

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Recht des öffentlichen Dienstes einschließlich des Beamten-
disziplinarrechts und des Dienstrechts der Soldaten sowie des
Rechts der Wehrpflichtigen und der Zivildienstpflichtigen

Sachgebietsergänzung:

Recht der Unterhaltsbeihilfen für Rechtsreferendare

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 und 3
VwGO	§ 137 Abs. 1 Nr. 1
BRRG	§ 127 Nr. 2
GVG	§ 17 Abs. 2 Satz 1
LV NRW	Art. 70 Satz 2 und 3
JAG NRW 1999	§ 20 Abs. 6
JAG NRW 2003	§ 32 Abs. 3
SGG	§ 51 Abs. 1
SGB IV	§§ 28e, 28g
Unterhaltsbeihilfen-VO NRW	§ 1 Abs. 1, § 3
2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs- VO Justiz NRW	
Unterhaltsbeihilfen-VO Forst NRW	

Titelzeile:

Absenkung der Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare in NRW

Stichworte:

Unterhaltsbeihilfe; Rechtsreferendar; Forstreferendar; Vorbereitungsdienst; öffentlich-
rechtliches Ausbildungsverhältnis; Rechtsverordnung; Verordnung; Änderungsver-
ordnung; Verordnungsermächtigung; Ermächtigungsgrundlage; Regelung eines
Sachbereichs; parlamentarischer Gesetzgeber; Gesetz im formellen Sinne; Be-
stimmtheitsgebot; Wesentlichkeitsgrundsatz; Grundrechtsrelevanz; Untergrenze;
existenzsichernde Funktion; revisibles Recht; Revisibilität; Landesrecht; Landesver-
fassung; Zitiergebot; Rechtsstaatsprinzip; Demokratieprinzip; Gewaltenteilungs-
grundsatz; Normenwahrheit; Normenklarheit; Entsteinerungsklausel; Homogenitäts-
gebot; allgemeiner Gleichheitssatz; Ungleichbehandlung; Willkürverbot; Nebentätig-
keit; Hinzuverdienst; Anrechnung; Gesamtsozialversicherungsbei-
trag; Arbeitnehmeranteil; Abzug; Einbehaltung; Aufrechnung; Entstehungsprinzip;
Pfändungsverbot.



Leitsätze:

1. Landesrecht ist im Rahmen des § 127 Nr. 2 BRRG einer revisionsrechtlichen Prüfung nur zugänglich, soweit es sich um materielles Beamtenrecht handelt.
2. Vorschriften des Grundgesetzes finden auf ein landesrechtliches Gesetzgebungsverfahren insoweit Anwendung, als sie aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Landesgesetzgebung verbindlich sind.
3. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze für die Änderung einer Rechtsverordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber (BVerfGE 114, 196 <234 ff.>) gelten auch für den erstmaligen Erlass einer Verordnung.
4. Durch die Bezugnahme auf den Begriff der "Unterhaltsbeihilfe" ist die Verordnungsermächtigung in § 32 Abs. 3 JAG NRW 2003 im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmt, weil aus der Verwendung dieses Begriffs hervorgeht, dass der Unterhaltsbeihilfe eine existenzsichernde Funktion zukommen soll.
5. Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG findet in landesrechtlichen Gesetzgebungsverfahren keine Anwendung; es unterliegt nicht dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.
6. Ein landesverfassungsrechtliches Zitiergebot (hier: Art. 70 Satz 3 LV NRW) ist nicht revisibel.

Urteil des 2. Senats vom 15. Dezember 2016 - BVerwG 2 C 31.15

- I. VG Minden vom 8. Mai 2014
Az: VG 4 K 96/14
- II. OVG Münster vom 27. Oktober 2014
Az: OVG 3 A 1217/14



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 31.15
OVG 3 A 1217/14

Verkündet
am 15. Dezember 2016

...
als Urkundsbeamtin in der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung,
Dollinger und Dr. Günther

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Oktober 2014 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt der Kläger.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger stand ab Oktober 2012 als Rechtsreferendar in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis zum Beklagten. Im Oktober 2013 beanstandete er gegenüber dem Beklagten die Höhe der ihm gewährten Unterhaltsbeihilfe. Im Januar 2014 hat er Klage erhoben, mit der er nach mehrfacher Klageerweiterung einzelnen Monaten zugeordnete Teilbeträge der von ihm insgesamt beanspruchten Unterhaltsbeihilfe geltend gemacht hat. Das Verwaltungsgericht hat der Klage teilweise stattgegeben. Im Hinblick auf einen Betrag von 3,66 Euro für den Monat Januar 2013 und einen Betrag von 10,00 Euro für den Monat Januar 2014 sowie bezüglich des Antrags des Klägers, die Nachzahlungen ohne Abzug des Arbeitnehmeranteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu bewirken, hat es die Klage abgewiesen.
- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufungen beider Beteiligten zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Auf Grundlage der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung des Beklagten habe der Kläger Anspruch auf Zahlung einer Unterhaltsbeihilfe in Höhe von 85 Prozent des höchsten nach dem Bundesbesoldungsgesetz gewährten Anwärtergrundbetrags zuzüglich ei-

nes Familienzuschlags. Die Unterhaltsbeihilfe sei nicht an den niedrigeren Sätzen des Landesbesoldungsrechts zu bemessen. Der Kläger habe jedoch keinen Anspruch auf Zahlung einer Unterhaltsbeihilfe in Höhe von 100 Prozent des entsprechenden Anwärtergrundbetrags. Mit der 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz vom 28. Oktober 2005 sei die Höhe der Unterhaltsbeihilfe auf 85 Prozent des vorherigen Wertes abgesenkt worden. Diese Verordnung sei wirksam zustande gekommen. Der Verordnungsgeber sei nicht deswegen an ihrem Erlass gehindert gewesen, weil die Ausgangsverordnung vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst erlassen worden sei. Die Verordnung habe von Anfang an nicht den Rang eines formellen Gesetzes erlangt. Damit sei die spätere Änderung durch den Verordnungsgeber ermöglicht worden. Die Verordnungsermächtigung genüge auch dem Bestimmtheitsgebot der Landesverfassung. Unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut ergebe sich, dass es um eine monatliche Unterhaltsbeihilfe gehe, mithin um eine monatliche Zahlung, die helfe, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ähnlich den Anwärterbezügen. Damit sei der Zweck der Unterhaltsbeihilfe bestimmt, Inhalt und Ausmaß ergäben sich zwanglos aus dem zur Erfüllung dieses Zwecks Erforderlichen. Schon der parlamentarische Gesetzgeber habe bei Erlass der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung im Jahr 1999 das Zitiergebot der Landesverfassung beachtet. Es verstoße nicht gegen dieses Gebot, wenn in der 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz nicht nochmals die Verordnungsermächtigung genannt werde. Der Verordnungsgeber habe nur punktuelle, nicht aus sich heraus verständliche Regelungen vorgenommen. Zur inhaltlichen Erfassung dieser Änderungen sei es ohnehin erforderlich, die Ausgangsverordnung in der geänderten oder konsolidierten Fassung in den Blick zu nehmen; diese werde dem Zitiergebot durch Nennung der Rechtsgrundlage in der Präambel nach wie vor gerecht. Es bestehe auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung mit Forstreferendaren, deren Bezüge nicht ebenfalls auf 85 Prozent des vorherigen Wertes abgesenkt worden seien. Die für die Absenkung angeführte Begründung, der so verringerte Betrag entspreche dem Durchschnittsbetrag der Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare in anderen Bundesländern, sei tragfähig. So werde auch vermieden, dass sich (angehende) Referendare aus anderen Ländern nur deshalb beim Beklagten bewerben, um in den Genuss der höheren Bezüge zu kommen. Dies könnte zu einer Belastung des Ausbildungssystems

