

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob die §§ 1 und 4 des 1. Abschnitts des Artikel 1 des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GV NRW S. 482) mit §§ 1, 3 und 4 des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung vom 12. März 1951 (BGBl I S. 169), zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (2. Zuständigkeitslockerungsgesetz) vom 3. Mai 2000 (BGBl I S. 632) in Verbindung mit Artikel 84, 125b Absatz 2 des Grundgesetzes beziehungsweise mit Artikel 85 des Grundgesetzes vereinbar sind, soweit hierdurch die bisherige Versorgungsverwaltung aufgelöst und deren Aufgaben im Sozialen Entschädigungsrecht und der Kriegsopferversorgung vollständig auf die Landschaftsverbände übertragen worden sind

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2008 - L 10 VG 20/03 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Gerhardt,
die Richterin Hermanns
und den Richter Müller

gemäß § 81a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 17. April 2013 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

Gründe:

A.

Das Verfahren betrifft die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Die Versorgungsbehörden sind unter anderem mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts betraut. Hierzu zählt die Entschädigung von Gewaltopfern nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1985 (BGBl I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2011 (BGBl I S. 1114 <1120 f.>), auf dessen Grundlage der Kläger des Ausgangsverfahrens die Anerkennung eines Gesundheitsschadens als Folge eines tätlichen Angriffs und die Gewährung einer Rente erstrebt.

1

I.

1. Der Gesetzgeber hat die Versorgung nach dem Opferentschädigungsgesetz den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden übertragen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 OEG). Dieses sind nach der bundesgesetzlichen Regelung in § 1 des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsoferversorgung vom 12. März 1951 (BGBl I S. 169) in der Fassung des Gesetzes vom 27. April 1955 (BGBl I S. 189 <191>), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2000 (BGBl I S. 632 <635>) - im Folgenden: KOVErrG - die Versorgungs- und Landesversorgungsämter. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 KOVErrG in der bis zum 10. Mai 2000 geltenden Fassung (BGBl 1955 I S. 189 <191>) waren die Versorgungsämter von den Ländern als besondere Verwaltungsbehörden zu errichten. Das Land Nordrhein-Westfalen errichtete ein Landesversorgungsamt als Landesmittelbehörde und elf Versorgungsämter als untere Landesbehörden (vgl. § 7 Abs. 2, § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz <LOG NRW> - vom 10. Juli 1962, GV NRW S. 421; LTDrucks NRW 14/4342, S. 23). Rechtsträger der Versorgungsverwaltung und Leistungsträger des Sozialen Entschädigungsrechts war das Land (vgl. BSGE 102, 149 <150 ff.> Rn. 20 ff.). Durch Art. 25 des Zweiten Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (2. Zuständigkeitslockerungsgesetz) vom 3. Mai 2000 (BGBl I S. 632 <635>) fasste der Bundesgesetzgeber § 1 KOVErrG neu und hob hierbei § 1 Abs. 2 Satz 1 KOVErrG ersatzlos auf. Das Land Nordrhein-Westfalen löste das Landesversorgungsamt auf und übertrug dessen Aufgaben der Bezirksregierung Münster, die sie in einer eigenen Abteilung wahrzunehmen hatte (Art. 1 § 3 Sätze 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen <Zweites Modernisierungsgesetz - 2. ModernG> vom 9. Mai 2000, GV NRW S. 462). Durch das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GV NRW S. 482) löste der Landesgesetzgeber die Versorgungsämter auf und übertrug deren Aufgaben im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts mit Wirkung ab dem 1. Januar 2008 auf die Landschaftsverbände, die sie als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrzunehmen haben; außerdem hob er die Vorschrift auf, mit der er die Aufgaben des Landesversorgungsamtes auf die Bezirksregierung Münster übertragen hatte. Die in Nordrhein-Westfalen bestehenden zwei Landschaftsverbände werden durch die in ihrem Zuständigkeitsbereich gelegenen Kreise und kreisfreien Städte gebildet und sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung (§§ 1 und 2 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen <LVerbO> in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, GV NRW S. 657). Die Landschaftsverbände sind Gemeindeverbände im Sinne von Art. 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26. Juni 2001 - VerfGH 28/00 u.a. -, NVwZ-RR 2001, S. 617).

2

2. Der 10. Senat des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen hat die für die Auflösung der Versorgungsämter und die Aufgabenübertragung auf die Landschaftsverbände maßgeblichen Vorschriften des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behör-

3

denstruktur in Nordrhein-Westfalen, nämlich die §§ 1 und 4 des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (GV NRW 2007 S. 482, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011, GV NRW S. 542) - im Folgenden: Eingliederungsgesetz/EingliederungsG -, zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorgelegt. Sie lauten:

§ 1 Auflösung der Versorgungsämter

4

(1) Die den Versorgungsämtern übertragenen Aufgaben werden nach Maßgabe dieses Gesetzes den Kreisen und kreisfreien Städten, den Landschaftsverbänden und den Bezirksregierungen übertragen.

(2) Die Beamten und die tariflich Beschäftigten der Versorgungsämter gehen nach Maßgabe dieses Gesetzes auf die Kreise und kreisfreien Städte, auf die Landschaftsverbände, auf die Bezirksregierungen und auf das Landesamt für Personaleinsatzmanagement über bzw. werden im Wege der Personalgestellung zur Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung gestellt.

(3) Die Versorgungsämter Aachen, Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Köln, Münster, Soest und Wuppertal werden mit Ablauf des 31. Dezember 2007 aufgelöst.

§ 4 Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts einschließlich der Kriegsoferversorgung

5

(1) Die den Versorgungsämtern übertragenen Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts einschließlich der Kriegsoferversorgung werden mit Wirkung vom 1. Januar 2008 auf die Landschaftsverbände übertragen.

(2) Die Landschaftsverbände nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die Aufsicht führt die fachlich zuständige oberste Landesbehörde. Diese kann allgemeine und besondere Weisungen erteilen, um die gesetzmäßige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Zur zweckmäßigen Erfüllung der Aufgaben kann die Aufsichtsbehörde allgemeine Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern.

