
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 2. Senat -

2 N 383/12

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

des Polizeioberkommissars _____ M_____,
L_____, _____ E_____

Antragsteller

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Bach u. a.,
Domplatz 30, 99084 Erfurt

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten der Thüringer Landespolizeidirektion,
Andreasstraße 38, 99084 Erfurt

Antragsgegner

wegen

Rechts der Landesbeamten,
hier: Normenkontrollverfahren

hat der 2. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Hampel, den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert und den Richter am Oberverwaltungsgericht Best auf Grund der mündlichen Verhandlung

vom 8. November 2016 **für Recht erkannt:**

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v. H. der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht zuvor der Vollstreckungsgläubiger in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen eine Regelung in der Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten (ThürPolAzVO) zur Freistellung vom Dienst an einem Arbeitstag (Arbeitszeitverkürzung) und insbesondere deren Anrechnung auf die Arbeitszeit.

§ 6 ThürPolAzVO in der Fassung vom 1. Juli 2009 (GVBl. 2009, 636) bestimmte:

„§ 6 Arbeitszeitverkürzung durch einen freien Tag

(1) Der Beamte wird in jedem Kalenderjahr an einem Arbeitstag unter Fortzahlung der Besoldung vom Dienst freigestellt. Der Anspruch auf Freistellung wird erstmals erworben, wenn das Beamtenverhältnis fünf Monate ununterbrochen bestanden hat. Die Dauer der Freistellung beträgt bei Beamten in der Dienstform Dienst nach Dienstplan die Arbeitszeit, die an diesem Tag zu leisten ist, bei Beamten in den Dienstformen gleitende Arbeitszeit oder Dienst ohne Dienstplan ein Fünftel der für sie geltenden regelmäßigen Arbeitszeit sowie bei Teilzeitbeschäftigung die für diesen Tag vereinbarte Arbeitszeit.

(2) Die Freistellung vom Dienst soll nicht unmittelbar vor oder nach dem Erholungsurlaub erfolgen.

(3) Hat der Beamte an dem für die Freistellung vorgesehenen Tag Dienst zu leisten, dann ist die Freistellung innerhalb desselben Kalenderjahrs nachzuholen. Ist dies aus dienstlichen Gründen nicht möglich, dann ist die Freistellung innerhalb der ersten zwei Monate des folgenden Kalenderjahrs nachzuholen. Eine Nachholung in anderen Fällen ist nicht zulässig.“

Diese Vorschrift wurde durch Artikel 10 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 (GVBl. 2011, S. 99) geändert. Hierdurch wurde dem § 6 ThürPolAzVO folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Anrechnung auf die Arbeitszeit beträgt ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit.“

Der Antragsteller steht als Polizeivollzugsbeamter im Dienst des Antragsgegners. Er ist dienstansässig bei der Polizeidirektion E_____ (nunmehr _____ E_____). Er hat am 20. Juni 2012 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt, in dem er sich gegen die vorstehend beschriebene Anfügung des § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO wendet. In dem Antrag macht er geltend:

Der Antrag sei zulässig. Der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO unterlägen auch andere unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimme (§ 4 ThürAGVwGO). Die streitige Verordnung falle hierunter. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sei eingehalten, nachdem die Änderung mit Wirkung zum 1. Juli 2011 in Kraft getreten sei.

Er werde durch die Vorschrift in seinen Rechten verletzt (§ 47 Abs. 2 VwGO). § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO in der Fassung des Art. 10 des Gesetzes vom 22. Juni 2011 sei unwirksam. In der Vorgängerregelung vom 1. Juli 2009 habe § 6 ThürPolAzVO insgesamt drei Absätze und damit noch keine Regelung zur Anrechnung auf die Arbeitszeit für die Freistellung vom Dienst für einen Arbeitstag enthalten. In § 6 Abs. 1 Satz 3 ThürPolAzVO heiße es, die Dauer der Freistellung betrage bei Beamten in der Dienstform nach Dienstplan die Arbeitszeit, die an diesem Tag zu leisten sei. Dies bedeute, dass jene an diesem Tag zu leistende Arbeitszeit anzurechnen sei. Er leiste als Polizeivollzugsbeamter Wechselschichtdienst in der Dienstform „nach Dienstplan“. Dies beinhalte, dass die Dauer der Freistellung sich auf die Arbeitszeit erstrecke, die an diesem Tag zu leisten sei (§ 6 Abs. 1 Satz 3 1. Variante ThürPolAzVO). Dies seien in dem für ihn geltenden Dienstschichtmodell 12 Zeitstunden. Gemäß § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO n. F. würde ihm dienst- bzw. arbeitszeitrechtlich jedoch nur ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen

Arbeitszeit, mithin 8 Zeitstunden, angerechnet. Darauf wiederum beruhe Nr. 4 des Erlasses zur Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen für Polizeivollzugsbeamte in der Thüringer Polizei vom 21. Juli 2011, insbesondere soweit es dort heiße, dass die Anrechnung der Arbeitszeit für diesen Tag nach § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO unabhängig von einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung ein Fünftel der regelmäßigen Arbeitszeit gemäß § 2 ThürPolAzVO betrage. Die angegriffene Neuregelung bedeute demzufolge, dass der in § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürPolAzVO geregelte Freistellungstag nur 8 Zeitstunden berücksichtige, während das 12-Stunden-Dienstschichtmodell, an dem er teilnehme, unberücksichtigt bleibe. Rechnerisch habe er einen Anspruch auf Freistellung bei Fortzahlung der Besoldung im Umfang von 1,5 Tagen pro Jahr, die ihm aber verwehrt würden. Addiert über die Dienstjahre ergebe sich eine Vielzahl von Arbeitstagen, an denen er unter Fortzahlung der Besoldung vom Dienst freigestellt werden müsste. Dies führe zu einer rechtswidrigen Schlechterstellung im Umfang von 50 % der Arbeitszeitstunden im Vergleich zu den übrigen Polizeibeamten, die nicht dienstschichtig tätig seien.

Setze der Gesetz- und Verordnungsgeber Vorschriften über die Regelung der Urlaubs- oder auch Arbeitszeit von Polizeivollzugsbeamten um, so müssten diese dem Gleichbehandlungsgebot gemäß Artikel 3 Abs. 1 GG genügen. Zwar habe der Gesetz- und Verordnungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Grenzen der weiten Gestaltungsfreiheit würden jedoch überschritten, wenn eine Ungleichbehandlung geregelter Sachverhalte nicht auf einer hinreichenden Differenzierung beruhe. Daneben bestehe ein Verstoß gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums, namentlich das Alimentationsprinzip. Nach diesem Grundsatz habe der Dienstherr nicht nur durch Besoldung, sondern auch durch Urlaub und Arbeitszeitausgleich die Erhaltung und Regeneration der Arbeitskraft zu sichern. Beides sei Ausdruck der Fürsorgeleistungen des Dienstherrn. Den Beamten stehe ein Anspruch auf standesgemäßen Unterhalt und Kompensation nach erbrachter überobligatorischer Dienstleistung zu; dies dürfe der Staat nicht ohne Kompensation entziehen. Die aktuelle „Erlasslage“ ziehe einen Verstoß gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn nach sich. Die Fürsorgepflicht werde verletzt, wenn von dem Beamten, der in Wechselschicht diensttätig sei und allein deshalb mehr Arbeitszeit erbringe, ein adäquater Ausgleich versagt werde, indem beispielsweise trotz seiner Dienstzeit von 12 Stunden nur auf Basis eines 8-Stunden-Arbeitstags abgerechnet werde und als Arbeitstag allein der gelte, an dem

Dienst angetreten wurde, ohne dass ein angemessener Ausgleich im Sinne einer Kompensation erfolge.