beim Beklagten führen. Im Vergleich zu Forstreferendaren hätten Rechtsreferendare auch bessere Nebenverdienstmöglichkeiten. Von den nachzuzahlenden Beträgen seien die Sozialabgaben abzuziehen.

3 Hiergegen wendet sich der Kläger mit der vom Senat zugelassenen Revision.

4 Der Kläger beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, an den Kläger weitere Unterhaltsbeihilfe für den Monat Januar 2013 in Höhe von 3,66 € brutto und für den Monat Januar 2014 in Höhe von 10,00 € brutto nebst Prozesszinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 25. März 2014 zu zahlen, sowie festzustellen, dass von diesen Beträgen wie auch von den bereits rechtskräftig zugestandenen Beträgen, welche den Gegenstand der Anträge zu 1. und zu 2. im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gebildet haben, kein Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen zu erfolgen hat,

und

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Oktober 2014 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Minden vom 8. Mai 2014 aufzuheben, soweit sie dem entgegenstehen.

5 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

6 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Urteil des Berufungsgerichts verletzt kein revisibles Recht. Gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kann die Revision u.a. darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung von Bundesrecht beruht. Das Berufungsurteil verstößt weder gegen Vorschriften des Grundgesetzes (1.) noch gegen die Vorschriften des Sozialgesetzbuches Viertes Buch (SGB IV) über die Abzugsfähigkeit des Arbeitnehmeranteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag (2.).

- 7 Soweit der Kläger das Normsetzungsverfahren beanstandet, ist zu differenzieren: Etwaige Verstöße gegen die Landesverfassung des Beklagten (LV NRW) sind nicht revisibel. Die Landesverfassung ist kein Bestandteil des Bundesrechts im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Etwaige Verstöße hiergegen sind auch nicht im Rahmen des § 127 Nr. 2 BRRG revisibel. Nach dieser Vorschrift kann die Revision außer auf die Verletzung von Bundesrecht darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung von Landesrecht beruht. Die Vorschrift betrifft ihrem systematischen Kontext nach nur Klagen aus dem Beamtenverhältnis. Da auf das Rechtsreferendariat des Klägers gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 des Beamtengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LBG NRW) in der während seines Vorbereitungsdienstes geltenden Fassung vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224) die Vorschriften über Beamte entsprechend anzuwenden waren, wird auch dessen Rechtsverhältnis zum Beklagten hiervon erfasst. Aus dem Anknüpfungspunkt im Beamtenverhältnis folgt aber, dass § 127 Nr. 2 BRRG nur auf Landesbeamtenrecht Anwendung findet; alle Normen, die materiell dem Landesbeamtenrecht zuzuordnen sind - gleich ob sie in einem als solchem bezeichneten "Beamten"-Gesetz enthalten sind -, sind danach revisibel (BVerwG, Urteile vom 17. Januar 1962 - 6 C 60.60 - BVerwGE 13, 303 <303 ff.>, vom 26. Januar 2012 - 2 C 7.11 - Buchholz 237.95 § 208 SHLBG Nr. 1 Rn. 19 und - ausführlich vom 23. Juni 2016 - 2 C 18.15 - NVwZ-RR 2016, 907 Rn. 24 ff. m.w.N.). Im Umkehrschluss ist solches Landesrecht nicht revisibel, das nicht dem materiellen Beamtenrecht angehört. Hierzu gehören insbesondere diejenigen Bestimmungen der Landesverfassung, welche allein das Normsetzungsverfahren betreffen und keinen beamtenspezifischen Bezug aufweisen.
- 8 Vorschriften des Grundgesetzes finden hingegen auf ein landesrechtliches Gesetzgebungsverfahren nur insoweit Anwendung, als sie aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Landesgesetzgebung verbindlich sind (BVerfG, Beschlüsse vom 10. Oktober 1972 - 2 BvL 51/69 - BVerfGE 34, 52 <58 ff.> und vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 - BVerfGE 139, 19 Rn. 56, jeweils m.w.N.). Dies unterliegt revisionsgerichtlicher Überprüfung.

- 9 1. Die Annahme des Berufungsgerichts, die Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Unterhaltsbeihilfen an Rechtsreferendare (2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-VO Justiz) vom 28. Oktober 2005 (GV. NRW. S. 831) sei wirksam, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Zunächst konnte der Ordnungsgeber mittels einer Rechtsverordnung die Verordnung über die Gewährung von Unterhaltsbeihilfen an Rechtsreferendare (Unterhaltsbeihilfen-VO) ändern, obwohl diese als Artikel VI des Neunten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. April 1999 (GV. NRW. S. 148) vom parlamentarischen Gesetzgeber erlassen worden war (a). Zudem ist die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Abs. 3 Satz 6 des Gesetzes über die juristischen Prüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Juristenausbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen - JAG NRW) vom 11. März 2003 (GV. NRW. S. 135) hinreichend bestimmt (b). Auch die Annahme des Berufungsgerichts, das Zitiergebot werde durch die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz nicht verletzt, kann aus revisionsrechtlicher Sicht nicht beanstandet werden (c). Schließlich verstößt die durch die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz vorgenommene Absenkung der Höhe der Unterhaltsbeihilfe auf 85 Prozent des vorherigen Wertes nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (d).
- 10 a) Die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung vom 20. April 1999 konnte durch die Verordnung vom 28. Oktober 2005 geändert werden. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot oder den Grundsatz der Gewaltenteilung liegt hierin nicht. Beide Grundsätze sind im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich (BVerfG, Beschlüsse vom 10. Oktober 1972 - 2 BvL 51/69 - BVerfGE 34, 52 <58 ff.> und vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37 <66>).
- 11 Ohne abschließend festlegen zu müssen, inwieweit den Ländern bei der Konkretisierung dieser Grundsätze Spielräume zustehen, ist hier jedenfalls ein Verstoß gegen die genannten, aus dem Grundgesetz herzuleitenden Prinzipien zu verneinen, weil sich der Beklagte mit dem Erlass der 2. Unterhaltsbeihilfen-