Zweck der Regelung ist die Verschlinkung der Verwaltung. Sonderbehörden sollten soweit wie möglich aufgelöst werden. Ihre Aufgaben sollten auf die Kommunen übertragen oder in die allgemeine Verwaltung integriert werden. Die Behördenzersplitterung im Bereich des Sozialrechts sollte beseitigt werden. Der Landesgesetzgeber ging davon aus, dass die Kriegsoferversorgung, für die die eigenständigen Versorgungsämter ursprünglich eingerichtet worden seien, in absehbarer Zeit auslaufen werde. Wegen des stark zurückgehenden Adressatenkreises und des geringen Beratungs- und Bearbeitungsaufwands sei die Zusammenfassung der Aufgaben bei den Landschaftsverbänden sinnvoll. Die Beschäftigten der Versorgungsämter sollten entsprechend den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben auf die neuen Aufgabenträger übergehen (vgl. LTDrucks NRW 14/4342, S. 1 ff., 23 ff.).

6

Das vorliegende Gericht hält die genannten Bestimmungen für unvereinbar mit den in §§ 1, 3 und 4 KOVErrG enthaltenen Vorgaben. Diese Vorschriften lauten: 7

§ 1 8

Die Versorgung der Kriegsoffer wird von Versorgungsämtern und Landesversorgungsämtern durchgeführt. Mehrere Länder können ein gemeinsames Landesversorgungsamt errichten.

§ 3 9

Die Versorgungsämter und die nach § 2 zu errichtenden Stellen unterstehen den Landesversorgungsämtern; diese unterstehen den für die Kriegsofferversorgung zuständigen Obersten Landesbehörden.

§ 4 10

Die Beamten und Angestellten der Versorgungsverwaltung sollen für ihre Aufgabe besonders geeignet sein.

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens wurde im März 1999 Opfer eines tätlichen Angriffs. Der Täter wurde wegen gefährlicher Körperverletzung zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Das Versorgungsamt erkannte mehrere körperliche Beeinträchtigungen des Klägers als Folgen des Angriffs an und sprach ihm einen Anspruch auf Heilbehandlung zu. Im Dezember 2000 beantragte der Kläger die Anerkennung psychischer Beeinträchtigungen als Schädigungsfolgen und die Gewährung einer Rente. Das Versorgungsamt lehnte den Antrag im September 2001 ab. Widerspruch und Klage blieben erfolglos. Im Berufungsverfahren gelangte der vorliegende Senat des Landessozialgerichts nach der Beweiserhebung zur Überzeugung, dass eine beim Kläger vorhandene psychische Gesundheitsstörung auf die Gewalttat zurückzuführen sei. Der Grad der Schädigungsfolge erreiche indes keine rentenberechtigende Höhe. Der Senat hat das Verfahren hinsichtlich des geltend gemachten Rentenanspruchs abgetrennt. 11

2. Der vorliegende Senat will, soweit sich das klägerseitige Begehren auf die Anerkennung der Schädigungsfolge richtet, der Berufung stattgeben, sieht sich aber an der Verurteilung des Landschaftsverbands, der zwischenzeitlich mit der Auflösung der Versorgungsämter und der Übertragung ihrer Aufgaben auf die Landschaftsverbände auf Beklagtenseite in den Rechtsstreit eingetreten ist, gehindert, da der Landschaftsverband wegen der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften nicht passivlegitimiert sei. Der Senat hat das Land Nordrhein-Westfalen und die Bundesrepublik Deutschland beigeladen, das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 13 Nr. 11, § 80 Abs. 1 BVerfGG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die im Rubrum bezeichnete Frage zur Entscheidung vorgelegt. 12

a) Der Landesgesetzgeber sei nicht berechtigt, die bisher von den Versorgungsämtern durchgeführten Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts auf die Land- 13

schaftsverbände zu übertragen. Nach § 3 KOVerrG müssten die Länder die in dieser Vorschrift vorgeschriebene dreigliedrig-hierarchische Ordnung der Versorgungsbehörden unter Aufsicht der obersten Landesbehörde beibehalten. Zwar dürften die Länder die Versorgungsämter anderen Behörden angliedern. Dies sei aber nur zulässig, wenn die Versorgungsverwaltung auf Landesebene erhalten bleibe und die fachliche Qualität der Gesetzesausführung durch Einsatz entsprechend ausgebildeter, im Versorgungsrecht kompetenter Bediensteter gewahrt sei. Diese Vorgaben habe das Land nicht eingehalten. Die Durchführung des Opferentschädigungsgesetzes erfolge in Bundesauftragsverwaltung. Das Land sei nicht befugt, von den Bestimmungen des KOVerrG abzuweichen (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG). Selbst wenn man die Gesetzesausführung der Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG) zurechne, sei das Land gemäß Art. 125b Abs. 2 GG bis zum Ablauf des 31. Dezember 2008 gehindert gewesen, Vorschriften zu erlassen, die den das Verwaltungsverfahren regelnden Bestimmungen des KOVerrG widersprächen.

b) Im Einzelnen begründet der vorliegende Senat diese Rechtsauffassung wie folgt: 14

aa) § 1 KOVerrG bestimme, dass Kriegsoffer durch Versorgungs- und Landesversorgungsämter zu versorgen seien. Daraus, dass die Versorgung auch durch „Landes“-Versorgungsämter erfolgen müsse, ergebe sich, dass es sich um Landesbehörden handeln müsse und nicht um Stellen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften. § 3 KOVerrG sehe eine dreistufige Behördenhierarchie vor. Aus ihr folgten Aufsichtsbefugnisse der übergeordneten Behörden, die nach der Aufgabenübertragung auf die Landschaftsverbände nicht mehr im gleichen Umfang wahrgenommen werden könnten. Dies gelte zum einen für die Fachaufsicht. Zwar bestehe nach § 24 Abs. 2 LVerbO ein Sonderaufsichtsrecht gegenüber den Landschaftsverbänden. Bei der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung seien sie gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 LOG NRW an die Weisungen der Aufsichtsbehörden gebunden. Aufgrund der den Landschaftsverbänden verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung sei es dem Land jedoch verwehrt, vom Weisungsrecht ohne besonderen Grund und ohne Anweisung des Bundes Gebrauch zu machen. Das zuständige Ministerium als oberste Landesbehörde (vgl. § 4 Abs. 1 LOG NRW) könne überdies keine Dienstaufsicht ausüben. Zudem weiche das Eingliederungsgesetz auch insofern von § 3 KOVerrG ab, als es statt dreier Verwaltungsstufen nur zwei vorsehe. Darüber hinaus sei der Einsatz von Beamten und Angestellten, die im Sinne des § 4 KOVerrG ausreichend geeignet seien, nicht mehr sichergestellt. 15