Der Antragsteller beantragt,

die Regelung in § 6 Abs. 4 Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten vom 1. Juli 2009 in der Fassung des Art. 10 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011, veröffentlicht am 30. Juni 2011, in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Juli 2011, für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antrag sei unzulässig, da er sich gegen eine im förmlichen Gesetzgebungsverfahren als Landesgesetz erlassene Rechtsnorm richte. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sehe dafür keine Nachprüfbarkeit im Normenkontrollverfahren vor. Der Antrag sei darüber hinaus auch unbegründet. Er lasse keinen Gesichtspunkt erkennen, aus dem eine Rechtswidrigkeit der angegriffenen Norm auch nur im Ansatz erkennbar sei. Der Antragsteller behaupte zwar eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, verkenne aber, dass die angegriffene Norm gerade die Gleichbehandlung aller Polizeivollzugsbeamten gewährleiste, indem sie bei allen eine Befreiung von der Verpflichtung zur Ableistung der regelmäßigen Arbeitszeit in Höhe von einem Fünftel, also 8 Stunden, sicherstelle. Anderenfalls wäre der Antragsteller gegenüber Beamten in anderen Arbeitszeitmodellen oder mit einer anderen, kürzeren Schichtdauer unrechtmäßig bevorteilt, da er eine weitergehende Befreiung von der regelmäßigen Arbeitszeit erhalte. Folgte man der Argumentation des Antragstellers, so müsse man zu dem Ergebnis gelangen, dass er insgesamt gegenüber Beamten, die z. B. Dienst in Gleitzeit verrichteten, ungerechtfertigt bevorzugt würde, da er nur zwei Drittel der Arbeitstage eines „Normalbeamten“ pro Jahr Dienst verrichten müsse.

Wegen der weiteren Einzelheiten des wechselseitigen Vorbringens wird auf die Gerichtsakte (1 Band) Bezug genommen. Sie war Gegenstand der Beratung.

Entscheidungsgründe

Der Antrag, § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO in der Fassung des Art. 10 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 für unwirksam zu erklären, hat keinen Erfolg.

I. Der Antrag ist zulässig.

1. Gegenstand des Normenkontrollantrags ist - bereits nach dem verfahrenseinleitenden Schriftsatz vom 20. Juni 2012 - § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO in der Fassung vom 22. Juni 2010. Zwar war der darin enthaltene, ausdrücklich formulierte Antrag inkonkret gegen Artikel 10 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 gerichtet. Aus der Antragsbegründung ergibt sich jedoch eindeutig, dass nur Artikel 10 Nr. 3 des Gesetzes, mithin die Anfügung des § 6 ThürPolAzVO gemeint war. Der Klarstellung im Schriftsatz vom 28. Juni 2012 hätte es nicht notwendig bedurft.

2. Der Antrag ist auch statthaft. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Gültigkeit von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Eine solche Bestimmung trifft § 4 ThürAGVwGO. Danach entscheidet das Thüringer Oberverwaltungsgericht nach Maßgabe des § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Die angegriffene Norm, § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO, stellt eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i. S. d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO dar. Der Statthaftigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO nicht durch eine Änderungsverordnung der Exekutive, sondern als Teil eines Parlamentsgesetzes, nämlich durch Artikel 10 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 angefügt wurde.

In dieser Frage hatte zunächst das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine durch Gesetz geänderte Norm einer landesrechtlichen Rechtsverordnung, hinsichtlich der die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang angeordnet worden sei („Entsteinerungsklausel“), eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i. S. v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sein könne; vorbehaltlich landesrechtlicher Besonderheiten könne eine solche Vorschrift Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sein. Eine durch Gesetz geänderte Verordnungsnorm mit „Entsteinerungsklausel“ unterscheide sich in ihrer Qualität von dem Regelfall eines förmlichen Gesetzes; ihr komme ein minderer Rang zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8/01 - Juris, Rn. 17 ff.).

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in einem Verfahren, das die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Beitragssatzsicherungsgesetzes betraf, entschieden, dass, wenn das Parlament bestehende Rechtsverordnungen ändere oder in diese neue Regelungen einfüge, das dadurch entstandene Normgebilde aus Gründen der Normenklarheit insgesamt als Rechtsverordnung zu qualifizieren sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03). Hierzu hat es ausgeführt:

„Eine über fünfzigjährige Staatspraxis zeigt, dass ein Bedürfnis für die Änderung einer Verordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber besteht (a). Eine verfassungskonforme Lösung erfordert allerdings, der geänderten Verordnung einen einheitlichen Rang zuzuweisen, damit nicht ein der Rechtssicherheit und dem Rechtsstaatsprinzip widersprechendes Mischgebilde entsteht (b). Die Verordnungsänderung durch förmliches Gesetz ist nur unter bestimmten Voraussetzungen und Maßgaben mit dem Grundgesetz vereinbar (c).

a) Der ändernde Eingriff in eine geltende Verordnung durch ein Parlamentsgesetz ist eine Erscheinungsform bereits der frühen Gesetzgebung unter der Geltung des Grundgesetzes (erstmalig: § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Januar 1950 [BGBl. S. 7]). Diese Art der Verordnungsänderung hat in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. ...