Änderungs-Verordnung Justiz jedenfalls im Rahmen dessen bewegt hat, was auch das Grundgesetz zulässt.

- 12 aa) Zunächst hat es sich bei der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung um ein taugliches Objekt einer exekutiven Änderungsverordnung gehandelt. Die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung vom 20. April 1999 stand von Anfang an im Range einer Rechtsverordnung. Dem steht nicht entgegen, dass sie im Rahmen eines sogenannten Mantelgesetzes durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst erlassen worden ist. Zwar differenziert Art. 20 Abs. 2 GG in Ausprägung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zwischen der Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Das hat zur Folge, dass der Gesetzgeber grundsätzlich Gesetze erlässt, während die Rechtsverordnung das typische Mittel der Normsetzung durch die vollziehende Gewalt ist. Voraussetzung und Folgen der Rechtsetzung in der einen und der anderen Form sind nach dem Grundgesetz verschieden und stehen nicht zur freien Disposition des Normgebers (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <235>). Deswegen wird zum Teil auch angenommen, eine vom Gesetzgeber erlassene Norm sei stets Gesetz im formellen Sinne (BVerfG, Beschluss vom 15. November 1967 - 2 BvL 22/64 - BVerfGE 22, 330 <346>; Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 80 Abs. 1 Rn. 26; Haratsch, in: Sodan, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 5 ff.; Remmert, in: Maunz/Dürig, Stand Januar 2017, Art. 80 Rn. 88 ff.; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 13; Uhle, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 80 Rn. 50 ff.).
- 13 Dem Bedürfnis, auch solche Teile einer Rechtsverordnung, die vom Gesetzgeber erlassen worden sind, durch die Exekutive ändern zu können, ist die Staatspraxis früher mit Hilfe einer sogenannten Entsteinerungsklausel begegnet. Mit ihr ordnete der Gesetzgeber die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang auch derjenigen Teile einer Rechtsverordnung an, die vom Gesetzgeber selbst erlassen worden waren und damit - jedenfalls nach der zuvor geschilderten Auffassung - den Rang eines Gesetzes im formellen Sinne einnahmen (vgl. Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit,

2. Aufl. 1999 Rn. 704 ff.). Ziel eines solchen Vorgehens war es, Normen hybriden Charakters zu vermeiden, bei denen für den Rechtsanwender nicht hinreichend klar wäre, welchen ihrer Teile Gesetzes- und welchen Verordnungsrang zukommt. Ein solches Mischgebilde wäre aus rechtsstaatlicher Sicht insbesondere im Hinblick auf die Aspekte der Normenklarheit und Normenwahrheit äußerst bedenklich (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <236 f.>).

- 14 bb) Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hingegen der Erlass einer Rechtsverordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Die so erlassene Norm ist von Anfang an Recht im Range einer Verordnung. Eine Entsteinerungsklausel kann in diesem Zusammenhang allenfalls klarstellende Bedeutung erlangen (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <240>). Mit dieser Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht ein schon lange bestehendes Bedürfnis der Staatspraxis anerkannt, bei der Änderung komplexer Regelungsgefüge, in denen förmliches Gesetzesrecht und auf ihm beruhendes Verordnungsrecht ineinander verschränkt sind, auch das Verordnungsrecht anzupassen. Die Veränderung eines Regelungsprogramms und erst recht die grundlegende Reform eines ganzen Rechtsgebiets kann danach in vielen detailliert normierten Bereichen sinnvoll nur bewerkstelligt werden, wenn sowohl förmliche Gesetze als auch auf ihm beruhende Verordnungen in einem einheitlichen Vorgang geändert und aufeinander abgestimmt werden (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <234 f.>). Im Hinblick auf den Grundsatz der Formenstrenge der Rechtsetzung, wonach dem parlamentarischen Gesetzgeber bei der Rechtsetzung eine freie Formenwahl nicht zusteht, kann die Bestimmung einer vom Parlament erlassenen Norm zur Verordnung jedoch nur hingenommen werden, wenn es sich um eine Anpassung im Rahmen einer Änderung eines Sachbereichs durch den Gesetzgeber handelt, der parlamentarische Gesetzgeber die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren einhält und er sich in den Grenzen der Ermächtigungsgrundlage hält (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <238 f.>).

- 15 cc) Diese Grundsätze gelten nicht nur für die vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Änderung einer bestehenden Verordnung, sondern auch für den erstmaligen Erlass einer Verordnung. In materieller Hinsicht ist die zentrale Voraussetzung für die Zulässigkeit des Erlasses einer Verordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, dass es sich um die Regelung eines Sachbereichs "und erst recht die grundlegende Reform eines ganzen Rechtsgebiets" handelt (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <234 f.>). Denn für diese Fallkonstellation ist eine Gestaltungsfreiheit des Parlaments anzuerkennen, sein Änderungsvorhaben umfassend selbst zu verwirklichen. Die Aufteilung solcher komplexer Änderungsvorhaben in vom Parlament zu erlassende Gesetze und von der Exekutive zu erlassende Verordnungen kann nicht nur zu zeitlichen Verzögerungen führen, sondern sie gefährdet auch die Abstimmung beider Regelungsteile, das Ineinandergreifen von Gesetzes- und Verordnungsrecht (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <235>). Vor dem Hintergrund einer Staatspraxis, nach der die Entwürfe gerade zu größeren Reformprojekten zumeist von der Regierung erarbeitet, die entsprechenden Regelungen jedoch vom Parlament beschlossen werden, besteht ein Bedürfnis, dass nicht nur der Entwurf aufeinander abgestimmtes Gesetzes- und Verordnungsrecht enthält, sondern dass gerade auch im weiteren Verfahren der parlamentarische Gesetzgeber das Gesamtregelungsgefüge aus einer Hand seinem Willen entsprechend gestalten kann. Alternativ könnte der Gesetzgeber nur das gesamte Verordnungsrecht als Gesetz im formellen Sinne erlassen. So würde die verfassungsrechtlich mit dem Instrument der Rechtsverordnung vorgesehene Flexibilität bei der Normanpassung aber gerade aufgegeben.
- 16 Vor diesem Hintergrund macht es keinen Unterschied, ob der parlamentarische Gesetzgeber bestehendes Verordnungsrecht ändert oder im Rahmen eines Gesamtregelungsgefüges (auch) eine Verordnung erstmalig erlässt. Denn es ist oft nur eine regelungstechnische Frage, ob eine bestimmte, als Verordnungsrecht zu treffende Regelung Teil einer bereits bestehenden Verordnung wird oder ob sie als eigenständige Verordnung erlassen wird. Hier zu differenzieren könnte zudem eine Verfahrensweise des parlamentarischen Gesetzgebers begünstigen, Verordnungsrecht zu schaffen, das einen zweifelhaften themati-