bb) Für die Abweichungen gebe es keine Rechtsgrundlage. 16

(1) Das Opferentschädigungsgesetz werde im Wege der Bundesauftragsverwaltung ausgeführt, so dass die Vorgaben des KOVerrG für die Länder bindend seien (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG). Es sei ein Geldleistungen gewährendes Gesetz im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG. Zwar trage der Bund nur 40% der den Ländern durch Geldleistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz entstehenden Ausgaben (§ 4 17

Abs. 3 Satz 1 OEG), § 4 Abs. 2 OEG sehe aber für bestimmte Fälle die alleinige Kostenträgerschaft des Bundes vor. Es wäre zwar denkbar, den Gesetzesvollzug dergestalt zu splitten, dass die Durchführung der vom Bund allein finanzierten Bereiche der Auftragsverwaltung, die Durchführung im Übrigen der Landeseigenverwaltung zugeordnet werde. Folge hiervon wäre jedoch, dass für den unter Art. 83 GG fallenden Teil der Gesetzesvollziehung die Landschaftsverbände, für den Art. 85 GG zuzuordnenden Bereich gemäß dem KOVErrG die Versorgungsämter zuständig wären. Das widerspreche den mit dem Eingliederungsgesetz vom Landesgesetzgeber verfolgten Zielen der Realisierung von Einsparpotentialen, der Abschaffung von unteren staatlichen Sonderverwaltungen und der Bündelung der Materie des Sozialen Entschädigungsrechts bei den Landschaftsverbänden. Die Durchführung des Opferentschädigungsgesetzes sei gänzlich der Bundesauftragsverwaltung zuzurechnen. Die alleinige Zuordnung zu Art. 83 GG scheitere an der konstitutiven Regelung des Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG; insofern habe der ausschließlich vom Bund finanzierte Teil ausschlaggebende Bedeutung.

(2) Bei § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG handele es sich nicht um eine dynamische Verweisung, mit der der Bundesgesetzgeber auf andere an die Stelle des KOVErrG tretende und jeweils aktuell die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes regelnde Bundes- oder Landesgesetze verweise. Der Bundesgesetzgeber nehme im Opferentschädigungsgesetz nicht ausdrücklich auf das KOVErrG Bezug. Dies erkläre sich daraus, dass das KOVErrG lediglich partielle Vorgaben für die zuständigen Behörden mache (dreistufiger hierarchischer Aufbau, unmittelbare Landesverwaltung, besonders geeignete Mitarbeiter). Insofern habe die Bezugnahme auf das KOVErrG statischen Charakter. Die weitere organisatorische und personelle Ausgestaltung überlasse das KOVErrG den Ländern. Nur in diesem Umfang sei die Verweisung dynamisch. Es sei ausgeschlossen, dass der Bundesgesetzgeber auch dann auf landesrechtliche Vorschriften verweisen wolle, wenn diese von seinen Vorgaben abwichen. Der Bundesgesetzgeber habe alle Versuche des Bundesrates zurückgewiesen, das KOVErrG zu lockern oder aufzuheben.

Der Zweck der Verweisungsregelung spreche ebenfalls gegen die Annahme, dass es sich um eine dynamische Verweisung handele. Vergleichbare Verweisungsbestimmungen enthielten auch die meisten anderen Gesetze des Sozialen Entschädigungsrechts. Dem Gesetzgeber sei es darum gegangen, die Ausführung der einzelnen Bereiche des Sozialen Entschädigungsrechts bei einer hierauf spezialisierten Behörde zusammenzufassen. Die Zuständigkeitsbündelung gewährleiste die einheitliche Gesetzesanwendung und diene wie der hierarchische Behördenaufbau mit daraus folgenden Aufsichts- und Weisungsrechten gleichermaßen wie die für die Mitarbeiter geltenden Eignungsvorgaben der Qualitätssicherung. Ohne Bindung an das KOVErrG könnten die Länder die Gesetzesausführung auf verschiedene Behörden verteilen. So habe der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die früher ebenfalls bei den Versorgungsämtern angesiedelte Zuständigkeit für die Feststellungsverfahren nach §§ 69, 145 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - SGB IX - von der Versorgungs-

18

19

verwaltung getrennt und auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Außerdem genüge die Verweisungsregelung, wenn man sie als dynamische Verweisung ansähe, nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit derartiger Verweisungen aufgestellt habe. Die Normklarheit sei nicht gewahrt. Landesrecht würde entgegen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zu Bundesrecht. Der Landesgesetzgeber hätte es überdies in der Hand, Bundesgesetze in seinem Bundesland faktisch außer Kraft zu setzen. Dies geschehe ohne den Willen des Bundesgesetzgebers und ohne Verkündung im Bundesgesetzblatt.

20

Selbst wenn man alle Bedenken gegen die Annahme einer dynamischen Verweisung zurückstellte, dürfte jedenfalls die Übertragung der Gesetzesausführung auf die kommunale Ebene nicht dem Willen des Bundesgesetzgebers entsprechen. Die Bundesregierung habe in einer Stellungnahme zum Vorhaben des Bundesrates, das KOVErrG aufzuheben, darauf aufmerksam gemacht, dass die Länder durch die Föderalismusreform künftig von Bundesgesetzen abweichende Regelungen zur Einrichtung von Landesbehörden treffen könnten. Von einer Kommunalisierung sei nicht die Rede gewesen.