Die seit über fünfzig Jahren bestehende Staatspraxis zeigt, dass ein Bedürfnis für den parlamentarischen Gesetzgeber besteht, 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 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.

Es gehört zudem zur Gestaltungsfreiheit des Parlaments, sein Änderungsvorhaben umfassend selbst zu verwirklichen. Wäre es darauf beschränkt, nur förmliche Gesetze zu ändern, so müsste das Änderungsvorhaben entweder zerteilt werden, um den Gesetzesänderungen die von der Exekutive zu erledigenden

Verordnungsänderungen nachfolgen zu lassen; oder der parlamentarische Gesetzgeber müsste die bislang durch Verordnung geregelten Gegenstände wieder in förmliches Gesetzesrecht übernehmen. Die Aufteilung in ein Änderungsgesetz und eine Änderungsverordnung kann zu erheblichen Verzögerungen führen (vgl. Sendler, DVBl 2005, S. 423 <425>). Außerdem besteht für das Parlament die Schwierigkeit, dass es ein differenziert ausgestaltetes und oft finanziell abgestimmtes Reformvorhaben nur teilweise selbst festlegen kann. Die Alternative der Rückholung des Ordnungsrechts hat den Nachteil gegen sich, dass künftige Änderungen durch die Exekutive und damit die für die Zukunft notwendige Flexibilität ausgeschlossen sind.

b) Das Rechtsstaatsprinzip und das hieraus folgende Prinzip der Rechtssicherheit erlauben nur eine Lösung, die der geänderten Verordnung einen einheitlichen Rang zuweist.

aa) Das Grundgesetz unterscheidet zwischen der Rechtssetzung in der Form des Gesetzes und der Rechtssetzung in der Form der Rechtsverordnung; Voraussetzung und Folgen der Rechtssetzung in der einen und der anderen Form sind nach dem Grundgesetz verschieden (vgl. BVerfGE 8, 274 <323>; 24, 184 <199>). Die damit getroffene Unterscheidung steht nicht zur beliebigen Disposition (vgl. BVerfGE 1, 372 <390>; 6, 273 <277>; 18, 389 <391>; 22, 330 <346>; 24, 184 <199>). Das hindert den Gesetzgeber aber nicht, die der Exekutive übertragenen Regelungsbefugnisse wieder zu übernehmen und bislang als Verordnung geltende Regelungen nun als Gesetz zu erlassen (vgl. BVerfGE 22, 330 <346>). Ebenso wenig ist der Gesetzgeber prinzipiell gehindert, den Inhalt einer geltenden Verordnung unmittelbar kraft Gesetzes zu ändern. Dabei dürfen jedoch die Grenzen zwischen Gesetz und Verordnung nicht in einer Weise überschritten oder verwischt werden, die der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen beiden Regelungsformen und der rechtsstaatlichen Klarheit in Bezug auf Geltungsvoraussetzungen, Rang, Rechtsschutzmöglichkeiten und Verwerfungskompetenzen, die für beide Normtypen unterschiedlich geregelt sind, zuwiderliefe.

Durch die Änderung darf keine missverständliche, irreführende Norm entstehen, deren Bezeichnung (Verordnung) und Kennzeichnung als Normsetzung auf Grund einer Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG) zu ihrem tatsächlichen Rang (förmliches Gesetz) und den davon abhängigen Rechtsfolgen im Widerspruch steht.

Eine Aneinanderreihung der ursprünglichen Fassung und der oftmals zahlreichen Änderungsanordnungen, die mitunter nur Satzteile oder einzelne Worte betreffen, kann vor allem bei häufig geänderten Verordnungen einen sicheren Überblick über den aktuellen Normbestand nicht verschaffen. Dazu bedarf es einer redaktionell bearbeiteten Fassung, die den Normtext so wiedergibt, dass alle in Kraft getretenen Änderungen berücksichtigt und an die Stelle der nicht mehr geltenden Teile gesetzt sind. Gälte der Inhalt einer durch förmliches Gesetz veränderten Verordnung, soweit die entsprechenden Änderungen reichen, im Gesetzesrang, so wäre allerdings aus einem solchen bereinigten Normtext nicht mehr zu erkennen, welche Teile davon Ordnungsrecht geblieben und welche durch Änderungsgesetze vom Gesetzgeber erlassen worden sind.

