



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 5 B 57.15
OVG 1 A 2285/12

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. März 2017

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 1. Juni 2015 wird
verworfen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerde-
verfahren auf die Wertstufe bis 1 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 1. Die allein auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der
Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gestützte Beschwerde ist unzulässig,
weil sie nicht den Begründungsanforderungen genügt.

- 2 Grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kommt einer
Rechtssache nur zu, wenn sie eine für die erstrebte Revisionsentscheidung er-
hebliche Frage des revisiblen Rechts aufwirft, die im Interesse der Einheit und
Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Das Darlegungs-
erfordernis des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO setzt insoweit die Formulierung ei-
ner bestimmten, höchstrichterlich noch ungeklärten und für die Revisionsent-
scheidung erheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts und außerdem die
Angabe voraus, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Be-
deutung besteht. Die Beschwerde muss erläutern, dass und inwiefern die Revi-
sionsentscheidung zur Klärung einer bisher revisionsgerichtlich nicht beantwor-
teten fallübergreifenden Rechtsfrage des revisiblen Rechts führen kann (vgl.
BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133
<n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14). Die Begründungspflicht verlangt auch, dass sich
die Beschwerde mit den Erwägungen des angefochtenen Urteils, auf die sich

die aufgeworfene Frage von angeblich grundsätzlicher Bedeutung bezieht, substantiiert auseinandersetzt. Sie muss zudem im Einzelnen aufzeigen, aus welchen Gründen der Rechtsauffassung, die dieser Frage zugrunde liegt, zu folgen ist (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 10. August 2015 - 5 B 48.15 - juris Rn. 3, vom 17. November 2015 - 5 B 17.15 - ZOV 2016, 160 Rn. 21 und vom 26. September 2016 - 5 B 1.16 D - juris Rn. 26 jeweils m.w.N.). Gemessen daran erweist sich die Beschwerde als unzulässig.

3 a) Soweit der Beklagte die Frage aufwirft

"Ist davon auszugehen, dass sich der Gesetzgeber beim Neuerlass gesetzlicher Vorschriften (hier LBG) das geltende nachrangige Recht (hier BVO), das er vorfindet, ohne weiteres zu eigen macht"

genügt dies schon deshalb nicht den Darlegungsanforderungen, weil das Oberverwaltungsgericht nicht davon ausgegangen ist, dass sich der Gesetzgeber vorgefundenes Verordnungsrecht "ohne weiteres zu eigen macht". Mithin würde sich die Frage in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Die Vorinstanz hat vielmehr im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 3. Juni 2009 - 2 C 27.08 - Buchholz 237.7 § 88 NWLBG Nr. 6 Rn. 10 f.) angenommen (UA S. 15), dass der parlamentarische Gesetzgeber seiner Verpflichtung, den beihilfeberechtigten Personenkreis selbst festzulegen, auch dadurch genügen könne, dass er eine in einer zum Zeitpunkt der gesetzlichen Neuregelung in einer vorgefundenen Rechtsverordnung enthaltene Regelung aufgreife und inhaltlich übernehme. Ob eine solche Übernahme der untergesetzlichen Regelung vorliege, könne sich auch durch Auslegung des Gesetzes ergeben, wenn hinreichende Anhaltspunkte vorlägen.

4 b) Der Beklagte möchte auch geklärt wissen

"Kommt es dabei auf die konkreten Kenntnisse des Gesetzgebers an oder reicht es aus, dass die Landesregierung diese Kenntnis besitzt?"

5 Diese Frage erfüllt schon deshalb nicht das Darlegungsgebot, weil sie an die vorangehende Frage anknüpft ("dabei"), die aus den aufgezeigten Gründen

nicht ausreichend begründet ist. Darüber hinaus ist sie entgegen § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO weder aus sich heraus verständlich noch erfährt sie eine Konkretisierung im Rahmen der übrigen Beschwerdebegründung. Sie nimmt wohl Bezug auf die Erwägung in dem angefochtenen Urteil, dass es für die Frage, ob der Gesetzgeber beim Erlass einer beihilferechtlichen Bestimmung vorgefundenes Verordnungsrecht aufgegriffen und inhaltlich übernommen habe, nicht auf die Kenntnisse und den Willen der Landesregierung ankomme. Vielmehr sei insoweit auf den Landtag als Gesetzgeber abzustellen (UA S. 17). Weil die hier in Rede stehende Frage in der weiteren Begründung der Beschwerde nicht thematisiert wird, fehlt es an der gebotenen Darlegung, warum diese Auffassung - wie der Beklagte wohl meint - unzutreffend ist. Davon abgesehen liegt es auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung, dass es für die Auslegung einer Bestimmung des formellen Rechts (auch) auf den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers ankommt und nicht auf denjenigen der Exekutive.