21

(3) Im Übrigen spreche, auch wenn dies im Ergebnis offenbleiben könne, einiges dafür, dass auch der Vollzug des Bundesversorgungsgesetzes gemäß Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG im Wege der Auftragsverwaltung erfolge, so dass auch bei der Deutung des § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG als Regelung mit dynamischer Verweisung der Landesgesetzgeber nicht vom KOVErrG abweichen dürfe. Rechtsgrundlage der Kriegsopferversorgung sei zwar der öffentlich-rechtliche Aufopferungsanspruch. Aus der Begründung des Regierungsentwurfs zum Bundesversorgungsgesetz sei aber herzuleiten, dass jedenfalls der durch das Bundesversorgungsgesetz zur Verfügung gestellte Versorgungsumfang auf einer freiwilligen und nicht durch übergeordnete Verfassungsprinzipien vorbestimmten Entscheidung beruhe und es sich daher beim Bundesversorgungsgesetz um ein Geldleistungen gewährendes Gesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG handele. Außerdem könne der Gesetzgeber aufgrund seiner Gesetzgebungszuständigkeit darüber befinden, ob und welche Leistungen er im Rahmen der Kriegsopferversorgung bereitstelle. Überdies bringe Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG den Rechtsgedanken zum Ausdruck, dass der Bund erhöhte Einwirkungsbefugnisse haben solle, wenn er mindestens die Hälfte der Kosten trage. Die Kriegsopferversorgung finanziere er allein (Art. 120 Abs. 1 GG).

22

(4) Selbst wenn man alledem nicht folgte und das Land grundsätzlich Regelungen wie die §§ 1 und 4 EingliederungsG erlassen dürfte, so sei es gemäß Art. 125b Abs. 2 GG jedenfalls bis zum 31. Dezember 2008 gehindert gewesen, von verfahrensbezogenen Vorgaben der §§ 3 und 4 KOVErrG abzuweichen. Aus dem in § 3 KOVErrG vorgeschriebenen hierarchischen Verwaltungsaufbau ergebe sich die Fach- und Dienstaufsichtsbefugnis der jeweils höheren Behörde. Bei der Fachaufsicht gehe es um die Kontrolle der Gesetz- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Der Begriff „Aufsicht“ werde wesentlich durch die Beobachtungsfunktion

23

bestimmt, die mit der Möglichkeit zum Eingreifen im Einzelfall einhergehe. Hierdurch betreffe sie das „Wie“ der Entscheidungsfindung, das Verwaltungsverfahren. § 3 KOVErrG bestimme nicht nur, wer die Aufsichtsrechte wahrnehme, sondern vornehmlich, wie sie ausgeübt würden: durch die Dienst- und Fachaufsicht. Ihre Ausübung solle die Qualität der Versorgungsverwaltung sichern. Diesem Ziel dienten auch die personalbezogenen Vorgaben in § 4 KOVErrG. Die durch die Aufgabenübertragung bedingte Neuorganisation der Behörden betreffe das Verwaltungsverfahren nicht nur beiläufig. Die Zweckbestimmung der Übergangsfrist (Art. 125b Abs. 2 GG), dem Bund die Überprüfung des vorhandenen Normbestands und gegebenenfalls eine Neuregelung des Verwaltungsverfahrens zu ermöglichen, dürfe nicht leerlaufen. Ein weiterer Verfahrensbezug des hierarchischen Verwaltungsaufbaus nach § 3 KOVErrG folge daraus, dass eine andere Behörde als die Ausgangsbehörde über Widersprüche zu entscheiden habe. Nach der Aufgabenübertragung seien die Landschaftsverbände auch hierfür zuständig.

(5) Das Land habe zudem - selbst wenn ihm nach Art. 84 Abs. 1 GG die Organisationsgewalt zustehen sollte - durch die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung und sein Vorgehen im Gesetzgebungsverfahren gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoßen. Der Bund habe alle Versuche der Länder, das KOVErrG aufzuheben, zurückgewiesen. Diese Entscheidung des Bundes habe das Land Nordrhein-Westfalen durch die Aufgabenübertragung konterkariert. Überdies habe es dem Bund im Gesetzgebungsverfahren nicht die Möglichkeit gegeben, seine Position einzubringen. Erst nach der Verabschiedung des Eingliederungsgesetzes habe es die zuständigen Bundesministerien informiert. Der Bund habe nicht die Chance gehabt, seinen Normenbestand zeitnah zu überprüfen und von der Regelungsmöglichkeit, die ihm die Übergangsfrist nach Art. 125b Abs. 2 GG eröffnet habe, Gebrauch zu machen.

24

III.

Der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung, der nordrhein-westfälische Landtag, die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, das Bundessozialgericht, das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, die Landesarbeitsgerichte Düsseldorf und Hamm, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sowie der Kläger des Ausgangsverfahrens hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die angeschriebenen Gerichte beurteilen die Aufgabenübertragung auf die Landschaftsverbände, soweit sie darüber zu befinden hatten, als verfassungsgemäß. Der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung, der nordrhein-westfälische Landtag, der Landschaftsverband und der Kläger haben von Äußerungen abgesehen.

25

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hält die Vorlage für unzulässig. Das vorliegende Gericht habe die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Normen allenfalls zum Teil dargetan. Von Bedeutung sei allein die mit der Zuständigkeitsverlagerung einhergehende Änderung der Passivlegitimation. Insoweit gehe es um die Abweichung von § 1 Satz 1 KOVErrG. Der Vorlagebeschluss behandle indes-

