

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 20. September 2005

I. Verfahren Vf. 13-VII-04

1. der Frau C. B. in S.,
2. des Herrn P. B. in S.,

II. Vf. 17-VII-04

des Herrn W. D. in M.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 2 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Arbeitszeit für den bayerischen  
öffentlichen Dienst (Arbeitszeitverordnung – AzV) vom 25. Juli 1995 (GVBl S. 409,  
BayRS 2030-2-20-F) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 27. Juli 2004  
(GVBl S. 347)

### Leitsatz:

Die Verlängerung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit der Beamten  
im Freistaat Bayern in einem altersabhängigen Stufenmodell von 40 auf bis zu 42  
Stunden verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

### **Entscheidung:**

Die Anträge werden abgewiesen.

## Gründe:

### I.

Gegenstand der Popularklagen ist § 2 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Arbeitszeit für den bayerischen öffentlichen Dienst (Arbeitszeitverordnung – AzV) vom 25. Juli 1995 (GVBl S. 409, BayRS 2030-2-20-F) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 27. Juli 2004 (GVBl S. 347). Durch die angegriffene Änderung wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Beamten in einem altersabhängigen Stufenmodell auf bis zu 42 Wochenstunden erhöht.

Gemäß Art. 80 Abs. 1 BayBG in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl S. 702, BayRS 2030-1-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2005 (GVBl S. 69), regelt die Staatsregierung die Arbeitszeit der Beamten durch Rechtsverordnung. Gestützt auf diese Vorschrift, auf Art. 88 a Abs. 2 Satz 3 BayBG und auf § 19 des Arbeitszeitgesetzes vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S.1170), zuletzt geändert durch Art. 4 b des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3002), hat die Bayerische Staatsregierung in der Änderungsverordnung vom 27. Juli 2004 § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AzV wie folgt gefasst:

### „§ 2 Regelmäßige Arbeitszeit

(1) <sup>1</sup>Die regelmäßige Arbeitszeit beträgt im Durchschnitt

bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres	42 Stunden
---	------------

ab Beginn des 51. Lebensjahres bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres	41 Stunden
---	------------

ab Beginn des 61. Lebensjahres	40 Stunden
--------------------------------	------------

in der Woche.

...

(2) <sup>1</sup>Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit ermäßigt sich entsprechend dem Umfang einer bewilligten Teilzeitbeschäftigung. <sup>2</sup>Sie ist innerhalb einer Woche zu erbringen. <sup>3</sup>Wenn die dienstlichen Verhältnisse es zulassen, kann die Arbeitszeit abweichend von Satz 2 aufgeteilt werden; dabei muss innerhalb eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten die auf diesen Zeitraum entfallende ermäßigte Arbeitszeit erbracht werden...“

Bis zum Inkrafttreten der Änderungsverordnung am 1. September 2004 hatte sich die wöchentliche Arbeitszeit der bayerischen Beamten seit 1958 wie folgt entwickelt:

ab	1.10.1958	VO vom 30.9.1958 GVBl. S. 314	45 Stunden
ab	1.4.1964	VO vom 18.3.1964 GVBl. S. 47	44 Stunden
ab	1.1.1969	VO vom 4.12.1968 GVBl. S. 408	43 Stunden
ab	1.1.1971	VO vom 10.12.1970 GVBl. S. 649	42 Stunden
ab	1.10.1974	VO vom 20.9.1974 GVBl. S. 476	40 Stunden
ab	1.4.1989	VO vom 21.2.1989 GVBl. S. 30	39 Stunden
ab	1.4.1990	VO vom 21.2.1989 GVBl. S 30	38 ½ Stunden
ab	1.1.1994	VO vom 12.10.1993 GVBl. S. 810	40 Stunden

II.

1. Die Antragsteller zu I rügen, dass die Arbeitszeitverordnung bereits deswegen nichtig sei, weil sie auf einer verfassungswidrigen Ermächtigungsnorm beruhe. Die Ermächtigungsnorm des Art. 80 Abs. 1 BayBG sei verfassungswidrig, weil sie keinerlei Rahmen für Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnung der Bayerischen Staatsregierung festlege. Damit seien der rechtsstaatliche Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 3 Abs. 1 BV, Art. 95 Abs. 1 BV) und der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) verletzt. Der Gesetzgeber müsse in der Ermächtigungsnorm sein gesetzgeberisches Ziel konkret bestimmen; dies habe er nicht getan. Die Dienstleistungspflicht des Beamten auf der einen Seite und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn auf der anderen begrenzten sich lediglich abstrakt, ohne einen leicht feststellbaren Rahmen aufzuzeigen. Eine Eingrenzung der Ermächtigungsnorm ergebe sich auch nicht aus einer allgemein geteilten Auffassung über die Sozialüblichkeit der Arbeitsdauer. Die Allgemeinheit sehe eine 42-Stunden-Woche keinesfalls als sozialüblich an.

2. Die Antragsteller rügen, dass die Arbeitszeitregelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n. F. gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verstoße.

a) Zu diesen Grundsätzen gehöre die Alimentationspflicht des Dienstherrn, die nicht losgelöst von der korrespondierenden Dienstleistungspflicht des Beamten in einem bestimmten Arbeitszeitrahmen betrachtet werden könne. Es stelle einen Missbrauch der Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers dar, wenn dieser seit 1994 die wöchentliche Arbeitszeit zum einen insgesamt um nahezu 10 % (von 38 ½ Stunden auf 42 Stunden) angehoben, zum anderen aber die Besoldung verbunden mit weiteren einschneidenden Kürzungs- und Sparmaßnahmen zu Lasten der Beamten nicht nur beibehalten, sondern effektiv sogar abgesenkt habe. Die Antragsteller zu I führen dazu beispielhaft Verzögerungen bei den fälligen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, Absenkung des Weihnachtsgeldes, Kürzung des Urlaubsgeldes, Streichung von freien Tagen und Wegfall der Essenszuschüsse an.