schen Zusammenhang zu seinem Regelungsort aufweist. Eine systematisch wünschenswerte klare Strukturierung des geltenden Rechts könnte so Schaden nehmen.

- 17 Es verstößt auch nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes anzunehmen, der parlamentarische Gesetzgeber dürfe im hier dargestellten Umfang Verordnungsrecht erlassen. Das Grundgesetz kennt ohnehin keine strikte Gewaltentrennung. Es bestehen vielmehr zahlreiche Gewaltenschränkungen und -balancierungen, die die gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten bezwecken (BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1972 - 2 BvL 51/69 - BVerfGE 34, 52 <59>). Verordnungsrecht ist zudem immer ein in seiner Rechtsetzungsbefugnis abgeleitetes Recht. Durch die Pflicht zur Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wie auch durch das dauerhaft bestehende legislative Rückholrecht, welches sowohl in der Befugnis zur Änderung der Rechtsgrundlage als auch - im geschilderten Umfang - in der Befugnis zur Änderung oder gar Aufhebung der Rechtsverordnung besteht, kommt dem parlamentarischen Gesetzgeber ohnehin die Kontrolle über den Inhalt der Rechtsverordnung zu. Ein der Exekutive gewissermaßen auf Augenhöhe gegenüber dem Parlament zugewiesener, autonomer Regelungsbereich ist mit der Befugnis zum Erlass von Verordnungsrecht gerade nicht verbunden. Die Ermächtigung wirkt jeweils "nur zuweisend, nicht auch abschiebend" (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <232>; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 64 Rn. 14; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 9 ff. m.w.N.). Der Gesetzgeber behält stets den inhaltlichen Zugriff auch auf Verordnungsrecht.
- 18 dd) Unbedenklich ist es auch, wenn im Rahmen der Regelung eines Sachbereichs die Verordnungsermächtigung und die darauf beruhende Verordnung in einem (einigen) Rechtsakt ("uno actu") vom parlamentarischen Gesetzgeber erlassen werden. Zwar muss dem Grundsatz nach die ermächtigende Norm in Kraft gesetzt sein, bevor die darauf gestützte Norm erlassen werden kann (BVerfG, Urteil vom 26. Juli 1972 - 2 BvF 1/71 - BVerfGE 34, 9 <21>). Entbehrlich ist die Einhaltung dieser Reihenfolge jedoch dann, wenn der personeniden-

tische Normgeber die auf die Ermächtigungsnorm gestützte Vorschrift auch ohne die Ermächtigungsnorm erlassen könnte, nämlich - wie hier - durch ein formelles Gesetz. In diesem Fall wäre es eine überzogene, nicht zu rechtfertigende formelle Anforderung, zunächst das Inkrafttreten der aus dem einheitlichen Willensentschluss des parlamentarischen Gesetzgebers folgenden Ermächtigungsnorm zu verlangen, bevor dieser - ebenfalls dem einheitlichen Willen entsprechend - das zugehörige Verordnungsrecht erlassen darf. Die Zielsetzung, aufeinander abgestimmtes und ineinander greifendes Recht "aus einem Guss" zu erlassen, würde so beeinträchtigt.

- 19 ee) Der Beklagte hat sich mit dem Erlass der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung vom 20. April 1999 an die genannten Voraussetzungen gehalten. Insbesondere ist die Verordnung im Rahmen einer grundlegenden Neugestaltung eines Regelungsbereichs ergangen. Die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung wurde als Art. VI des 9. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. April 1999 erlassen. Dieses Gesetz enthielt u.a. umfängliche Änderungen des Landesbeamtengesetzes, Änderungen des Landesrichtergesetzes, Änderungen der Disziplinarordnung sowie des Landespersonalvertretungsgesetzes und des Juristenausbildungsgesetzes. Neben dem Erlass der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung wurde auch die Juristenausbildungsordnung (JAO) geändert. Ausweislich der Begründung der Landesregierung für den Gesetzentwurf diente das 9. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vor allem der Nutzung von Spielräumen, welche durch die Reformen des Beamtenrechtsrahmengesetzes im Jahr 1997 sowie des Versorgungsreformgesetzes 1998 entstanden waren. Schwerpunkte der Reform sollten die Vergabe von Ämtern mit leitenden Funktionen auf Probe oder auf Zeit, die Einführung von Teilzeitbeschäftigung für Beamte ohne weitere rahmenrechtliche Vorgabe sowie die Begrenzung von Nebentätigkeiten sein. Änderungen des Juristenausbildungsgesetzes sowie von Verordnungsrecht waren in dem ursprünglichen Entwurf nicht enthalten. Allerdings sah § 16 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 LBG-E bereits vor, dass in einer Rechtsverordnung bestimmt werden könne, dass der Vorbereitungsdienst in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werden könne, soweit der Vorbereitungsdienst auch Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes außerhalb des öffentlichen Dienstes sei

(LT-Drs. 12/3186). Diese Möglichkeit ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vom Landtag aufgegriffen worden. In diesem Zusammenhang ist auch die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung erlassen worden (Beschluss des Ausschusses für Innere Verwaltung vom 18. März 1999, Ausschussprotokoll 12/1195). Zweifel, dass das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde und dass sich die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung innerhalb des Rahmens der Ermächtigungsgrundlage des § 20 Abs. 6 Satz 4 JAG 1999 bewegt, bestehen nicht.