26

sen auch sonstige etwaige Verstöße gegen das KOVErrG wie die vermeintlich unzureichende Sicherung der Aufsichts- und Weisungsbefugnisse, die Abkehr vom dreistufigen Behördenzug und die angebliche Missachtung der Vorgaben über die Eignung der einzusetzenden Mitarbeiter. Auch die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Normen sei unzureichend. Der Vorlagebeschluss gelange nur nach einer Kombination mehrerer Minderheitsmeinungen zu seinem Ergebnis. Das betreffe die Einordnung des Opferentschädigungsgesetzes als Gesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG entgegen § 4 Abs. 3 Satz 1 OEG. Gleiches gelte für die Anwendung von Art. 104a Abs. 3 GG im Falle des Art. 120 Abs. 1 GG, obwohl diese Bestimmung das Konnexitätsprinzip gerade durchbreche und die Ausgabentragung durch den Bund nicht auf bundesgesetzlicher Anordnung beruhe, sondern mit der Zuweisung der Kostenlast in Art. 120 Abs. 1 GG unmittelbar auf dem Grundgesetz. Eine Auseinandersetzung mit naheliegenden Gegenargumenten fehle an mehreren Stellen. So schließe das vorlegende Gericht aus den gescheiterten Versuchen zur Aufhebung des KOVErrG auf Bundesebene auf die Unzulässigkeit der Abweichung auf Landesebene. Dabei verhalte es sich nicht zur Stellungnahme der Bundesregierung, die sich einzig deswegen gegen die Aufhebung ausgesprochen habe, weil sie diesen Schritt wegen der seinerzeit anstehenden Föderalismusreform als überflüssig erachtet habe. Auch bei der Frage, ob die Verweisung in § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG als dynamische Verweisung zu interpretieren sei, setze sich das Gericht nicht hinreichend mit dem Wortlaut der Vorschrift auseinander und befasse sich nicht mit dem naheliegenden Vergleich mit der Verweisung in § 6 Abs. 3 OEG. Die von ihm aus der Bundestreue abgeleiteten Informationspflichten des Landes gegenüber dem Bund seien in Rechtsprechung und Lehre unbekannt. Die Erwägungen des Gerichts zum Verfahrensbezug der §§ 3 und 4 KOVErrG liefen darauf hinaus, dass alle Regelungen über den Behördenaufbau und die Aufsicht zugleich das „Wie“ der Aufgabenerledigung beträfen. Dies hätte zur Folge, dass die Organisationsgewalt der Länder nach Art. 125b Abs. 2 GG leerlaufe. § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG betreffe einzig die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Für das Verfahren verweise das Gesetz in § 6 Abs. 3 OEG auf das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung.

B.

Die Vorlage ist unzulässig. Sie verfehlt die Begründungsanforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG.

27

I.

Ein Gericht kann eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Vorschrift nach Art. 100 Abs. 1 GG nur einholen, wenn es zuvor sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat. Das vorlegende Gericht muss hierzu zum einen mit hinreichender Deutlichkeit darlegen, dass es im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Falle ihrer Ungültigkeit und wie es dieses Ergebnis begründen wür-

28

de. Zum anderen muss es die für seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar und erschöpfend darlegen. Es muss deutlich machen, mit welchem verfassungsrechtlichen Grundsatz die zur Prüfung gestellte Regelung seiner Ansicht nach nicht vereinbar ist und aus welchen Gründen es zu dieser Auffassung gelangt ist. Dabei muss es sich intensiv mit der einfachen Rechtslage auseinandersetzen, auf naheliegende tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte eingehen und die in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen Auffassungen ebenso verarbeiten wie die Entstehungsgeschichte der betreffenden Norm (stRspr; vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.> m.w.N.; ferner etwa BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2010 - 2 BvL 16/09 -, NVwZ-RR 2011, S. 387 f., m.w.N.).

II.

Diesen Anforderungen genügt der Vorlagebeschluss nicht. Der vorlegende Senat hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften nicht hinreichend begründet. 29

1. Der Senat nimmt an, dass die Verweisung in § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG, wonach die Versorgung nach dem Opferentschädigungsgesetz den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden obliegt, eine statische Verweisung sei und das Opferentschädigungsgesetz im Wege der Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werde, so dass das KOVerrG Bestandteil des Opferentschädigungsgesetzes sei und die Länder gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG an die Bestimmungen über die Behördeneinrichtung im KOVerrG gebunden seien. Träfen diese Annahmen zu, hätte das Land die Aufgabenwahrnehmung wohl nicht auf die Landschaftsverbände übertragen dürfen. Anders fällt die Beurteilung hingegen aus, wenn die Verweisung in § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG eine dynamische Verweisung ist und die Länder das Bundesversorgungsgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, so dass sie gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG die Einrichtung der Behörden abweichend vom KOVerrG regeln können. Ohne Bedeutung ist in diesem Fall, ob die Vollziehung des Opferentschädigungsgesetzes selbst Art. 83 oder Art. 85 GG zuzuordnen ist. Denn bei Annahme einer dynamischen Verweisung besteht das Regelungsprogramm des § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG gerade darin, die Festlegung der Behördenzuständigkeit - und damit implizit auch des Behörden- und Leistungsträgers - der Gestaltung der in Bezug genommenen Bestimmung zu überlassen. 30

Der vorlegende Senat referiert zwar die Aspekte, die dafür sprechen, dass die Länder das Bundesversorgungsgesetz nach Art. 85 GG ausführen, bildet insoweit aber keine eigene Überzeugung (2.). Da er sich zudem nicht ausreichend mit den Erwägungen auseinandersetzt, nach denen die Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG als dynamische Verweisung anzusehen ist (3.), genügt der Vorlagebeschluss nicht den Darlegungsanforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG in Bezug auf die Überzeugung des vorlegenden Gerichts von der Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Normen. Auf die im Vorlagebeschluss vertretene Auffassung, dass 31

das KOVerrG Regelungen des Verwaltungsverfahrens enthält, von denen der Landesgesetzgeber im Zeitpunkt des Erlasses der zur Prüfung gestellten Vorschriften nicht hätte abweichen dürfen, kommt es im Hinblick auf die Rechtsentwicklung ebenso wenig an wie auf die Behauptung eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Bundestreue (4.).

2. Die Länder vollziehen das Bundesversorgungsgesetz nach verbreiteter Auffassung (BSGE 102, 149 <154> Rn. 33; LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil des 6. Senats vom 11. März 2008 - L 6 V 28/07 -, juris Rn. 28 m.w.N.) als eigene Angelegenheit und nicht im Auftrag des Bundes. Zwar habe der Bund die Kriegsfolgelasten gemäß Art. 120 Abs. 1 GG zu tragen. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG, der die Durchführung eines Gesetzes der Auftragsverwaltung zuweise, wenn der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trage, komme indes nicht zur Anwendung. Zum einen sei Art. 120 Abs. 1 GG lex specialis. Die Vorschrift regule die Ausgabenverantwortung, nicht die Verwaltungskompetenz, die sich nach Art. 83 ff. GG richte. Zum anderen gründe sich die Kriegsopferversorgung auf einem Aufopferungsanspruch, der den Staat zur Leistungserbringung verpflichte, so dass der Gesetzgeber die Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz nicht freiwillig bereitstelle und damit nicht im Sinne des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG gewähre.