Die vorgeschobenen finanziellen Erwägungen und das fiskalische Bemühen, Ausgaben zu sparen, seien keine sachgerechten Gründe für die Arbeitszeitverlängerung, deren Einspareffekt ohnehin gering sei. Der Freistaat Bayern habe es versäumt, für die bei Dienstbeginn eines jeden Beamten absehbare Versorgungspflicht im Ruhestand durch entsprechende Rücklagen vorzusorgen. Dieses Versäumnis dürfe nicht zu einer Verlängerung der Arbeitszeit führen.

b) Durch die Verlängerung der Arbeitszeit auf bis zu 42 Stunden sieht der Antragsteller zu II zudem die aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums abgeleitete Fürsorgepflicht des Dienstherrn als verletzt an. Auch ein noch nicht 50 Jahre alter und nicht schwerbehinderter Beamter könne gleichwohl durch eine 40 Stunden übersteigende Arbeitswoche physisch überfordert sein, insbesondere bei Berücksichtigung des Zeitaufwands für den täglichen Arbeitsweg. Das Fürsorgeprinzip bedeute nicht nur Schutz vor genereller Überbeanspruchung, sondern auch Schutz vor Benachteiligung. Eine 42-Stunden-Woche lasse den Beamten kaum noch Möglichkeiten, eine Gleitzeitregelung auszuschöpfen und die verbleibende Freizeit aktiv zu gestalten, geschweige denn das von der Staatsregierung geforderte und geförderte Ehrenamt auszuüben.

3. Die Antragsteller rügen weiter eine Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 118 BV), weil § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n. F. Teilzeitbeamte benachteilige. Die Arbeitszeitverlängerung sei gerade für teilzeitbeschäftigte Beamte, die familiäre Pflichten zu erfüllen hätten, mit erheblichen zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden. Aufgrund der vorgegebenen Öffnungszeiten von Krippen und Kindergärten könne eine Arbeitszeitverlängerung unüberwindbare Hürden für die Kinderbetreuung aufstellen. Dies gehe in erster Linie zu Lasten der Frauen, die den weit überwiegenden Anteil der teilzeitbeschäftigten Beamten stellten. Eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit um auch nur eine Stunde könne den Zeitplan vieler Beamtinnen zunichte machen. Sie würden gezwungen, entweder die Teilzeittätigkeit zu reduzieren und Einkommensverluste zu erleiden oder sich gar ohne Bezüge vollständig beur-

lauben zu lassen; dadurch würden sie in ihrem Recht auf Teilhabe am Berufsleben beeinträchtigt.

Der Antragsteller zu II sieht in der Arbeitszeitverlängerung auf 42 Stunden auch deshalb eine Verletzung des Gleichheitssatzes, weil die bayerischen Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst nach wie vor durchschnittlich 38,5 Stunden in der Woche arbeiten müssten, die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, deren Arbeitsverhältnis sich nach einem Tarifvertrag richte, durchschnittlich sogar nur 37,7 Stunden. Diese ungleiche Behandlung der unterschiedlichen Rechtsverhältnisse sei trotz gegenteiliger Entscheidungen deutscher Gerichte mit Blick auf europäisches Recht zweifelhaft. Zwar lasse die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. EG Nr. 299 vom 18.11.2003 S. 9) in Art. 6 b eine durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum von 48 Stunden zu. Aus den Erläuterungen zu Sinn und Zweck der Richtlinie ergebe sich aber, dass die Richtlinie insgesamt zu einer Verbesserung der Arbeitszeit und Arbeitszeitgestaltung führen solle und lediglich Mindestanforderungen definiere. Ein Zurückfallen auf die Arbeitszeitbedingungen, wie sie vor dreißig Jahren bestanden hätten, sei mit der Richtlinie nicht beabsichtigt gewesen. EU-weit bestehe vielmehr ein Trend zu kürzeren Arbeitszeiten, von dem die bayerischen Beamten seit 1992 abgekoppelt worden seien. Die übliche Arbeitszeit der Beamten liege in Bayern bei der gebotenen Berücksichtigung von Überstunden vielfach deutlich über der von der Richtlinie vorgegebenen wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden.

4. Die Arbeitszeitverlängerung auf nunmehr 42 Stunden verstößt nach Auffassung des Antragstellers zu II auch gegen das aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV abzuleitende Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Bei der Arbeitsplatzwahl spiele die Dauer der täglichen Arbeitsbelastung eine nicht unerhebliche Rolle. Die Entscheidung für das Berufsbeamtentum sei eine Lebensentscheidung; der Beamte könne wegen der meist spezifischen Ausbildung im öffentlichen Dienst nicht einfach in die freie Wirtschaft wechseln, um zu (zeitlich) besseren Arbeitsbedingungen angestellt zu werden. Deshalb müsse der Dienstherr die Notwendigkeit

von Arbeitszeitverlängerungen besonders sorgfältig prüfen und dürfe sie nicht lediglich mit – selbstverschuldeten – Sparzwängen begründen.

### III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage der Antragsteller zu I abzuweisen; er nimmt dabei im Wesentlichen auf die Ausführungen der Bayerischen Staatsregierung Bezug. Am Verfahren des Antragstellers zu II hat er sich nicht beteiligt.

