-Westfalen trat der Vorlage in seiner Stellungnahme vom 28. Mai 2003 entgegen. Die Kostendämpfungspauschale des § 12a BVO verstoße nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Die Regelung stelle sich vielmehr als eine Ausgestaltung des Fürsorgeprinzips dar. Bezüglich der Beihilfegewährung sei bereits zweifelhaft, ob der Bund überhaupt eine Kompetenz zur einheitlichen Regelung habe. Selbst wenn ihm eine solche gemäß Art. 74a GG zustehe, habe er sie jedenfalls nicht ausgeübt, so dass das Land Nordrhein-Westfalen zur Regelung befugt bleibe. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung ergäben sich relevante bundesrechtliche Vorgaben ausschließlich aus dem Grundgesetz, vor allem aus Art. 33 Abs. 5 GG und den Grundrechten. Diese Vorgaben seien beachtet worden. Die Einführung einer Kostendämpfungspauschale sei daher weder missbräuchlich noch verstoße sie gegen Grundprinzipien einer einheitlichen und widerspruchsfreien Rechtsordnung. In ihrer Ausgestaltung als nach Besoldungsgruppen abgestufter Selbstbehalt verstoße die Regelung ferner auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 6 Abs. 1 GG.

19

5. Im Hinblick auf den zwischenzeitlich ergangenen Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2002 (- 2 BvR 1053/98 - BVerfGE 106, 225) zur Gesetzgebungskompetenz der Länder in Fragen der Beihilfe, vor allem zur Ablehnung eines so genannten Beihilfestandards in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 89, 207 <210 ff.>), und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juli 2003 (- 2 C 36.02 -, DVBl 2003, S. 1554) zur Verfassungsmäßigkeit der in ihrer Struktur ähnlichen niedersächsischen Kostendämpfungspauschale wurde dem Verwaltungsgericht mit Schreiben des Berichterstatters vom 12. Dezember 2003 anheim gestellt, den Vorlagebeschluss zu überprüfen, gegebenenfalls zu ergänzen oder vollständig neu zu fassen.

In diesem Zusammenhang wurde auch auf eine neuere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Januar 2003 (- 4 CN 8.01 -, BVerwGE 117, 313) Bezug genommen, in der ausdrücklich festgestellt wurde, dass sich eine durch förmliches Gesetz geänderte Verordnungsnorm mit "Entsteinerungsklausel" in ihrer Qualität vom Regelfall des förmlichen Gesetzes deutlich unterscheidet. Ihr komme lediglich ein minderer Rang mit der Folge zu, dass sie - vorbehaltlich etwaiger landesrechtlicher Besonderheiten - als eine im Rang unter dem förmlichen Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift anzusehen sei, die dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht unterliege.

6. Mit Beschluss vom 10. Februar 2004 hielt die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts in der Besetzung mit drei Berufsrichtern die Vorlage aufrecht und ergänzte sie um die Frage, ob § 12a NW BVO in der Fassung des Art. II Abs. 8 Nr. 3 des Haushaltssicherungsgesetzes vom 17. Dezember 1998 (GV.NW S. 750) mit § 1 Abs. 4 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 3. Dezember 1998 (BGBl I S. 3434) und § 3 Abs. 1 des Beamtenversorgungsgesetzes in der Fassung des Art. 9 des Gesetzes vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2026) vereinbar sei. Eine Neufassung des Vorlagebeschlusses sei nicht erforderlich. Die nach dem Berichterstatterschreiben vom 12. Dezember 2003 gebotenen Ergänzungen hielten sich im Rahmen der bisherigen Ausführungen. Tragende Erwägungen stünden nicht in Frage.

Im Einzelnen legte die Kammer dar:

a) Auch in Kenntnis des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Januar 2003 (BVerwGE 117, 313) halte sie daran fest, dass § 12a NW BVO ein Gesetz im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG sei. Die Kammer müsse das in dieser Verfassungsbestimmung verankerte Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts beachten. Ob ein Gesetz im Sinne von Art. 100 Abs. 1 GG vorliege, entscheide sich weder nach dessen Inhalt noch nach der Gewichtigkeit des von der Volksvertretung geregelten Sachverhalts, sondern danach, ob es sich um eine Rechtsvorschrift handle, die nach den verfassungsmäßigen Bestimmungen als Rechtsvorschrift von einem Parlament verabschiedet worden sei. Art. 100 Abs. 1 GG knüpfe alleine an einen durch formale Kriterien festgelegten Gesetzesbegriff an und verbiete den Fachge-