32

Hiergegen wendet der vorlegende Senat unter Hinweis auf die Begründung des Regierungsentwurfs, wonach bei der Kriegsopferversorgung derjenige, der sich aus eigener Kraft helfen könne, mit seinen Wünschen zurückstehen müsse, ein, dass jedenfalls der zur Verfügung gestellte Versorgungsumfang auf einer freiwilligen gesetzgeberischen Entscheidung beruhe. Darüber hinaus habe der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 GG die Möglichkeit zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen er Leistungen an Kriegsgeschädigte und deren Hinterbliebene erbringe. Außerdem lasse sich Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG der allgemeine Rechtsgedanke entnehmen, dass der Bund gesteigerte Einwirkungsmöglichkeiten bei der Ausführung eines Bundesgesetzes haben solle, wenn er mindestens die Hälfte der Kosten trage.

33

Der Vorlagebeschluss enthält sich in Bezug auf die damit aufgeworfenen Fragen allerdings jeglicher Festlegung. Der vorlegende Senat weist lediglich vorsorglich darauf hin, einiges spreche dafür, dass auch die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes der Auftragsverwaltung zuzuordnen sei. Gegenüber der dargelegten Auffassung zum Verhältnis von Art. 120 zu Art. 104a Abs. 3 GG äußert er Bedenken, die er auch erläutert, über die abschließend zu entscheiden, er aber nicht für erforderlich hält, weil das Land aus anderen Gründen nicht von den Vorgaben des KOVerrG abweichen könne.

34

Im Übrigen geht der Senat im Vorlagebeschluss zwar in Übereinstimmung mit der allgemein vertretenen Ansicht (Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 104a Rn. 96; Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a Rn. 37 <Mai 1977>; Rodenbach, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011,

35

Art. 120 Rn. 4) davon aus, dass sich Satz 2 des Art. 104a Abs. 3 GG auf dessen Satz 1 beziehe, ohne sich jedoch mit einer der hieran anknüpfenden tragenden Erwägungen der Vertreter der vorherrschenden Auffassung (vgl. BSGE 102, 149 <155> Rn. 35; Hellermann, a.a.O.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopf-auf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 29; Rodenbach, a.a.O.) zu befassen. Danach ermächtigt Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG entsprechend seinem Wortlaut „Bundesgesetze ... können bestimmen“ den Bundesgesetzgeber, die Ausgabenlast für den Bund zu begründen. Ob der Bundesgesetzgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch mache, stehe in seinem Ermessen. Er könne auch von einer Regelung der Kostenlast absehen. Es bleibe dann beim Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG. Die Länder hätten die Kosten zu tragen (Hellermann, a.a.O., Rn. 91). Diese Freiheit, über die Kostenbeteiligung zu bestimmen, habe der Bundesgesetzgeber nicht, wenn die Kostenlast des Bundes durch das Grundgesetz vorgegeben sei wie bei den Kriegsfolgelasten nach Art. 120 Abs. 1 GG. Für die Anwendung von Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG bleibe kein Raum, so dass sich Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG nicht auf diese Fälle beziehen könne. Zudem sollte ausweislich der Entstehungsgeschichte des Art. 104a GG die Regelung nach Art. 120 GG unberührt bleiben (vgl. BTDrucks V/2861, S. 51), woraus der Schluss gezogen wird, dass insoweit der Gesetzesvollzug nicht in die Auftragsverwaltung übergehen sollte (Hellermann, a.a.O., Rn. 96; Henneke, a.a.O.; Rodenbach, a.a.O.). Zu dieser am Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers orientierten Auslegung verhält sich der Vorlagebeschluss ebenfalls nicht in der gebotenen Weise.

3. Soweit der vorlegende Senat darzulegen sucht, dass es sich bei der Verweisungsregelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG im hier maßgeblichen Umfang um eine statische Verweisung handele, fehlt es an der Erörterung gewichtiger und naheliegender Aspekte, die für die Annahme einer dynamischen Verweisung streiten. 36

a) Für das Vorliegen einer dynamischen Verweisung spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift (vgl. BSGE 102, 149 <153> Rn. 29). Der Gesetzgeber hat davon abgesehen, unmittelbar auf das KOVerrG zu verweisen. Hierauf geht der vorlegende Senat zwar ein. Er deutet die Vorschrift hinsichtlich der im KOVerrG enthaltenen Bestimmungen über den dreigliedrig gestuften Verwaltungsaufbau, die Gesetzesausführung durch Landesbehörden und die besondere Qualifikation der Mitarbeiter als statische Verweisung. Die weitere organisatorische und personelle Ausgestaltung der Behörden überlasse das KOVerrG den Ländern; insoweit sei die Verweisung eine dynamische. Aus diesem Grund verweise § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG nicht unmittelbar auf das KOVerrG. Hierbei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass sich jede Verweisung einzig auf die in dem Gesetz, auf das sie Bezug nimmt, enthaltenen Regelungen erstrecken kann. Für den Gesetzgeber hätte es daher, hätte er der Einrichtung der Behörden durch die Länder die erwähnten Vorgaben machen wollen, nahegelegen, insoweit unmittelbar auf das KOVerrG zu verweisen. Zudem verhält sich der vorlegende Senat nicht dazu, dass § 6 Abs. 3 OEG ausdrücklich Vorschriften anderer Gesetze für anwendbar erklärt. Dies spricht dagegen, dass der Gesetzgeber das KOVerrG in das 37

Opferentschädigungsgesetz inkorporieren wollte, weil sich die unterschiedliche Gestaltung der Verweisung in ein und derselben Gesetzesbestimmung andernfalls nicht sinnvoll erklären lässt.