2. Die Bayerische Staatsregierung erachtet die Popularklagen für zulässig, aber unbegründet.

a) Die Arbeitszeitverordnung vom 25. Juli 1995 und die Änderungsverordnung vom 27. Juli 2004 beruhen auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Es sei unschädlich, dass Art. 80 Abs. 1 BayBG die höchstzulässige durchschnittliche Wochenarbeitszeit nicht selbst regle, sondern dies der Bestimmung durch den Verordnungsgeber überlasse. Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften seien dabei das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolge, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte zu berücksichtigen. Die Auslegung nach dem Sinnzusammenhang und die Auslegung anhand der Auffassungen über die Sozialüblichkeit der Arbeitszeitdauer ergäben, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in der Entscheidung vom 24. Juli 1995 über die Verlängerung der Wochenarbeitszeit der Beamten von durchschnittlich 38 ½ auf 40 Stunden (VerfGH 48,87) ausgeführt habe, eine ausreichende Eingrenzung der Ermächtigungsnorm.

b) Die Änderungsverordnung vom 27. Juli 2004 verstoße nicht gegen die Bayerische Verfassung.

aa) Die von den Antragstellern angefochtenen Verordnungen seien mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar und verletztten deshalb nicht den Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV; insbesondere liege weder ein Verstoß gegen die Fürsorgepflicht noch gegen den Alimentationsgrundsatz vor.

(1) Im Zusammenhang mit der Arbeitszeit sei der Fürsorgegrundsatz primär vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Beamte vor einer übermäßigen, gegebenenfalls sogar gesundheitsschädigenden Belastung durch den Dienstherrn geschützt werden müsse. Die Regelarbeitszeit von bis zu 42 Stunden in der Woche liege unter dem Höchstmaß dessen, was ein Beamter an Arbeit leisten könne, ohne seine Kräfte übermäßig zu beanspruchen. Gerade durch das altersabhängige Stufenmodell und den Verzicht auf die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit bei schwerbehinderten und jugendlichen Beamten sei dem Aspekt der Fürsorge in besonderem Maße Rechnung getragen worden. Ein Verstoß gegen die Fürsorgepflicht liege auch nicht darin, dass die Änderungsverordnung keine Reduzierung der Arbeitszeit für Beamte vorsehe, die zwar nicht schwerbehindert, aber gleichwohl aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen weniger belastbar seien. Die Problematik einer Minderung der Dienstfähigkeit und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Arbeitszeit seien Gegenstand der Regelung des Art. 56a BayBG, wonach u. a. bei in der Dienstfähigkeit eingeschränkten Beamten die Arbeitszeit herabgesetzt werden könne. Für die Anwendbarkeit dieser Norm sei nicht Voraussetzung, dass bei den betreffenden Beamten ein Grad der Behinderung von mindestens 50 vorliege. Im Übrigen sei generell festzustellen, dass der Beamte aus der Fürsorgepflicht keinen Anspruch auf Beibehaltung einer bestimmten regelmäßigen Arbeitszeit ableiten könne.

(2) Dass die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beamten ohne finanziellen Ausgleich verlängert worden sei, führe zu keiner Verletzung des Alimentationsgrundsatzes. Zwischen der Arbeitszeit und der Besoldung bestehe kein rechtlicher Konnex in der Form, dass die Arbeitszeit nur bei entsprechender Besoldungserhöhung angehoben werden dürfe. Das folge schon daraus, dass die Gesetzge-

bungskompetenz für das Arbeitszeitrecht bei den Ländern liege, die für die Besoldung beim Bund.

Besoldung und Dienstleistung seien zwar nach tatsächlicher Anschauung und im volkswirtschaftlichen Sinn als Leistung und Gegenleistung miteinander verknüpft. Sie stünden sich aber nicht zeitabschnittsweise gegenüber, sondern als Gesamtleistung und Gesamtgegenleistung. Die Alimentierung orientiere sich am Amt und müsse dem Beamten einen amtsangemessenen Lebensstandard ermöglichen; dabei gebe es keine strikte Ausrichtung an der vorgeschriebenen wöchentlichen Dienstleistung.

Die Dienstleistung des Beamten ergebe sich aus seiner beamtenrechtlichen Verpflichtung, sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen (Art. 64 Abs. 1 BayBG). Den zeitlichen Umfang der dazu erforderlichen Dienstleistung könne der Dienstherr im Rahmen seiner rechtlichen Dispositionsmöglichkeiten bestimmen. Generelle Veränderungen der Arbeitszeit hätten zumindest so lange keinen Einfluss auf die Besoldung, als sie das Verhältnis von Besoldung zu Arbeitszeit nicht grundlegend in einem Maße veränderten, das die geforderte Arbeitsleistung im Verhältnis zur Besoldung als Verletzung der Fürsorgepflicht erscheinen lasse. Das sei bei einer Verlängerung der Arbeitszeit um bis zu zwei Stunden nicht der Fall, zumal ganz allgemein eine Tendenz zu längeren Wochenarbeitszeiten erkennbar sei.

bb) Die angegriffene Regelung über die Arbeitszeitverlängerung verstoße auch nicht gegen den aus Art. 118 BV abgeleiteten Gleichheitssatz.

(1) Eine unmittelbare oder mittelbare Frauendiskriminierung sei aus § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n. F. nicht ableitbar.

§ 2 AzV enthalte keine Regelung, die an ein bestimmtes Geschlecht anknüpfe, schon allein deshalb sei ein unmittelbarer Verstoß gegen das in Art. 118 Abs. 1

BV niedergelegte Gebot der Gleichbehandlung von Männern und Frauen ausgeschlossen.

Auch ein mittelbarer Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung liege nicht vor, weil die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit nicht zu einer Benachteiligung der – überwiegend weiblichen – Teilzeitkräfte führe. Der in Prozent ausgedrückte Umfang der Arbeitszeiterhöhung sei bei Voll- und Teilzeitkräften gleich (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AzV). Vollzeitbeschäftigte Beamte mit Kinderbetreuungspflichten seien von der Arbeitszeitverlängerung in gleicher Weise betroffen wie teilzeitbeschäftigte. Im Übrigen habe der Dienstherr im Rahmen der ihm obliegenden Fürsorge umfangreiche Möglichkeiten der Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung geschaffen, die in ausreichendem Maße sicherstellten, dass Beamte den ihnen obliegenden Kinderbetreuungspflichten nachkommen könnten. Diese Möglichkeiten gingen weit über das hinaus, was in der Regel in diesem Bereich von der Privatwirtschaft angeboten werde.