richten, sich über als Gesetz beschlossene Entscheidungen eines Gesetzgebers ohne Anrufung des Bundesverfassungsgerichts hinwegzusetzen. Soweit das Bundesverwaltungsgericht dieses Ergebnis im Anschluss an Sendler (NJW 2001, S. 2859 <2860>) mit der Überlegung zu überwinden suche, der Gesetzgeber habe die geänderte Rechtsverordnung "uno actu nach Ablauf einer logischen Sekunde vom Rahmen des formellen Gesetzes herabgestuft", könne dies die Kammer nicht überzeugen. Die mit dem Rang einer Vorschrift als Gesetz verbundenen Einschränkungen der fachgerichtlichen Kontrolle ließen sich nicht im Wege der Einfügung von Entsteinerungsklauseln und der Auslegung ihrer Reichweite relativieren. Eine Verwerfung der Norm im fachgerichtlichen Verfahren komme daher nicht in Betracht.

Der Landesgesetzgeber habe die Änderungen der Beihilfeverordnung ausdrücklich als Gesetz gewollt, weil es ihm wegen der haushaltsrechtlichen Relevanz der Vorschriften darauf angekommen sei, die Begrenzungen der Leistungsansprüche der Beihilfeberechtigten verbindlich im Rahmen des Haushaltsplans festzulegen. Gerade die Bedeutung der in Rede stehenden Regelungen für den Haushalt stütze die Überzeugung der Kammer, dass der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen für die gesetzliche Regelung die Autorität der parlamentarischen Willensbildung für die getroffene Sachentscheidung habe in Anspruch nehmen wollen. In dieser Auffassung sehe sich die Kammer auch dadurch bestätigt, dass die zwischenzeitliche Anhebung der Kostendämpfungspauschale durch Art. II des Gesetzes vom 18. Dezember 2002 trotz der bereits vorhandenen Regelungen des Haushaltssicherungsgesetzes 1998 erneut im Wege des Gesetzes erfolgt sei. Auch hier sei der Zusammenhang mit der Sicherstellung des Haushaltes nicht zu übersehen.

25

b) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2002 (- 2 BvR 1053/98 -, BVerfGE 106, 225) stehe dem Vorlagebeschluss nicht entgegen.

26

Die Kammer nehme weiter zur Kenntnis, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Juli 2003 (- 2 C 36.02 -, DVBl 2003, S. 1554) die Vereinbarkeit von Kostendämpfungspauschalen mit dem Grundgesetz angenommen habe. Gleichwohl halte sie am Vorlagebeschluss fest, weil sie den Wertungen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu folgen vermöge.

27

c) Die Kammer halte an ihrer Auffassung fest, dass die hier gewählte Form der Kostendämpfungspauschale mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar sei. Die im nordrhein-westfälischen Beihilferecht vorgesehene Ausgestaltung der Kostendämpfungspauschale sei mit der Pflicht des Dienstherrn zur Rücksichtnahme auf vorhandene Versicherungsmöglichkeiten nicht zu vereinbaren.

28

d) Auch soweit das Bundesverwaltungsgericht einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG verneine, könne die Kammer dem nicht folgen, da sie nicht von einer Regelung allein im Rahmen der beamtenrechtlichen Fürsorge, sondern auch von einem Bezug zur Alimentation ausgehe. Die Kammer habe im Vorlagebeschluss dargelegt, dass sie die Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers für verletzt halte. Hiervon abzuweichen, gebe der schlichte Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts auf die

29

Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers in Massenverfahren keinen Anlass.

e) Unabhängig hiervon sei die Vorlagefrage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Vereinbarkeit des § 12a NW BVO mit § 1 Abs. 4 Bundesbesoldungsgesetz und § 3 Abs. 1 Beamtenversorgungsgesetz zu erweitern. Nach diesen Bestimmungen bedürfe es einer ausdrücklichen bundesgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass besoldungs- und versorgungsrechtlicher Regelungen. Diese sei hier nicht gegeben. 30

f) Schließlich sieht sich die Kammer auch durch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. November 2003 (1 A 4755/00) in ihren Zweifeln an der Vereinbarkeit des § 12a NW BVO mit den Vorschriften des Besoldungs- und Versorgungsrechts bestätigt. 31

7. Das Land Nordrhein-Westfalen hat von der ihm eingeräumten Möglichkeit, eine weitere Stellungnahme einzureichen, keinen Gebrauch gemacht. 32

II.