- 20 ff) Ist die Unterhaltsbeihilfen-Verordnung mithin von Anfang an als wirksam erlassene Rechtsverordnung anzusehen, so stand dem Verordnungsgeber auch von Anfang an das Recht zur Änderung dieser Verordnung zu (vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 21).
- 21 b) Die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz beruht auf einer Verordnungsermächtigung, die den Verordnungsrahmen hinreichend konkret bestimmt. Die für die Landesgesetzgebung maßgebliche Vorgabe in Art. 70 Satz 2 LV NRW, nach der das (ermächtigende) Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss, stellt allerdings nach den obigen Ausführungen (s.o. Rn. 7) kein revisibles Recht dar. Sie ist weder Bestandteil des Bundesrechts noch des Beamtenrechts. Dem gegenüber sind die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegten, aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes folgenden Grundsätze auch für die Landesgesetzgebung verbindlich (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 - BVerfGE 139, 19 Rn. 56; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2017, Art. 80 Rn. 41). Nach dieser Vorschrift müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung stehen in engem Zusammenhang mit dem Wesentlichkeitsgrundsatz. Danach verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot den parlamentarischen Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm muss der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen. Je erheblicher diese in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreift, desto

höhere Anforderungen müssen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden (BVerfG, Beschlüsse vom 1. April 2014 - 2 BvF 1, 3/12 - BVerfGE 136, 69 Rn. 102 und vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 - BVerfGE 139, 19 Rn. 52 ff. m.w.N.). Mit der Ermächtigung soll der parlamentarische Gesetzgeber die Gesetzgebungsmacht der Exekutive so genau umreißen, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfG, Beschlüsse vom 27. Januar 1976 - 1 BvR 2325/73 - BVerfGE 41, 251 <266> und vom 25. November 1980 - 2 BvL 7, 8, 9/76 - BVerfGE 55, 207 <226>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG untersagt damit der Legislative eine "maß"-lose Delegation ihrer Rechtsetzungsgewalt; die durch die Verordnungsermächtigung vorgegebene Regelungsdichte muss eine willkürliche Handhabung durch die Exekutive ausschließen (BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2015 - 10 C 12.14 - BVerwGE 151, 200 Rn. 24 f.).

- 22 Vor diesem Hintergrund folgt aus dem Wesentlichkeitsgrundsatz keine Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers, die Höhe der Unterhaltsbeihilfe selbst konkret festzulegen (BVerwG, Beschluss vom 17. März 2014 - 2 B 45.13 - Buchholz 245 LandesBesR Nr. 4 Rn. 18). Im Hinblick auf das Ausmaß der gesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist aber zu fordern, dass der parlamentarische Gesetzgeber dem Ordnungsgeber einen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen sich die Höhe der Unterhaltsbeihilfe zu bewegen hat und aus dem sich vor allem eine zulässige Untergrenze für die Höhe der Unterhaltsbeihilfe bestimmen lässt. Fehlt eine solche Begrenzung nach unten, wäre die Ermächtigung im Wortsinne "maßlos" und genüge nicht den geschilderten Anforderungen des Bestimmtheitsgebots.
- 23 Die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz beruhte nach der Reform des Juristenausbildungsgesetzes im Jahr 2003 auf § 32 Abs. 3 JAG NRW 2003. Dessen Satz 1 sieht vor, dass Referendarinnen und Referendare eine monatliche Unterhaltsbeihilfe erhalten. Satz 6 dieser Norm lautet: "Das Nähere über die Leistungen nach Satz 1 regelt das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Justizministerium durch Rechtsverordnung." In den Sätzen 2 bis 5 der Regelung sind zudem Vorgaben zu einem Kaufkraftausgleich bei der Ver-

wendung im Ausland, Vorgaben zu Urlaubsgeld, Reise- und Umzugskostenvergütung, Vorgaben über Versorgungsanwartschaften, Hinterbliebenenversorgung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschutz und Elternzeit enthalten.

- 24 Die Verordnungsermächtigung genügt den geschilderten Bestimmtheitsanforderungen. Das folgt bereits aus dem Wortlaut der durch die Ermächtigung in Bezug genommenen "Leistungen nach Satz 1". Aus der dortigen Verwendung des Begriffs der "Unterhaltsbeihilfe" folgt, dass dieser aus sich heraus existenzsichernde Funktion zukommen soll. Damit ist das Ausmaß des Spielraums des Verordnungsgebers insbesondere im Hinblick auf eine Untergrenze der Höhe der Unterhaltsbeihilfe durch den parlamentarischen Gesetzgeber hinreichend bestimmt. Einer weitergehenden Regelung bedarf es nicht. Insbesondere ist es nicht zu beanstanden, dass es danach im Ermessen des Verordnungsgebers steht, ob er sich bei der Ermittlung des existenzsichernden Niveaus am Bundesausbildungsförderungsrecht (BAföG), am Steuerrecht, am Sozialhilferecht oder an den Pfändungsfreigrenzen orientiert oder ob er einen eigenen Maßstab entwickelt, der der existenzsichernden Funktion der Unterhaltsbeihilfe gerecht wird. Dieser dem Verordnungsgeber verbleibende Spielraum entspricht dem dargestellten Grundsatz, wonach der parlamentarische Gesetzgeber zwar die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat (hier die existenzsichernde Funktion der Unterhaltsbeihilfe), die weitere Ausgestaltung im Einzelnen aber dem Verordnungsgeber überlassen darf.
- 25 Dem gegenüber folgt eine Bestimmung der Höhe der Unterhaltsbeihilfe nicht aus den Gesetzgebungsmaterialien. In der Begründung zum Ausschussantrag des Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtags des Beklagten, mit welchem § 20 Abs. 6 JAG NRW 1999, die Vorgängernorm des hier maßgeblichen § 32 Abs. 3 JAG NRW 2003, in das seinerzeitige Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde, heißt es: "Die Einzelheiten der Ausgestaltung der den Rechtsreferendaren zu gewährenden Unterhaltsbeihilfe sind in einer zu erlassenden Rechtsverordnung zu § 20 Abs. 6 JAG (neu) zu regeln. Der Verordnungsentwurf berücksichtigt die Vorgaben, dass die Höhe der Unterhaltsbeihilfe der Besoldung der ab dem 1.1.1999 in den juristischen Vorbereitungsdienst aufge-