6 c) Auch die Frage

"Kommt es dabei auf die Länge des Zeitraums an, der zwischen dem Erlass untergesetzlicher Normen durch den Ordnungsgeber und dem Gesetzgebungsvorgang verstrichen ist?"

ist nicht ausreichend begründet. Dies folgt schon daraus, dass sie an die nicht dem Substantierungsgebot genügenden voranstehenden Fragen anknüpft ("dabei"). Sie ist - soweit sich ihr Sinn aus dem Kontext der übrigen Begründung erschließt - auch nicht klärungsbedürftig. Der Beklagte bezieht sich insoweit wohl auf die Erwägung in dem angefochtenen Urteil, dass es für die Frage, ob der Gesetzgeber bei dem Erlass beihilferechtlicher Bestimmungen vorgefundenes Verordnungsrecht aufgegriffen und inhaltlich übernommen habe, auch auf den zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Erlass dieses Verordnungsrechts und dem Erlass des formellen Rechts ankommt. Diese Frage ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne der Vorinstanz geklärt (vgl. Urteil vom 3. Juni 2009 - 2 C 27.08 - Buchholz 237.7 § 88 NWLBG Nr. 6 Rn. 11) und bedarf deshalb keiner Beantwortung in einem erneuten Revisionsverfahren. Soweit der Beklagte in der Begründung seiner Beschwerde wohl zum Ausdruck

bringen möchte, dass er die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts zum hier in Rede stehenden Gesichtspunkt des zeitlichen Zusammenhangs nicht teilt, beanstandet er die Richtigkeit des angefochtenen Urteils. Damit kann eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht erfolgreich begründet werden.

- 7 d) Die Beschwerde trägt den Anforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO auch insoweit nicht Rechnung, als sie die Frage aufwirft

"Reicht es aus, dass der Gesetzgeber zwar den Personenkreis der berücksichtigungsfähigen Personen grundsätzlich selbst bestimmt, die Ausgestaltung der näheren Umstände aber dem Ordnungsgeber überlässt?"

- 8 Dies ergibt sich schon daraus, dass sich diese Frage in ihrer Allgemeinheit in einem Revisionsverfahren in klärungsbedürftiger Weise nicht stellen würde. Sie zielt auf die Erwägung der Vorinstanz, dass § 77 des Beamtengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. April 2009 (LBG NRW) hinsichtlich der Festlegung des Personenkreises, der Beihilfeleistungen beanspruchen könne, für sich nicht ausreichend bestimmt sei und Konkretisierung auch nicht dadurch erfahre, dass der Gesetzgeber eine in der ab 1. Januar 2004 geltenden Beihilfeverordnung enthaltene Regelung aufgegriffen und inhaltlich übernommen habe. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass der parlamentarische Gesetzgeber die tragenden Strukturprinzipien und wesentlichen Einschränkungen des Beihilfesystems selbst festlegen muss und dass zu diesen Strukturprinzipien auch die Festlegung des Personenkreises, der Leistungen beanspruchen kann, gehört (stRspr, z.B. Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 13 m.w.N.). Dabei hat der parlamentarische Gesetzgeber auch das verfassungsrechtliche Erfordernis der Bestimmtheit von Gesetzen zu beachten, das jedenfalls aufgrund des Homogenitätsgebots auch für den Landesgesetzgeber verbindlich ist. Hat er den beihilfeberechtigten Personenkreis in einer dem Bestimmtheitsgebot und sonstigem Verfassungsrecht genügenden Weise festgelegt und hat er eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Verordnungsermächtigung erlassen, kann der Ordnungsgeber unter Beachtung der Grenzen der Ermächtigung und bei Wahrung sonstigen höherrangigen Rechts das Beihilfesystem näher ausgestalten.

Auch dies ist geklärt und bedarf nicht der Durchführung eines Revisionsverfahrens (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 12).

- 9 e) Schließlich erweist sich die Beschwerde auch insoweit nicht ausreichend begründet, als sie die Frage beantwortet wissen möchte

"Ist eine darauf beruhende BVO-Norm nichtig?".

- 10 Dies folgt bereits daraus, dass sie jedenfalls an die vorangehende Frage anknüpft ("darauf"), die defizitär begründet ist. Davon abgesehen bedarf die Frage, soweit sie verallgemeinerungsfähig ist, keiner Durchführung eines Revisionsverfahrens. Es ist nicht zweifelhaft, dass eine Verordnung nichtig ist, wenn sie sich nicht im Rahmen einer verfassungsmäßigen Ermächtigung bewegt oder im Übrigen gegen höherrangiges Recht verstößt.
- 11 2. Von einer weiteren Begründung wird nach § 133 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO abgesehen.
- 12 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts findet ihre Grundlage in § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

Vormeier

Stengelhofen

Dr. Störmer