Die Vorlagen sind unzulässig. 33

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz für verfassungswidrig hält, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung des Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz handelt (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG). 34

a) Die in Art. 100 Abs. 1 GG, § 80 BVerfGG geregelte Vorlagepflicht besteht nur dann, wenn es sich bei der zur Nachprüfung gestellten entscheidungserheblichen Norm um ein formelles Gesetz handelt (vgl. BVerfGE 1, 184 <201>; 1, 202 <206>; 1, 261 <262>; 17, 208 <209 f.>; 48, 40 <44 f.>; 71, 305 <337 f.>). Auch Vorschriften des Landesrechts können dem Bundesverfassungsgericht nur dann zur Entscheidung vorgelegt werden, wenn es sich um förmliche Gesetze handelt (vgl. BVerfGE 1, 283 <292>; 17, 208 <210>). Die insoweit beim Bundesverfassungsgericht konzentrierte ausschließliche Zuständigkeit hat ihren tragenden Grund in der Achtung vor der gesetzgeberischen Gewalt, über deren Willen sich nicht jedes Gericht soll hinwegsetzen dürfen (vgl. BVerfGE 48, 40 <44 f.>; 97, 117 <122>). Dies gilt nicht in gleicher Weise für Normen im Rang unter dem förmlichen Gesetz. 35

Anders als bei förmlichen Gesetzen besteht zudem bei der Nachprüfung von Rechtsverordnungen durch einzelne Gerichte unter der Geltung des Grundgesetzes auch nicht die Gefahr der Rechtsunsicherheit oder Rechtszersplitterung. Die Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bietet der jeweiligen Landesregierung insoweit hinreichende Möglichkeiten, um bei allen Rechtsverordnungen von Bedeutung rechtzeitig eine allgemein verbindliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen (vgl. BVerfGE 1, 184 <199>). Die verfassungsrechtliche Nachprüfung von Rechtsverordnungen obliegt daher in Fällen ihrer 36

Entscheidungserheblichkeit nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedem Richter (BVerfGE 1, 184 <195>; 17, 208 <210>; 48, 40 <45>).

Angesichts der umfangreichen Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts entspricht dies auch dem Gebot, die Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Normenkontrolle zu beschränken (vgl. BVerfGE 1, 184 <200 f.>). Hält ein Gericht eine Norm, auf deren Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit höherrangigem Recht, darf es das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG nur anrufen, wenn seine eigene Prüfungszuständigkeit nicht ausreicht, um diese Norm für die Entscheidung des konkreten Rechtsstreits außer Acht zu lassen (vgl. BVerfGE 10, 124 <127>).

37

b) Daran fehlt es hier. Das vorliegende Gericht kann über die Vereinbarkeit des § 12a NW BVO mit höherrangigem (Bundes-)Recht selbst entscheiden. Die Einholung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist deshalb unzulässig.

38

aa) § 12a NW BVO ist als im parlamentarischen Verfahren (vgl. Art. II Abs. 8 des Haushaltssicherungsgesetzes vom 17. Dezember 1998 - GV.NW S. 757) geschaffenes Verordnungsrecht zu qualifizieren. Werden - wie hier - Verordnungen durch förmliche Gesetze geändert oder ergänzt, so könnte dies zu einem missverständlichen, irreführenden Normgebilde führen, dessen Bezeichnung (Verordnung) und Kennzeichnung als Normsetzung auf Grund einer Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG) zu ihrem tatsächlichen Rang (förmliches Gesetz) und den davon abhängigen Rechtsfolgen im Widerspruch stünde. Gälte der Inhalt einer durch förmliches Gesetz veränderten Verordnung, soweit die entsprechenden Änderungen reichen, im Gesetzesrang, so wäre aus einem solchen bereinigten Normtext nicht mehr zu erkennen, welche Teile davon Verordnungsrecht geblieben und welche durch Änderungsgesetze vom Gesetzgeber erlassen worden sind. Der Rechtscharakter der einzelnen Normteile wäre nur noch mit Rückgriff auf die Gesetzgebungsmaterialien oder auf die verkündeten Fassungen von Änderungsnormen erkennbar. Auf die Auskünfte in der Überschrift und den einleitenden Worten, die auf eine genau bezeichnete Ermächtigungsgrundlage Bezug nehmen (Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG), wäre kein Verlass mehr; der wirkliche Status der einzelnen Bestimmungen könnte nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden.

39

Ein solcher Rechtszustand wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Dass zur Normenklarheit auch Normenwahrheit gehört (BVerfGE 108, 1 <20>), wirkt sich hier denkbar einfach aus: Überschrift und Einleitung eines Regelungsverwerkes müssen auch nach zahlreichen Änderungen noch halten, was sie versprechen. Eine Norm darf die von ihr Betroffenen nicht im Unklaren darüber lassen, welchen Rang sie hat und wie gegen sie effektiver Rechtsschutz zu suchen ist - sei es auf einem direkt auf die Kontrolle der Norm gerichteten Rechtsweg oder durch eine indirekte Anfechtung im Zusammenhang mit einem Rechtsmittel gegen einen Vollzugsakt (vgl. Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 -, zu C. II. 2. b)).