b) Die an der Zweckbestimmung des § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG orientierte Argumentation des vorliegenden Senats erweist sich ebenfalls als unvollständig. Der Senat führt aus, der Gesetzgeber habe mit der Verweisung auf die für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes geltende Zuständigkeitsbestimmung den Vollzug des Opferentschädigungsgesetzes und des Bundesversorgungsgesetzes sowie der anderen Gesetze des Sozialen Entschädigungsrechts, die dem § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG ähnliche Regelungen enthielten, bündeln und hierdurch die einheitliche Gesetzesanwendung gewährleisten wollen, und schließt daraus, dieses Ziel sei einzig bei Annahme einer statischen Verweisung zu erreichen. Der vorliegende Senat berücksichtigt nicht, dass die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes, das keine Verweisungsbestimmung wie § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG enthält, auf andere Behörden als die im KOVerrG genannten Versorgungsämter übertragen werden kann. Anders wäre dies zwar, wenn die Länder das Bundesversorgungsgesetz in Auftragsverwaltung durchführten. Davon geht der Vorlagebeschluss indes, wie gezeigt, nicht aus. Führen die Länder das Bundesversorgungsgesetz aber in landeseigener Verwaltung aus, können sie gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG von den Bestimmungen des KOVerrG über die Behördeneinrichtung abweichen. Demgegenüber müsste unter Zugrundelegung der Auffassung des vorliegenden Senats die Zuständigkeit für die in Bundesauftragsverwaltung durchzuführenden Bereiche des Sozialen Entschädigungsrechts bei der durch das KOVerrG vorgesehenen Versorgungsverwaltung verbleiben (vgl. Art. 85 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG), was dem Ziel der Aufgabenbündelung widerspricht (vgl. zur entsprechenden Fragestellung für das Soldatenversorgungsgesetz, insbesondere zur Auslegung des § 88 Abs. 1 Satz 2 SVG, BSGE 102, 149 <151 ff.> Rn. 25 ff., sowie unten B.II.3.c), wohingegen der Landesgesetzgeber dieses Ziel bei Annahme einer dynamischen Verweisung verwirklichen kann. Soweit der vorliegende Senat zum Beleg der Notwendigkeit einer bundesgesetzlich vorgegebenen, einheitlichen Behördenstruktur auf die in Nordrhein-Westfalen in Abweichung von § 69 Abs. 1 Satz 1 SGB IX erfolgte Ausgliederung der Bearbeitung der schwerbehindertenrechtlichen Verfahren nach §§ 69, 145 SGB IX aus dem Zuständigkeitsbereich der für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden (§ 2 Abs. 1 EingliederungsG) verweist, ist der Hinweis bereits deshalb unergiebig, weil der Bundesgesetzgeber die Zuständigkeitsverlagerung in § 69 Abs. 1 Satz 7 SGB IX ausdrücklich zulässt.

c) Der vorliegende Senat lässt darüber hinaus außer Acht, dass der Gesetzgeber beim Opferentschädigungsgesetz die gleiche Verweisungstechnik gewählt hat wie beim Soldatenversorgungsgesetz, nach dessen § 88 Abs. 1 Satz 2 ein bestimmter Teil des Gesetzes „von den zur Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden“ im Auftrag des Bundes durchgeführt wird. Aus der Gesetzgebungsgeschichte des Soldatenversorgungsgesetzes lässt sich ableiten, dass diese

38

39

Verweisungsbestimmung als dynamische Verweisung zu interpretieren ist. Ausweislich der Gesetzesmaterialien (Ausschuss für Verteidigung, schriftlicher Bericht, zu BTDrucks 2/3366, S. 1 f., 9 f.; Ausschuss für Kriegsoffer- und Heimkehrerfragen, Kurzprotokoll der 98. Sitzung am 6. Dezember 1956, S. 7 ff.) waren sich Bund und Länder darin einig, die Wahrnehmung der Aufgaben in den Bereichen der Kriegsoffer- und der Soldatenversorgung nicht aufzuspalten. Dem konnte durch die Schaffung einer dynamischen Verweisung im Soldatenversorgungsgesetz Rechnung getragen werden (BSGE 102, 149 <153> Rn. 29).

d) Die vom vorliegenden Senat als Beleg für seine Rechtsauffassung herangezogenen Gesetzesmaterialien bestätigen seine Annahmen offensichtlich nicht. 40

Der vorliegende Senat ist der Ansicht, die Zuständigkeitsbündelung sei kein Selbstzweck, sondern solle eine besonders qualifizierte Bearbeitung sicherstellen. Zur Qualitätssicherung habe der Gesetzgeber die Vorgaben im KOVErrG geschaffen, deren Umsetzung durch die Länder nur sichergestellt sei, wenn es sich bei der Verweisungsregelung um eine statische Bezugnahme handele. Daher überzeuge die Überlegung nicht, dem gesetzgeberischen Anliegen werde bereits dann entsprochen, wenn nach der Föderalismusreform lediglich gewährleistet sei, dass die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts nicht auf verschiedene Behörden aufgeteilt werde. 41

Den Gesetzesmaterialien insbesondere zum Soldatenversorgungsgesetz lässt sich nicht entnehmen, dass es dem Gesetzgeber ursprünglich vorrangig um die Nutzung der besonderen Qualifikation der bereits bestehenden Versorgungsverwaltung ging. Im Jahr 1999 stellte der Bund (Bundesregierung, Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrates für ein Zuständigkeitslockerungsgesetz, BTDrucks 14/640, S. 19 f. <Anlage 2>; Innenausschuss, Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates, BTDrucks 14/2797, S. 14) das Qualitätsargument zwar in den Vordergrund und wies hiermit das Ansinnen der Länder auf Aufhebung des KOVErrG zurück. Der Bundesgesetzgeber hat die Verweisungsregelung jedoch nicht im Sinne dieses Anliegens geändert. Daraus kann geschlossen werden, dass er den Erlass abweichender Regelungen durch die Länder in Kauf genommen hat (BSGE 102, 149 <153> Rn. 29). Die Erwägung des vorliegenden Senats, der Umstand, dass der Bund den Bestrebungen des Bundesrates zur Aufhebung des KOVErrG entgegengetreten sei, belege, dass er von den Bestimmungen des KOVErrG abweichende Landesregelungen nicht habe zulassen wollen, erweist sich damit als eine zwar mögliche Interpretation der Normgeschichte, der jedoch keine selbständige Bedeutung für das Normverständnis zukommt. 42