nommenen Referendare entsprechen soll mit Ausnahme der jährlichen Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld), die ersatzlos wegfallen soll." (Anlage zu APr 12/1195 vom 18. März 1999 S. 17). Diese Formulierung lässt zum einen nicht erkennen, ob der "Vorgabe", dass die Unterhaltsbeihilfe der am 1. Januar 1999 geltenden Besoldung der zu diesem Zeitpunkt noch im Beamtenverhältnis auf Widerruf stehenden Rechtsreferendare entsprechen soll, rechtlicher oder nur politischer Charakter beigemessen wurde. Zudem können Aussagen in den Gesetzgebungsmaterialien nur dann für die Interpretation des Gesetzes herangezogen werden, wenn der Wortlaut des Gesetzes, sein systematischer Zusammenhang oder sein objektiv erkennbarer Zweck Anlass geben, das Gesetz entsprechend zu verstehen (BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1, 3/12 - BVerfGE 136, 69 Rn. 93; BVerwG, Urteil vom 5. April 2006 - 9 C 1.05 - BVerwGE 125, 370 Rn. 18). Dies ist hier aber gerade nicht der Fall. Neben der Bestimmung der zu gewährenden Leistung zur "Unterhaltsbeihilfe" hat der Gesetzgeber keine weitere Einengung des zulässigen Rahmens der Höhe der Unterhaltsbeihilfe vorgenommen. Er wollte die nähere Ausgestaltung der Unterhaltsbeihilfe vielmehr dem Ordnungsgeber überlassen. Eine Festlegung des Ordnungsgebers auf eine exakt bemessene Höhe widerspräche diesem gesetzgeberischen Willen und hat keinen Niederschlag im Gesetz gefunden.

- 26 Mit der Absenkung der Höhe der Unterhaltsbeihilfe durch die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz hat sich der Ordnungsgeber im Rahmen der Verordnungsermächtigung gehalten. Anhaltspunkte dafür, dass die danach zu gewährenden Leistungen der vorgegebenen Funktion der Existenzsicherung der Rechtsreferendare nicht gerecht werden, bestehen nicht.
- 27 c) Die Annahme des Berufungsgerichts, das Zitiergebot sei nicht verletzt, obwohl die 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz ihre Rechtsgrundlage nicht angibt, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 28 aa) Das Zitiergebot des Art. 70 Satz 3 LV NRW unterliegt als Landesverfassungsrecht nicht der revisionsrechtlichen Überprüfung (s.o. Rn. 7). Anders als das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gehört das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auch nicht zu den zwingenden Rechtsinstituten,

die aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar auch für das Landesverfassungsrecht gelten, und die auf diesem Wege eine revisionsrechtliche Überprüfung ermöglichen.

- 29 Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 Abs. 1 GG will damit dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen. Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus. Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das inhaltlich in Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt ist. Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <84 f.>). Zu den jedenfalls zu beachtenden rechtsstaatlichen Grundsätzen gehört es demnach, dass der parlamentarische Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen hat (s.o. Rn. 21).
- 30 Dass dem Zitiergebot ein ebensolches Gewicht für die Einhaltung der Grundsätze der Staatszielbestimmungen zukommt, ist nicht ersichtlich, auch wenn es als "unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaats" bezeichnet worden ist (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 - BVerfGE 101, 1 <42 f.> unter Zitierung von Bartlspenger, VerwArch 58 <1967>, 249 <270>). In beschreibender Hinsicht gehört das Zitiergebot zur Verfassungswirklichkeit des bundesrepublikanischen Rechtsstaats schon allein deswegen, weil es im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verankert ist. Auch wenn das Zitiergebot dem Rechtsstaat gut zu Gesicht steht, kann es aber nicht zu denjenigen Grundsätzen gezählt werden, "ohne die der Rechtsstaat seinen Halt verliere" (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <85>) und die deswegen vom Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst werden. Anders als das Bestimmtheitsgebot, welchem im Hinblick auf die

Grundrechte wie auch auf das Rechtsstaats-, das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip eine materielle Schutzfunktion zukommt, erschöpft sich das Zitiergebot in formellen Anforderungen. Ihm kommt einerseits eine Appellfunktion zu, die bewirken soll, dass sich der Verordnungsgeber bei dem Erlass der Verordnung des Ermächtigungsrahmens gewahr wird. Andererseits soll es das Auffinden der Ermächtigungsgrundlage zugunsten des betroffenen Bürgers und somit die Kontrolle des Ordnungsrechts erleichtern (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvR 3/90 - BVerfGE 101, 1 <42>; Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1, 3/12 - BVerfGE 136, 69 Rn. 99). Die Aufhebung oder die Einschränkung des Zitiergebots durch einen Landesverfassungsgeber stellte jedoch nicht die Grundfesten des Rechtsstaats in Frage. Sie erschwerte allenfalls die Kontrolle materiellen Rechts und bewegte sich damit innerhalb des den Landesverfassungsgebern zustehenden Gestaltungsrahmens. In keinerlei Hinsicht würden hierdurch die materiell-rechtlichen Bindungen der Exekutive oder die Befugnis der Gerichte zur Überprüfung und gegebenenfalls Verwerfung von Ordnungsrecht geschmälert werden.

- 31 bb) Anders als vom Kläger erwogen, verstößt die Rechtsansicht des Berufungsgerichts, das Zitiergebot des Art. 70 Satz 3 LV NRW sei nicht verletzt, auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG oder gegen das Willkürverbot. Auch bei der Anwendung nicht revisiblen Landesrechts ist ein Verstoß gegen den bundesrechtlich geltenden allgemeinen Gleichheitssatz und das hieraus abzuleitende Willkürverbot dann denkbar, wenn sich das Berufungsgericht von der zu beachtenden landesrechtlichen Regelung so weit entfernt hat, dass die Begründung der Entscheidung den Zusammenhang mit dieser Norm nicht mehr hinreichend erkennen lässt und unter keinem insoweit denkbaren Gesichtspunkt - auch nicht als richterliche Rechtsfortbildung - verständlich ist (BVerwG, Urteil vom 14. September 1994 - 6 C 42.92 - BVerwGE 96, 350 <352>).
- 32 Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz kann allerdings nicht schon dann angenommen werden, wenn verschiedene Gerichte dieselbe Norm unterschiedlich auslegen. Ein Gericht ist nicht einmal dann gehindert, eine eigene Rechtsauffassung seiner Entscheidung zugrunde zu legen, wenn alle anderen

Gerichte einschließlich der ihm im Rechtszug übergeordneten den gegenteiligen Standpunkt einnehmen. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Willkürverbot ist erst dann anzunehmen, wenn der Richterspruch unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht. Hiervon ist wiederum erst dann auszugehen, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder der Inhalt einer Norm in krasser Weise missdeutet wird (BVerfG, Beschluss vom 3. November 1992 - 1 BvR 1243/88 - BVerfGE 87, 273 <278 f.>).