40

Die aufgezeigten Schwierigkeiten vermeidet nur eine Lösung, die einerseits der geänderten Verordnung einen einheitlichen Rang zuweist und andererseits sicherstellt, dass der Gesetzgeber von dieser Praxis nur in den generellen Grenzen einer Verordnungsermächtigung Gebrauch macht. Ändert das Parlament wegen des sachlichen Zusammenhangs eines Reformvorhabens bestehende Verordnungen oder fügt es in diese neue Regelungen ein, so ist das dadurch entstandene Normgebilde aus Gründen der Normenklarheit insgesamt als Verordnung zu qualifizieren (vgl. Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 -, zu C. II. 2. b) cc)).

bb) Gleichviel, ob die Verordnung als Ganzes oder einzelne ihrer Teile angegriffen werden und ob ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Verfahren der Normenkontrolle oder als Vorfrage der Prüfung einer Normanwendung zu beurteilen ist, dürfen weder die Wahl des zutreffenden Rechtsweges noch die Prüfungskompetenz des angerufenen Gerichts oder der anzuwendende Prüfungsmaßstab davon abhängen, ob Änderungen im parlamentarischen Verfahren vorgenommen wurden. Die Verordnung und alle ihre Teile stehen zur Prüfung durch jedes damit befasste Gericht. Diese erstreckt sich nicht nur auf die Einhaltung der Ermächtigungsgrundlage; sie kann zur Beanstandung der Verordnung durch das befasste Gericht selbst führen. Art. 100 Abs. 1 GG ist nicht anwendbar; eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht ist unzulässig (vgl. Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 -, zu C. II. 2. c) cc)).

cc) Demgegenüber kann das vorlegende Gericht mit seinem Einwand, der Landesgesetzgeber habe die Änderungen der Beihilfeverordnung, namentlich wegen ihrer haushaltsrechtlichen Relevanz, ausdrücklich als Gesetz gewollt, nicht durchdringen. Nach dem Grundgedanken des Art. 100 GG ist es zwar Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, zu verhüten, dass jedes einzelne Gericht sich über den Willen des Bundes- oder Landesgesetzgebers hinwegsetzt, indem es von diesen beschlossene Gesetze nicht anwendet, weil sie nach Auffassung des Gerichts mit höherrangigem Recht unvereinbar sind (vgl. BVerfGE 1, 184 <197>). Die Art. 100 GG zu Grunde liegende Intention, die Autorität des (nach-)konstitutionellen Gesetzgebers zu wahren (vgl. BVerfGE 97, 117 <122>), kommt aber dann nicht zum Tragen, wenn sich der Gesetzgeber auf die Ebene der Verordnung begibt. Dies wird besonders sinnfällig, wenn - wie hier - der Gesetzgeber selbst, zumal in Kenntnis der Bedeutung der Regelung für den Haushalt, die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang mittels einer Entsteinerungsklausel angeordnet hat und damit zu erkennen gibt, dass er die getroffene Regelung in den Verantwortungsbereich der Exekutive entlässt. Auch vom Standpunkt des (Landes-) Gesetzgebers sind deshalb keine Gründe ersichtlich, den von ihm eingefügten Verordnungsteil nicht wie eine Rechtsverordnung zu behandeln (vgl. hierzu auch BVerwGE 117, 313 <320>).

dd) Der (Landes-)Gesetzgeber wird durch die hier getroffene Beurteilung nicht über Gebühr belastet. Will er den Schutz des Art. 100 Abs. 1 GG in Anspruch nehmen und verhindern, dass sich einzelne Gerichte über seinen Willen hinwegsetzen, so steht es

ihm frei, ein formelles (Parlaments-)Gesetz zu erlassen, das sich nicht auf die Ebene der Verordnung begibt. Anderenfalls kann er den Schutz des Art. 100 Abs. 1 GG nicht beanspruchen und muss möglicherweise eine (vorübergehende) Rechtszersplitterung in Kauf nehmen (vgl. Külpmann, Änderungen von Rechtsverordnungen durch den Gesetzgeber, NJW 2002, S. 3436 <3440>). Er ist aber auch dann nicht schutzlos gestellt. Jedenfalls kann die Landesregierung gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG für den Fall, dass die Verwaltungsgerichte entsprechende Verordnungsbestimmungen unangewendet lassen, einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht stellen. Aus dem Umstand, dass das Land Nordrhein-Westfalen von der in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO enthaltenen Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, ist zu schließen, dass der Landesgesetzgeber eine Inzidentkontrolle von Landesrechtsverordnungen durch seine Verwaltungsgerichte grundsätzlich als ausreichend ansieht und Entscheidungen mit Wirkung inter omnes auf Landesebene nicht für geboten erachtet. Das vorliegende Verwaltungsgericht kann daher selbst über die Vereinbarkeit von § 12a NW BVO mit höherrangigem (Bundes-)Recht entscheiden.