Die Annahme des vorliegenden Senats, der Bundesgesetzgeber habe den Ländern jedenfalls die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung nicht gestatten wollen, findet in der von ihm angeführten Stellungnahme der Bundesregierung (BTDrucks 16/518, S. 8 <Anlage 2>) zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Aufhebung des KOVErrG keine Stütze. Der Senat leitet das von ihm angenommene Kommunalisie- 43

rungsverbot aus dem Hinweis der Bundesregierung ab, die Länder könnten aufgrund der Föderalismusreform von Bundesgesetzen abweichende Regelungen zur Einrichtung von Landesbehörden erlassen. Damit wird der Stellungnahme der Bundesregierung ein Sinn unterlegt, den sie offensichtlich nicht hat. Sie lautet:

„Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Entwurf im Zusammenhang mit der Föderalismusreform steht. Die im Rahmen der Reform vorgesehene Änderung des Artikels 84 GG befreit bundesrechtliche Regelungen, die Zuständigkeiten von Landesbehörden regeln, vom Erfordernis der Zustimmungsbedürftigkeit und sieht im Gegenzug vor, dass die Länder von derartigen bundesrechtlichen Regelungen abweichen dürfen. Insbesondere können die Länder künftig von Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen, welche Regelungen zur Einrichtung von Landesbehörden enthalten. Einfachgesetzliche Öffnungen für landesgesetzliche Regelungen sind grundsätzlich nicht mehr erforderlich.

44

...

Die Erforderlichkeit des Entwurfs sollte daher im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Föderalismusreform überprüft werden.“

Der Hinweis der Bundesregierung auf die durch die Föderalismusreform eröffneten Abweichungsmöglichkeiten ist erkennbar in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Er dürfte sich auch auf die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung erstrecken, wie sich aus dem Zusammenhang mit der Begründung des Gesetzentwurfs erschließen lässt, in der der Bundesrat (BTDrucks 16/518, S. 7 <Anlage 1>) darauf aufmerksam macht, dass die bisherige Gesetzeslage die Kommunalisierung ausschließe und das KOVErrG aufgehoben werden müsse.

45

e) Bei seiner Annahme, die Auslegung des § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG als dynamische Verweisung sei unvereinbar mit Verfassungsrecht, berücksichtigt der vorliegende Senat nicht ausreichend, dass mit dieser Auslegung eine Rechtslage eintritt, die von der Verfassung vorgesehen ist und deshalb keiner weiteren Rechtfertigung bedarf. Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG), führen sie sie im Auftrag des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG). Ist § 6 Abs. 1 Satz 1 OEG dahin zu verstehen, dass die Versorgung der Opfer von Gewalttaten den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden obliegt, deren Einrichtung aber Angelegenheit der Länder ist, wird die verfassungsrechtliche Ausgangslage wiederhergestellt. Vor diesem Hintergrund sind die vom vorlegenden Senat geltend gemachten Bedenken hinsichtlich der Unbestimmtheit einer dynamischen Verweisung, ihrer Unvereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, des fehlenden Einflusses des Bundes auf die Behördenstruktur und mangelnder Transparenz der Gesetzgebung nicht nachvollziehbar.

46

4. Dahingestellt bleiben kann, ob die dem Vorlagebeschluss zugrunde liegende Auffassung, die Regelungen der §§ 3 und 4 KOVerrG seien nicht allein den Bestimmungen über die Einrichtung von Behörden zuzurechnen, sondern enthielten auch Vorgaben für das Verwaltungsverfahren, von denen der Landesgesetzgeber gemäß Art. 125b Abs. 2 GG bis zum 31. Dezember 2008 nicht hätte abweichen dürfen, in einer § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise begründet worden ist. Denn der Landesgesetzgeber hat die zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellten Normen durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen - Eingliederungsgesetz - vom 25. Oktober 2011 (GV NRW S. 542) nach dem 31. Dezember 2008 bestätigt und damit jedenfalls nach Ablauf der Übergangsfrist von seiner Abweichungsbefugnis gemäß Art. 125b Abs. 2 GG Gebrauch gemacht. Da für das Landessozialgericht die Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Sachentscheidung maßgeblich ist (vgl. BSG, Urteil vom 17. Februar 2009 - B 2 U 35/07 R -, NZS 2010, S. 49 Rn. 11), kommt es auf die vom vorlegenden Senat zur früher bestehenden Rechtslage vorgebrachten Erwägungen nicht an.

47

Entsprechendes gilt für den vom vorlegenden Senat behaupteten Verstoß des Landes Nordrhein-Westfalen gegen den Grundsatz des bundestreuen Verhaltens durch die Aufgabenübertragung auf die Landschaftsverbände. Abgesehen davon, dass das Gesetzgebungsvorhaben des Landes spätestens seit der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs am 18. Mai 2007 (LTDruks NRW 14/4342) und damit deutlich vor der Verabschiedung des Eingliederungsgesetzes am 30. Oktober 2007 (GV NRW S. 482) publik gemacht war (vgl. BSGE 102, 149 <163> Rn. 57), hatte der Bund - nicht zuletzt veranlasst durch das vorliegende Normenkontrollverfahren - jedenfalls bis zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes vom 25. Oktober 2011 Gelegenheit, etwaige Bundesinteressen gegenüber dem Land geltend zu machen, ohne dass er davon Gebrauch gemacht hat.

48

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

49

Gerhardt

Hermanns

Müller

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
17. April 2013 - 2 BvL 20/08**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
17. April 2013 - 2 BvL 20/08 - Rn. (1 - 49), [http://www.bverfg.de/e/
lk20130417_2bvl002008.html](http://www.bverfg.de/e/lk20130417_2bvl002008.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2013:lk20130417.2bvl002008