- 33 Die Rechtsansicht des Berufungsgerichts, das Zitiergebot des Art. 70 Satz 3 LV NRW sei nicht verletzt, kann in diesem Sinne nicht als unverständlich oder willkürlich angesehen werden. Das Berufungsgericht hat sich zur Begründung seines Rechtsstandpunkts mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie verschiedener Verwaltungsgerichte auseinandergesetzt. Es ist dabei zu dem Schluss gelangt, dass aufgrund der Besonderheiten des konkreten Einzelfalls ausnahmsweise eine Zitierung der Ermächtigungsgrundlage entbehrlich war. Diese Besonderheiten hat es darin gesehen, dass die textliche Änderung der Unterhaltsbeihilfen-Verordnung nur von marginalem Umfang und aus sich heraus nicht verständlich gewesen sei. Damit sei ohnehin die Ausgangsrechtsverordnung in den Blick zu nehmen gewesen, um die inhaltliche Änderung zu erfassen. In der Präambel zur Ausgangsrechtsverordnung sei aber die erforderliche Zitierung enthalten. Dieser Rechtsstandpunkt gibt in dem aufgezeigten Rahmen keinen Anlass zur revisionsrechtlichen Beanstandung.
- 34 d) Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, dass Rechtsreferendare eine monatliche Unterhaltsbeihilfe in Höhe von 85 Prozent des höchsten Anwärtergrundbetrags nach dem Bundesbesoldungsgesetz erhalten, während Forstreferendare gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 der Verordnung über die Gewährung von Unterhaltsbeihilfe an Forstinspektorenanwärterinnen und Forstinspektorenanwärter sowie Forstreferendarinnen und Forstreferendare (Unterhaltsbeihilfen-Verordnung Forst) vom 25. Oktober 1999 (GV. NRW. S. 598) in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Verordnungen über die Ausbildung und Prüfung sowie die Unterhaltsbeihilfe für die Laufbah-

nen des gehobenen und höheren Forstdienstes vom 30. September 2008 (GV. NRW. S. 630) eine Unterhaltsbeihilfe nach dem höchsten nach der landesbesoldungsrechtlichen Regelung gewährten Anwärtergrundbetrag erhalten.

- 35 Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich zu behandeln, wesentlichen Unterschieden hingegen normativ Rechnung zu tragen. Er stellt es dem Normgeber aber frei, aufgrund autonomer Wertungen Differenzierungsmerkmale auszuwählen, an die er eine Gleich- oder Ungleichbehandlung anknüpft. Betrifft die zu prüfende Maßnahme oder Regelung ein Gebiet, in dem der Normgeber über ein weites Ermessen verfügt, so ist ein Gleichheitsverstoß nur dann anzunehmen, wenn sich im Hinblick auf die Eigenart des geregelten Sachbereichs ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die Regelung schlechthin nicht finden lässt, die Regelung also willkürlich erscheint (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 <330>; BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 2 C 57.09 - BVerwGE 141, 210 Rn. 31).
- 36 Es kann offen bleiben, ob in Anbetracht des unterschiedlichen Bezugspunkts im Bundes- bzw. im Landesbesoldungsrecht mit der Absenkung der Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare im Verhältnis zu Forstreferendaren überhaupt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vorliegt. Jedenfalls wäre eine solche hinreichend gerechtfertigt. Zu Recht hat das Berufungsgericht insoweit den Vergleich der Höhe der Unterhaltsbeihilfe in Nordrhein-Westfalen mit derjenigen in den benachbarten Ländern schon für sich allein als tragfähigen sachlichen Grund angesehen. Vor der Absenkung der Unterhaltsbeihilfe war diese im beklagten Land deutlich höher als in benachbarten Ländern, vgl. auch in Niedersachsen. Deshalb ist es sachlich vertretbar, eine Angleichung der Höhe der Unterhaltsbeihilfe anzustreben, um zu vermeiden, dass Hochschulabsolventen sich allein oder vor allem deswegen beim Beklagten um die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst bemühen, um in den Genuss der höheren Unterhaltsbeihilfe zu gelangen. Es ist offenbar, dass dies zu Belastungen des gesamten Ausbildungssystems führen kann. Ebenso ist es sachlich gerechtfertigt, dass eine entsprechende Absenkung der Unterhaltsbeihilfe nicht auch für Forstreferendare erfolgt ist. Denn auch in den benachbarten Ländern ist die Unterhaltsbeihilfe

für Forstreferendare nicht gekürzt worden, so dass es dort nicht zu Ungleichgewichten wie bei Rechtsreferendaren kommen konnte. Im Übrigen wäre eine unterschiedliche Behandlung auch deswegen gerechtfertigt, weil der Beklagte jährlich eine vierstellige Anzahl von Personen in den juristischen Vorbereitungsdienst aufnimmt, während die entsprechende Anzahl der Forstreferendare nach den Angaben des Klägers im kleinen zweistelligen Bereich liegt. Es liegt auf der Hand, dass hiervon keine vergleichbaren Belastungen der Ausbildungssysteme ausgehen können.

- 37 Eine weitere sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung besteht darin, dass Rechtsreferendare in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht bessere Möglichkeiten als Forstreferendare haben, durch einen Nebenverdienst ihr Einkommen zu verbessern. In tatsächlicher Hinsicht kann dabei offen bleiben, ob Rechtsreferendare bessere Möglichkeiten als Forstreferendare haben, eine berufsnahe Nebentätigkeit - etwa bei einem Rechtsanwalt - zu finden. Jedenfalls verfügen sie nach den Feststellungen des Berufungsgerichts über eine erheblich freiere Zeiteinteilung während des Vorbereitungsdienstes. Forstreferendare sind danach wesentlich stärker in die allgemeinen täglichen Arbeitsabläufe der staatlichen Forstverwaltung eingebunden. Schon von daher können Rechtsreferendare, die jedenfalls in einigen Ausbildungsabschnitten nur an wenigen Tagen der Woche Anwesenheitspflichten unterliegen, zeitlich erheblich flexibler einer Nebentätigkeit - berufsnah oder berufsfremd - nachgehen.
- 38 In rechtlicher Hinsicht ist es Rechtsreferendaren im Vergleich zu Forstreferendaren zudem gestattet, höhere Beträge an sonstigen Einkünften anrechnungsfrei hinzuzuverdienen. Gemäß § 3 Unterhaltsbeihilfen-Verordnung in der Fassung der 2. Unterhaltsbeihilfen-Änderungs-Verordnung Justiz wird bei Rechtsreferendaren das Entgelt für eine Nebentätigkeit nur auf die Unterhaltsbeihilfe angerechnet, soweit es das 1 ½-fache des Grundbetrages zuzüglich Familienzuschlag übersteigt. Gemäß § 3 Unterhaltsbeihilfen-Verordnung Forst liegt dieser Wert bei Forstreferendaren nur bei dem einfachen Grundbetrag.
- 39 2. Zu Recht ist das Berufungsgericht auch davon ausgegangen, dass von den Nachzahlungen, welche aufgrund des teilweise rechtskräftig gewordenen erst-