(2) Die Verlängerung der Arbeitszeit verstoße auch nicht deswegen gegen den Gleichheitssatz, weil für die bayerischen Beamten im Verhältnis zu den bayerischen Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes bzw. zu den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft unterschiedliche Regelungen gälten. Die unterschiedliche Behandlung der Beamten einerseits und der Arbeitnehmer andererseits verletze Art. 118 Abs. 1 BV schon deshalb nicht, weil die jeweiligen Rechtsverhältnisse verschiedenen Ordnungsbereichen angehörten. Die Rechtsverhältnisse der Beamten und der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst unterschieden sich in grundlegenden Punkten.

cc) Durch die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit werde auch nicht in einen Vertrauenstatbestand eingegriffen und damit gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstoßen. Die früheren Arbeitszeitverkürzungen hätten keinen Vertrauenstatbestand dahingehend geschaffen, dass die Arbeitszeit nicht mehr verlängert werden könne. Organisationsmaßnahmen des Dienstherrn wie die Arbeitszeitfestlegung begründeten grundsätzlich keinen Vertrauensschutz.

dd) Ein Verstoß gegen EU-rechtliche Vorschriften liege nicht vor. Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV bestimmte durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit liege deutlich unter der EU-rechtlichen Grenze von 48 Stunden und stehe daher mit Gemeinschaftsrecht in Einklang.

#### IV.

Die Popularklagen sind zulässig.

1. Die von den Antragstellern als verletzt erachtete institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums nach Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährt – soweit die persönliche Rechtsstellung des Beamten betroffen ist – ein grundrechtsähnliches Recht, dessen Verletzung in zulässiger Weise mit der Popularklage gerügt werden kann (VerfGH vom 26.10.2004 = VerfGH 57, 129/135). Auch ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) wurde in substantiiertem Weise geltend gemacht. Sind – wie hier – die Popularklagen mit entsprechenden Grundrechtsrügen zulässig erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.1.2005 = VerfGH 58, 1/17).

2. Die Popularklagen sind nicht unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Wiederholung einer bereits abgewiesenen Popularklage (vgl. VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/244; VerfGH vom 5.3.2001 = BayVBl 2001, 466) unzulässig.

Zwar hat der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 24. Juli 1995 (= VerfGH 48, 87 ff.) die Verfassungsmäßigkeit der seinerzeitigen Änderungsverordnung zur Arbeitszeitverordnung bejaht, durch die die regelmäßige Arbeitszeit der bayerischen Beamten von durchschnittlich 38 ½ Stunden auf 40 Stunden in der Woche erhöht wurde; dabei hat er zu nahezu allen auch hier aufgeworfenen recht-

lichen Fragen Stellung genommen. Bei der nunmehr verfassungsrechtlich zu überprüfenden Arbeitszeitänderung vom 27. Juli 2004 handelt es sich aber um einen lediglich ähnlichen, nicht identischen Prüfungsgegenstand.

3. Die in dieser Entscheidung ebenfalls bejahte, auch hier von den Antragstellern zu I zur Entscheidung gestellte Frage der Verfassungsmäßigkeit des Art. 80 Abs. 1 BV als Ermächtigungsgrundlage der Arbeitszeitverordnung und der Änderungsverordnung betrifft nicht die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge und ist auch nicht unmittelbarer Gegenstand der Popularklage Vf. 13-VII-04; sie ist vielmehr nur Vorfrage im Rahmen der Begründetheit.

#### V.

Die Popularklagen sind unbegründet.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.

a) Die angegriffene Regelung der Arbeitszeitverordnung beruht auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 BayBG) und hält sich in deren Rahmen.

Werden Vorschriften einer auf landesgesetzlicher Ermächtigung beruhenden Rechtsverordnung in zulässiger Weise mit der Popularklage angefochten, prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und sich in deren Rahmen halten. Fehlte es daran, verstieße die abgeleitete Rechtsvorschrift gegen das Rechtsstaatsprinzip und wäre schon aus diesem Grunde nichtig, ohne dass es noch darauf ankäme, ob durch sie in der Bayerischen Verfassung verbürgte Grundrechte verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 66/70; VerfGH vom 13.4.2005).

aa) Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in der Entscheidung vom 24. Juli 1995 (= VerfGH 48, 87 ff.) festgestellt, dass die Arbeitszeitverordnung auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruht. Er hat – unter Hinweis auf die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Januar 1994 (= BayVBI 1994, 208) – entschieden, dass Art. 80 Abs. 1 BayBG eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte und begrenzte Ermächtigungsgrundlage für die Staatsregierung enthält, die Arbeitszeit der Beamten im Einzelnen durch Rechtsverordnung zu regeln (VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/94 f.).

Hat der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit einer Norm bejaht, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei sein Bewenden haben. Eine erneute Überprüfung kommt nur in Betracht, wenn seit der früheren Entscheidung ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist, wenn neue rechtliche Gesichtspunkte geltend gemacht werden oder wenn der Antrag auf neue, in der früheren Entscheidung nicht gewürdigte Tatsachen gestützt wird (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/244; VerfGH vom 5.3.2001 = BayVBI 2001, 466).

Diese Ausnahmetatbestände liegen hier nicht vor. In tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht bringen die Antragsteller keinerlei Vortrag, der vom Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 24. Juli 1995 nicht bereits gewürdigt worden ist. Seit dieser Entscheidung ist auch kein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten, der zu einer erneuten Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 80 Abs. 1 BayBG Anlass geben könnte.

bb) § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n.F. hält sich in den Grenzen der Ermächtigungsnorm des Art. 80 Abs. 1 BayBG.