2. Die Vorlage ist ferner auch nicht unter dem Gesichtspunkt mittelbarer Entscheidungserheblichkeit als zulässig anzusehen. 45

a) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass unter Umständen die gesetzliche Grundlage einer Verordnungsbestimmung zum Gegenstand einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG gemacht werden kann, obwohl für das Ausgangsverfahren nicht sie, sondern allein das auf ihr beruhende Verordnungsrecht unmittelbar entscheidungserheblich ist. Die Zulässigkeit einer solchen Vorlage wegen mittelbarer Entscheidungserheblichkeit ist für den Fall anerkannt worden, dass die vorgelegte Norm zwar nicht selbst unmittelbar Rechtsgrundlage für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens ist, dass ihre verfassungsrechtliche Bewertung aber zugleich über die Verfassungsmäßigkeit der unmittelbar maßgeblichen Rechtsgrundlage entscheidet (vgl. BVerfGE 20, 296 <303>; 32, 346 <358> und 48, 29 <35 ff.> für den Fall, dass das unmittelbar entscheidungserhebliche Verordnungsrecht auf einer zur Nachprüfung gestellten gesetzlichen Ermächtigung beruht; BVerfGE 30, 227 <240 f.>; 32, 260 <266 f.> für den Fall, dass das unmittelbar entscheidungserhebliche Verordnungsrecht nur den wesentlichen Inhalt der zur Nachprüfung gestellten Gesetzesnorm wiederholt; siehe auch BVerfGE 75, 166 <175>). 46

b) Eine Zulässigkeit der Vorlage nach diesen Grundsätzen kommt hier nicht in Betracht. Gegenstand der Vorlage ist nach dem ausdrücklichen Inhalt des Vorlagebeschlusses die unmittelbar entscheidungserhebliche Verordnungsbestimmung des § 12a NW BVO, nicht § 88 Satz 5 LBG NW als die dazugehörige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die Voraussetzungen einer mittelbaren Entscheidungserheblichkeit des § 88 Satz 5 LBG NW sind vorliegend nicht erfüllt. Weder entspricht § 12a NW BVO wörtlich dem die Ermächtigungsgrundlage dieser Regelung bildenden § 88 Satz 5 LBG noch gibt § 12a NW BVO lediglich dessen wesentlichen Inhalt wieder. Eine mittelbare Erheblichkeit dieser Vorschrift des Landesbeamtengesetzes hat das Ver- 47

waltungsgericht auch nicht vorgetragen. Vor allem hat es sich nicht grundsätzlich gegen jedwede in § 88 Satz 5 LBG angeordnete "vertretbare Selbstbeteiligung", sondern nur gegen deren konkrete Ausgestaltung gewandt.

3. Unzulässig ist die Vorlage – ungeachtet des auch insoweit unzulässigen Vorlagegegenstandes - schließlich auch im Hinblick auf die im Beschluss vom 10. Februar 2004 vorgenommene Ergänzung. Es fehlt hier nicht nur an einer Begründung überhaupt, sondern auch an der Vorlageberechtigung. Bei Kollegialgerichten ist grundsätzlich nur das Gericht in seiner vollen Besetzung zur Vorlage berechtigt (vgl. BVerfGE 1, 80 <81 f.>; 29, 178 <179>; 34, 52 <57>). Hier hat die Kammer jedoch lediglich in der Besetzung mit drei Berufsrichtern – also ohne die zu einer vollständigen Kammerbesetzung gehörenden ehrenamtlichen Richter (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO) – entschieden.

48

III.

Diese Entscheidung ist mit sechs zu zwei Stimmen ergangen.

49

Hassemer	Jentsch	Broß
Osterloh	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff		Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. September 2005
- 2 BvL 11/02**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. September 2005 -
2 BvL 11/02 - Rn. (1 - 49), [http://www.bverfg.de/e/
ls20050927_2bvl001102.html](http://www.bverfg.de/e/ls20050927_2bvl001102.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2005:ls20050927.2bvl001102