instanzlichen Urteils zu leisten sind, der Arbeitnehmeranteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag in Abzug gebracht werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über diese Rechtsfrage gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG, auch wenn für Rechtsstreitigkeiten betreffend die streitentscheidenden Normen des Sozialgesetzbuchs Viertes Buch (SGB IV) gemäß § 51 Abs. 1 Sozialgerichtsgesetz der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit gegeben ist.

- 40 Gemäß § 28g Satz 1 SGB IV hat der Arbeitgeber gegen den Beschäftigten einen Anspruch auf den vom Beschäftigten zu tragenden Teil des Gesamtsozialversicherungsbeitrags. Dieser Anspruch kann gemäß Satz 2 dieser Vorschrift nur durch Abzug vom Arbeitsentgelt geltend gemacht werden. Das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis der Rechtsreferendare ist in der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung und nach dem Recht der Arbeitsförderung sozialversicherungspflichtig (BSG, Urteil vom 31. März 2015 - B 12 R 1/13 R - SozR 4-2400 § 14 Nr. 19 Rn. 16). Den Arbeitnehmeranteil macht der Arbeitgeber, der dem Grunde nach zunächst den vollen Gesamtsozialversicherungsbeitrag abführt (§ 28e Abs. 1 Satz 1 SGB IV), gegenüber dem Arbeitnehmer durch Abzug vom Arbeitsentgelt (§ 28g Satz 2 SGB IV) im Wege der Aufrechnung geltend (BSG, Urteil vom 25. Oktober 1990 - 12 RK 27/89 - BSGE 67, 290 Rn. 21). Hierzu ist auch der Beklagte bei den angesprochenen Nachzahlungen berechtigt.
- 41 Anders als vom Kläger angenommen, steht diesem Abzug nicht die Regelung des § 28g Satz 3 SGB IV entgegen. Nach dieser Vorschrift darf ein unterbliebener Abzug bei den drei nächsten Lohn- oder Gehaltszahlungen nachgeholt werden, danach nur dann, wenn der Abzug ohne Verschulden des Arbeitgebers unterblieben ist. Bei dem angesprochenen Beitrag handelt es sich nicht um einen unterbliebenen Abzug im Sinne der genannten Vorschrift. Ein unterbliebener Abzug liegt nur dann vor, wenn Arbeitsentgelt zur Auszahlung gelangt, ohne dass hiervon der Arbeitnehmeranteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag einbehalten wird. Die vom Kläger erst- und zweitinstanzlich geltend gemachten Nachzahlungsbeträge, in Bezug auf welche das Urteil des Verwaltungsgerichts inzwischen rechtskräftig geworden ist, sind jedoch nicht schon in der Vergan-

genheit zur Auszahlung gelangt. Der Abzug bei der Nachzahlung bleibt damit möglich.

- 42 Dem steht auch nicht die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum sogenannten Entstehungsprinzip entgegen. Danach sind die Versicherungspflicht und die Beitragshöhe bei den Beschäftigten nach dem arbeitsrechtlich geschuldeten (etwa dem Beschäftigten tariflich zustehenden) Arbeitsentgelt zu beurteilen und nicht lediglich nach dem einkommensteuerrechtlich entscheidenden, dem Beschäftigten tatsächlich zugeflossenen Entgelt (BSG, Urteil vom 16. Dezember 2015 - B 12 R 11/14 R - SozR 4-2400 § 28p Nr. 6 Rn. 25 m.w.N.). Diese Rechtsprechung befasst sich nicht mit dem Abzug des Arbeitnehmeranteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag im Rahmen des § 28g SGB IV, sondern nur mit der Abführungspflicht des Arbeitgebers.
- 43 Die Abzugsfähigkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags ist auch nicht deswegen ausgeschlossen, weil das Beschäftigungsverhältnis inzwischen beendet ist. Zwar ist allgemein anerkannt, dass der Arbeitgeber mit der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses seinen Anspruch gegenüber dem Arbeitnehmer auf Erstattung des Arbeitnehmeranteils an von ihm zu tragenden Sozialversicherungsbeiträgen verliert. Das betrifft aber solche Fälle, in denen der Lohn schon gezahlt wurde und erst danach die Sozialversicherungspflichtigkeit des Beschäftigungsverhältnisses festgestellt wird (vgl. BAG, Urteil vom 14. Januar 1988 - 8 AZR 238/85 - BAGE 57, 192: Vermeintliche Selbstständigkeit stellt sich nachträglich als abhängiges Beschäftigungsverhältnis heraus). Erfolgt die Zahlung des Arbeitsentgelts erst nach der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, ist der Abzug hingegen unmittelbar bei Zahlung möglich.
- 44 Es besteht auch kein Aufrechnungsverbot gemäß § 394 Satz 1 BGB. Nach dieser Vorschrift findet die Aufrechnung gegen eine Forderung nicht statt, soweit sie der Pfändung nicht unterworfen ist. Diesbezügliche Ausführungen des Klägers zu seiner Einkommens- und Vermögenssituation betreffen allein den Zeitraum, in dem er Referendar war. Im Hinblick auf den maßgeblichen Zeitpunkt für die Aufrechnung sind tatsächliche Feststellungen über die Einkommens- und Vermögenssituation des Klägers, der inzwischen als Rechtsanwalt tätig ist,

nicht vorhanden. Ebenso fehlen substantiierte Ausführungen des Klägers, die eine Verfahrensrüge oder einen Aufklärungsmangel durch das Berufungsgericht auch nur nahe legen könnten.

45 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Dr. Günther

B e s c h l u s s
vom 15. Dezember 2016

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG auf die Wertstufe bis zu 300,00 Euro festgesetzt.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dr. Günther