Art. 80 Abs. 1 BayBG ermächtigt die Staatsregierung zur Regelung der Arbeitszeit innerhalb einer gewissen „Bandbreite“, die sich anhand der Auffassungen über die Sozialüblichkeit der Arbeitsdauer ermitteln lässt (vgl. VerfGH vom 24.7.1995 =

VerfGH 48, 87/94 f.). Dieser dem Ordnungsgeber eröffnete Gestaltungsrahmen ist nicht durch eine zunächst rückläufige Arbeitszeitentwicklung in vorangegangenen Jahren eingengt. Er ist auch nicht identisch mit der zum Zeitpunkt einer geplanten Arbeitszeitänderung aktuellen Durchschnittsarbeitszeit im gesamten öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft. Die Bildung eines Durchschnitts setzt begrifflich Abweichungen nach unten und nach oben voraus.

Wie weit die Bandbreite einer im Rahmen der Ermächtigungsnorm des Art. 80 Abs. 1 BayBG noch zulässigen Arbeitszeitverlängerung reicht, braucht bei der zur Überprüfung gestellten Arbeitszeitregelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n. F. nicht abschließend entschieden zu werden. Ausgehend von der Arbeitszeitentwicklung für die bayerischen Beamten seit 1960 überschreitet eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit auf bis zu 42 Wochenstunden nicht den im Übrigen durch die Dienst- und Treuepflicht des Beamten einerseits und die Fürsorgepflicht des Staates andererseits begrenzten Gestaltungsrahmen für die Arbeitszeitfestlegung (vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/95).

b) Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht durch einen Verstoß gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verletzt.

aa) Das Recht der Europäischen Gemeinschaft ist im Popularklageverfahren nicht Prüfungsmaßstab; die angegriffene Vorschrift ist allein am Maßstab der Bayerischen Verfassung zu überprüfen. Die Frage, ob das Europäische Gemeinschaftsrecht wie Bundesrecht über Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV mittelbar in einem Popularklageverfahren Bedeutung erlangen kann, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offen gelassen (vgl. VerfGH vom 22.7.1999 = VerfGH 52, 47/61 f.). Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV könnte in diesem Zusammenhang jedenfalls nur bei einem offenkundigen, schwerwiegenden, besonders krassen Widerspruch des § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n.F. zum Europäischen Gemeinschaftsrecht verletzt sein (vgl. VerfGH vom 22.7.1999 = VerfGH 52, 47/61). Diese Beschränkung des Prüfungsmaßstabs bei der Überprüfung von Landesrecht mit höherrangigem Recht ist ihrerseits mit dem

Europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar (vgl. VerfGH vom 15.5.1997 = VerfGH 50, 76/99).

bb) Ein derartiger, für eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung vorausgesetzter offensichtlicher, schwerwiegender, besonders krasser Verstoß gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht liegt hier nicht vor. Denn die in § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n.F. festgelegte Wochenarbeitszeit von maximal 42 Stunden bewegt sich eindeutig innerhalb des von der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9) in Art. 6 b gesetzten Zeitrahmens von 48 Stunden; ein „offensichtlicher“ Verstoß scheidet somit von vorneherein aus.

2. § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV n.F. verstößt nicht gegen sonstige Bestimmungen der Bayerischen Verfassung.

a) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV), der gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend unterschiedlich zu behandeln, ist nicht verletzt.

aa) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist, dass für die Beamten des Bundes die regelmäßige Arbeitszeit auf (nur) 40 Wochenstunden verlängert worden ist (§ 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.11.2004, BGBl. I S. 2844) und dass auch für die Beamten der meisten anderen Länder die Wochenarbeitszeit nicht über 40 Stunden hinausgeht. Der Landesgesetzgeber und – im Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung – der Ordnungsgeber sind an den Gleichheitssatz nur für ihren Rechtsetzungsbereich gebunden (vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/96). Sie sind daher grundsätzlich nicht verpflichtet, zur Wahrung des Gleichheitssatzes ihre Regelungen denjenigen anderer Normgeber anzupassen (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 8 zu Art. 118). Dass ein Land von der Arbeitszeitregelung des Bundes oder anderer Länder

abweichen darf, entspricht vielmehr der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland.

Die Kompetenzverteilung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung steht ebenfalls nicht entgegen, denn § 44 BRRG sieht eine für Bund und Länder verbindliche Höchstgrenze der regelmäßigen Arbeitszeit nicht vor. Daraus folgt, dass es in den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Dienstherrn zu unterschiedlichen Arbeitszeitregelungen kommen kann (VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/96; BVerwG vom 14.10.1994 = BayVBI 1995, 57).

bb) Dass die Verlängerung der Arbeitszeit nur für Beamte gilt, nicht aber für andere Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst des Freistaates Bayern, begründet keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Die unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen verletzt Art. 118 Abs. 1 BV schon deshalb nicht, weil die jeweiligen Rechtsverhältnisse verschiedenen Ordnungsbereichen angehören (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/96; BVerfG vom 8.4.1987 = BVerfGE 75, 78/107; VerfGH Rheinland-Pfalz vom 10.3.1997 = NVwZ-RR 1997, 507).

Die Rechtsverhältnisse der Beamten unterscheiden sich grundlegend von denen der Arbeitnehmer (im öffentlichen Dienst). Während die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer durch zwischen dem Dienstherrn und den Beschäftigten vereinbarte Arbeitsverträge oder durch kollektivrechtliche Vereinbarungen geregelt werden, ist der Beamtenstatus durch das besondere öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis geprägt. Diese wesentlichen Strukturunterschiede zwischen dem Arbeitsverhältnis und dem Beamtenverhältnis sind auch für das Arbeitszeitrecht bedeutsam; von daher begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass die Arbeitszeitverlängerung auf maximal 42 Stunden bis zu einer möglichen Anpassung der Tarifverträge im öffentlichen Dienst nur für Beamte und nicht für Arbeitnehmer gilt (VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/96; vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz vom 10.3.1997 = NVwZ-RR 1997, 507).

cc) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV ist nicht dadurch verletzt, dass § 2 Abs. 1 AzV n. F. die regelmäßige Arbeitszeit für Beamte bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres auf wöchentlich 42 Stunden erhöht, dann sukzessive wieder absenkt auf 41 Stunden ab Beginn des 51. Lebensjahres und auf 40 Stunden ab Beginn des 61. Lebensjahres und dass die 40-Stunden-Woche als Regelarbeitszeit für jugendliche und schwerbehinderte Beamte beibehalten wird. Mit dieser Ungleichbehandlung knüpft der Verordnungsgeber typisierend an eine generell nachlassende Leistungsfähigkeit mit fortschreitendem Alter und an die häufig eingeschränkte Leistungsfähigkeit Schwerbehinderter an und berücksichtigt hinsichtlich der noch nicht 18 Jahre alten Beamten und Dienstanfänger die gesetzlichen Vorgaben des Jugendschutzes (Art. 88 a Abs. 2 Satz 3 BayBG). Dies sind zulässige Differenzierungskriterien (vgl. BVerwG vom 28.11.2002 = NVwZ 2003, 617/619; Leisner-Egensperger, ZBR 2004, 333/336).

dd) Durch die angegriffene Regelung werden Teilzeitbeschäftigte und Vollzeitbeschäftigte nicht gleichheitswidrig ungleich behandelt.

Die Verlängerung der Arbeitszeit betrifft Teilzeitbeschäftigte und Vollzeitbeschäftigte gleichermaßen, da die Arbeitszeit proportional zur bisherigen Teilzeit oder Vollzeit im gleichen Umfang verlängert wird (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AzV). Sie knüpft auch nicht an das Geschlecht an, so dass eine unmittelbare geschlechtsbezogene Diskriminierung von vorneherein ausscheidet.

ee) Eine mittelbare Frauendiskriminierung liegt nicht vor.

(1) Das Diskriminierungsverbot kann auch dann in Frage stehen, wenn eine Regelung zwar geschlechtsneutral formuliert ist, aber im Ergebnis überwiegend Angehörige eines Geschlechts betrifft (vgl. VerfGH vom 9.9.2002 = VerfGH 55, 123/130; BVerfG vom 30.1.2002 = NJW 2002, 1256/1259). Im Beamtenverhältnis machen überwiegend Frauen von der Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung Gebrauch. Regelungen, die sich auf Teilzeitbeschäftigte auswirken und eine mittelbare Diskriminierung enthalten könnten, können jedoch durch objektive Faktoren ge-

rechtfertigt sein, die nichts mit der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben. Eine solche Rechtfertigung ist gegeben, wenn das gewählte normgeberische Mittel einem legitimen Zweck der Sozialpolitik dienen soll und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich ist (vgl. VerfGH vom 9.9.2002 = VerfGH 55, 123/130). Im vorliegenden Fall wird die für Teilzeitbeschäftigte mögliche nachteilige Wirkung durch das vom Ordnungsgeber angestrebte beamten- und gesellschaftspolitische Ziel gerechtfertigt, durch die Arbeitszeitverlängerung einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts zu leisten und die Effektivität des öffentlichen Dienstes zu steigern. Die angegriffene Regelung hat angesichts dieser Normziele objektiv nichts mit einer Differenzierung aufgrund des Geschlechts zu tun. Eine Erhöhung der Arbeitszeit ist zur Erreichung der angestrebten Ziele auch geeignet und erforderlich (vgl. auch VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/97).

(2) Der Normgeber ist – insbesondere bei Massenerscheinungen – befugt zu generalisieren, zu typisieren und zu pauschalisieren, ohne wegen damit verbundener Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen (vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/61; VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/159). Dies gilt insbesondere dann, wenn lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen wird und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist (BVerfG vom 28.4.1999 = BVerfGE 100, 138/174) und wenn im Einzelfall Härtekláuseln vorgesehen sind, die unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Zusatzbelastung abmildern oder ausschließen (vgl. BVerwG vom 28.11.2002 = NVwZ 2003, 617/619). Gemessen an diesen Vorgaben ist die proportionale Arbeitszeitverlängerung für in Teilzeit beschäftigte Beamtinnen nicht zu beanstanden.

Der Ordnungsgeber hat durch die in § 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 AzV n. F. eröffnete Möglichkeit, die ermäßigte Arbeitszeit den individuellen Bedürfnissen einer teilzeitbeschäftigten Beamtin entsprechend abweichend aufzuteilen und den Ausgleichszeitraum für die zu erbringende Arbeitszeit auf zwölf Monate zu erstrecken, für Härtefälle bei der Arbeitszeitgestaltung hinreichend Vorsorge getroffen. Überdies sieht die Übergangsregelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 AzV n. F. vor, dass –

sofern dienstliche Belange nicht entgegenstehen – die Arbeitszeit auf Antrag einer teilzeitbeschäftigten Beamtin bei dem Umfang belassen bleiben soll, der der Arbeitszeit im Zeitpunkt der seinerzeitigen Bewilligung entspricht. Selbst wenn sich beispielsweise für eine Beamtin, deren Arbeitszeit nach Art. 80 a Abs. 1 BayBG zur Ermöglichung der Kinderbetreuung auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ermäßigt wird, die wöchentliche Regelarbeitszeit von 20 auf 21 Stunden erhöht und es dadurch zu Schwierigkeiten bei der Betreuung von Kleinkindern kommen sollte, führt diese Zusatzbelastung deshalb nicht zur Unvereinbarkeit der angegriffenen Norm mit Art. 118 Abs. 1 BV.

b) Die Arbeitszeitverlängerung auf maximal 42 Wochenstunden verstößt nicht gegen das Willkürverbot.

aa) Das Willkürverbot ist eine allgemeine Schranke für staatliches Handeln; es wirkt auch gegenüber dem Gesetz- und Verordnungsgeber. Bei der Prüfung, ob das Willkürverbot eingehalten ist, hat der Verfassungsgerichtshof gegenüber dem Normgeber Zurückhaltung zu wahren. Es bleibt grundsätzlich dessen Ermessen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise den allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist das Willkürverbot verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.9.2002 = VerfGH 55, 123/128; VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/158).

Diese Bindung gilt auch für Regelungen im Bereich des beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses. Dem Normgeber steht bei derartigen Entscheidungen allerdings ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu. Es genügt, dass sich für seine Entscheidungen ein sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht anführen lässt.

bb) Durch die Verlängerung der Wochenarbeitszeit soll nach den erkennbaren Vorstellungen des Verordnungsgebers ein Beitrag zur Konsolidierung des Haus-

halts geleistet werden. Die generellen Faktoren, die die vom Normgeber angenommene schwierige Haushaltslage begründen, sind allgemein bekannt, nämlich die hohe Arbeitslosigkeit, die sinkenden Steuereinnahmen, ein schwaches Wirtschaftswachstum, die ungünstige demographische Entwicklung und das voraussichtlich weit überdurchschnittliche Ansteigen der Personalausgaben insbesondere für Ruhestandsbeamte. Die vergütungslose Verlängerung der Arbeitszeit für Beamte ist generell geeignet, Einsparungseffekte für den Haushalt zu erzielen, weil zusätzliche Arbeitskapazitäten gewonnen und Kosten für Mehrarbeitsvergütungen verringert werden. Ob der Normgeber mit dieser Maßnahme die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat, unterliegt nicht der verfassungsgerichtlichen Überprüfung im Normenkontrollverfahren (ständige Rechtsprechung, vgl. VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/158).

cc) Entgegen anders lautenden Auffassungen in der Literatur (vgl. – allerdings primär unter dem Gesichtspunkt einer Kürzung der Alimentation – Leisner-Egensperger, ZBR 2004, 333/341; Summer, PersV 1998, 142/143; Wolff, DÖV 2003, 498; Hebler, RiA 2003, 157/160) sind die objektiv erkennbaren finanziellen Erwägungen für die Arbeitszeitverlängerung trotz der außerhalb von rein arbeitszeitrechtlichen Aspekten liegenden Anknüpfungspunkte sachgerecht und geeignet, den Vorwurf der Willkür zu entkräften (vgl. BVerfG vom 24.7.1953 = BVerfGE 3, 4/11). Auch arbeitszeitfremde Gründe können eine Organisationsmaßnahme wie die Arbeitszeitfestlegung rechtfertigen. Die vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen getroffene Feststellung, finanzielle Erwägungen und das fiskalische Bemühen, Ausgaben zu sparen, seien für sich genommen in der Regel nicht als sachgerechte Gründe für eine differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen im Beamtenrecht anzusehen (vgl. BVerfG vom 1.6.1965 = BVerfGE 19, 76, 84 f.; BVerfG vom 31.1.1996 = BVerfGE 93, 386/402; BVerfG vom 12.2.2003 = BVerfGE 107, 218/253), ist für die angefochtene Arbeitszeitverlängerung nicht einschlägig. Unterschieden wird hier nicht gleichheitswidrig innerhalb von Beamtengruppen, sondern – bis zur angestrebten Änderung im Tarifrecht – zwischen Beamten einerseits und den übrigen öffentlichen Bediensteten andererseits.

c) Die angegriffene Regelung steht im Einklang mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und verletzt daher nicht die Verfassungsnorm des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV, welche die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums verbürgt (VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/97).

aa) Es besteht kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit eines Beamten 40 Stunden nicht überschreiten darf (vgl. BVerwG vom 28.11.2002 = NVwZ 2003, 617/618).

Bei den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums handelt es sich um jenen Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder ganz überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.10.2004 = VerfGH 57, 129/136 m. w. N.; BVerfG vom 12.2.2003 = BVerfGE 107, 218/237). Außerdem schützt Art. 95 Abs. 1 BV wie der inhaltsgleiche Art. 33 Abs. 5 GG nur den Kernbestand der Strukturprinzipien, nicht, wie noch Art. 129 WRV, alle „woherworbene“ Rechte des Beamten (vgl. Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 10. Aufl. 2004, RdNrn. 132, 134 zu Art. 33). Eine „Höchstdauer“ der täglichen Arbeitszeit gehört nicht zum Kernbestand der geschützten Strukturprinzipien, die das Berufsbeamtentum in seinem Wesensgehalt prägen und es von anderen Beschäftigungsverhältnissen abgrenzen (vgl. BVerfG vom 30.3.1977 = BVerfGE 44, 249/263; BVerwG vom 14.10.1994 = NVwZ 1995, 168; Seifert/Hömig, GG, 7. Aufl. 2003, RdNr. 10 zu Art. 33).

bb) Eine Festschreibung der 40-Stunden-Woche ergibt sich nicht aus dem Gebot des Vertrauensschutzes, der im Beamtenrecht durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gewährleistet wird, die dem Beamten Rechtssicherheit garantieren und ihn vor einer rückwirkenden Verschlechterung von Rechtspositionen aus bereits abgeschlossenen Sachverhalten schützen (vgl. BVerfG vom 30. 9.1987 = BVerfGE 76, 256/347; BVerwG vom 3.7.2003 = NJW 2004, 308/310).

Die Festsetzung des zeitlichen Umfangs, in dem der Beamte seine Dienstpflichten zu erfüllen hat, ist Ausfluss der Organisationsgewalt des Dienstherrn, dessen Organisationsmaßnahmen für den Beamten grundsätzlich keinen Vertrauensschutz begründen (VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/98).

cc) Eine Arbeitszeitverlängerung auf 42 Stunden verletzt nicht die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählende Fürsorgepflicht.

(1) Von einer generellen übermäßigen Belastung und einer dadurch bedingten gesundheitlichen Gefährdung der Beamten kann bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 42 Stunden nicht die Rede sein.

Für den Gesundheitsschutz im Beamtenverhältnis wie im Arbeitsverhältnis ist primär die tägliche arbeitszeitliche Belastung maßgeblich. Bei der Verteilung der Wochenarbeitszeit auf die einzelnen Arbeitstage ist ein ausgewogenes Verhältnis von Arbeitszeit und Ruhenszeitraum zu gewährleisten.

Bei der nach § 5 Abs. 1 AzV grundsätzlich vorgegebenen Fünf-Tage-Woche beträgt die durchschnittliche tägliche Arbeitszeit bei gleichmäßiger Aufteilung weniger als achteinhalb Stunden; zudem ist die Arbeit gemäß § 8 Abs. 2 AzV spätestens nach sechs Stunden durch eine mindestens halbstündige Pause zu unterbrechen. Auch bei einer individuellen Aufteilung der Arbeitszeit im Rahmen der Gleitzeit ist dem Arbeitszeitschutz dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass nach § 7 Abs. 2 Satz 1 AzV n. F. die tägliche Arbeitszeit grundsätzlich nicht mehr als zehn Stunden betragen darf.

Hinzu kommt, dass durch die altersabhängige Staffelung der Arbeitszeitverlängerung typisierend nur die physisch generell leistungsfähigeren Beamten bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres von der Arbeitszeitverlängerung um zwei Wochenstunden betroffen sind und die über 50 Jahre alten Beamten bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres täglich nur zwölf Minuten länger arbeiten müssen als bei einer 40-Stunden-Woche. Diese Staffelung der täglichen Arbeitszeit berück-

sichtlich Fürsorgegesichtspunkte in besonderem Maße und ist nicht zu beanstanden.

(2) Eine Verletzung der Fürsorgepflicht liegt nicht darin, dass für in der Leistungsfähigkeit eingeschränkte Beamte, die das 50. bzw. 60. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, keine ausdrückliche Ausnahme von der generellen Arbeitszeitverlängerung aufgenommen worden ist.

Der Fürsorgepflicht gegenüber dieser Gruppe ist durch die Ausnahmeregelungen der Art. 56 Abs. 4 Sätze 1 und 2 BayBG und Art. 56 a BayBG hinreichend Genüge getan. Nach Art. 56 Abs. 4 BayBG kann einem Beamten ein seinen gesundheitlichen Beeinträchtigungen entsprechendes Amt mit demselben Endgrundgehalt zugewiesen werden. Art. 56 a Abs. 2 BayBG eröffnet die Möglichkeit der Arbeitszeitreduzierung für einen Beamten mit begrenzter Dienstfähigkeit im Sinne von Art. 56 a Abs. 1 BayBG.

dd) Die Arbeitszeitverlängerung um maximal zwei Wochenstunden verletzt nicht das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählende Alimentationsprinzip.

(1) Unmittelbar ist das Alimentationsprinzip durch die Arbeitszeitverlängerung nicht berührt. Die Verlängerung der Wochenarbeitszeit ist eine Maßnahme des den Ländern zugewiesenen Organisationsrechts und keine Besoldungsregelung (vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/97; BayVGH vom 26.1.1994 = BayVBI 1994, 208/211).

(2) Auch eine mittelbare Beeinträchtigung des Alimentationsprinzips liegt nicht vor. Zwar führt die Verlängerung der Wochenarbeitszeit bei gleich bleibender Besoldung zu einer mittelbaren Besoldungskürzung. Zwischen der Besoldung und der Arbeitszeit der Beamten besteht jedoch kein so enger rechtlicher Zusammenhang, dass jede Verlängerung der Arbeitszeit zu vergütungsrechtlichen Anpassungen führen müsste. Dies folgt aus dem Wesensgehalt des Alimentationsprinzips:

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (BVerfG vom 3.7.1985 = BVerfGE 70, 251/267). Die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für bestimmte konkrete Dienstleistungen in einem bestimmten Zeitabschnitt dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt (vgl. BVerfG vom 24.11.1998 = BVerfGE 99, 300/317).

Daran hat sich auch durch einen gewissen Wandel in der Lebensanschauung über das Berufsbeamtentum und durch einfachgesetzliche Regelungen, die die Besoldung des Beamten in Relation zur tatsächlichen erbrachten Dienstleistung setzen (z. B. § 6 Abs. 1 BBesG für die der verkürzten Arbeitszeit entsprechende Vergütung bei Teilzeitarbeit; § 9 BBesG für den Verlust der Bezüge bei unentschuldigtem Fernbleiben vom Dienst auch nur für Teile eines Tages; § 48 BBesG für die anteilige Mehrarbeitsvergütung), nichts Grundlegendes geändert (a. A. Leisner-Egensperger, ZBR 2004, 333/336 f.). Die Strukturprinzipien von der Gesamtleistung des Dienstherrn und der Gesamtgegenleistung des Beamten sind trotz der im Lauf der Zeit veränderten Vorschriften über die Arbeitszeit erhalten geblieben (vgl. BVerfG vom 25.11.1980 = BVerfGE 55, 207/240).

Prägend für das Berufsbeamtentum ist nach wie vor die Verpflichtung des Dienstherrn, den Beamten unabhängig vom Bedarf an seiner Dienstleistung bis zum Eintritt in den Ruhestand sowie im Krankheitsfall unabhängig von der Länge der Erkrankung zu alimentieren und ihn nach Beendigung des aktiven Dienstes unabhängig von der Dauer des Dienstverhältnisses lebenslang amtsangemessen zu versorgen. Die mit der Arbeitsplatzgarantie verbundene umfassende Besoldungs-

pflicht und die durch eine steigende Lebenserwartung sich weiter ausdehnende Versorgungspflicht im Ruhestand lassen einzelne arbeitszeitbezogene Besoldungsregelungen bei der Gesamtcharakterisierung der Alimentationsleistung in den Hintergrund treten.

## VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).