Der Rechtscharakter der einzelnen Normteile wäre nur noch mit Rückgriff auf die Gesetzgebungsmaterialien oder auf die verkündeten Fassungen von Änderungsnormen erkennbar. Auf die Auskünfte in der Überschrift und den einleitenden Worten, die auf eine genau bezeichnete Ermächtigungsgrundlage Bezug nehmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG) wäre kein Verlass mehr; der wirkliche Status der einzelnen Bestimmungen könnte nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden.

Ein solcher Rechtszustand wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Dass zur Normenklarheit auch Normenwahrheit gehört (vgl. BVerfGE 108, 1 <20>),

wirkt sich hier denkbar einfach aus: Überschrift und Einleitung eines Regelungswerkes müssen auch nach zahlreichen Änderungen noch halten, was sie versprechen.

bb) Durch die Unklarheit über den Rang der im Verordnungstext enthaltenen Normen würde insbesondere auch das Postulat der Rechtsmittelklarheit verletzt, das als Bestandteil des Grundsatzes der Rechtssicherheit an der Verfassungsgarantie des Rechtsstaatsprinzips teilnimmt (vgl. BVerfGE 49, 148 <164>). Eine Norm darf die von ihr Betroffenen nicht im Unklaren darüber lassen, welchen Rang sie hat und wie gegen sie effektiver Rechtsschutz zu suchen ist - sei es auf einem direkt auf die Kontrolle der Norm gerichteten Rechtsweg oder durch eine indirekte Anfechtung im Zusammenhang mit einem Rechtsmittel gegen einen Vollzugsakt. Die grundlegende Verschiedenheit der Kontroll- und Verwerfungskompetenzen von förmlichen Gesetzen und Verordnungen im behördlichen und gerichtlichen Verfahren (vgl. BayVGH, NJW 2001, S. 2905 <2906 f.> einerseits und die aufhebende Revisionsentscheidung BVerwGE 117, 313 <317 ff.> andererseits) verbietet es, bei der parlamentarischen und exekutiven Rechtssetzung beide Rechtsformen so zu vermischen, dass eine klare Zuordnung nicht mehr möglich ist (vgl. Lücke, in: Sachs, GG, Art. 80 Rn. 7; Kirchhof, EStG-KK, § 51 Rn. 14 f., 54; Ossenbühl, JZ 2003, S. 1066 <1067>; Seiler, in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 51 Rn. B 131, B 133, B 135; ders., ZG 2001, S. 50 <57 f.>; Studenroth, DÖV 1995, S. 525 <529>; vgl. auch Konzak, DVBl 1994, S. 1107 <1111>). Das Parlament kann nach der bisherigen Praxis beliebig mit förmlichem Gesetz ändernd in einen Verordnungstext eingreifen und dabei nicht nur Regelungen ändern, die mit dem Anliegen des Änderungsgesetzes im Zusammenhang stehen, sondern die Gelegenheit auch zu Änderungen wahrnehmen, die es aus anderen Gründen für zweckmäßig hält. Eine derartige Abgrenzung mit der Folge, dass gegen Regelungen in ein und derselben Norm der Rechtsschutz gegen bestimmte Regelungen einfach und schnell eröffnet ist, gegen andere hingegen von der Aussetzung und Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG abhängt, erweist sich als im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG nicht sachgerecht (vgl. BVerfGE 70, 35 <56 f.>).

...

cc) Die aufgezeigten Schwierigkeiten vermeidet nur eine Lösung, die einerseits der geänderten Verordnung einen einheitlichen Rang zuweist und andererseits sicherstellt, dass der Gesetzgeber von dieser Praxis nur in den generellen Grenzen einer Verordnungsermächtigung Gebrauch macht. Ändert das Parlament wegen des sachlichen Zusammenhangs eines Reformvorhabens bestehende Verordnungen oder fügt in diese neue Regelungen ein, so ist das dadurch entstandene Normgebilde aus Gründen der Normenklarheit insgesamt als Verordnung zu qualifizieren.

...

Die Verordnung und alle ihre Teile stehen zur Überprüfung durch jedes damit befasste Gericht, gegebenenfalls auch im Verfahren nach § 47 VwGO. Die Prüfung ist umfassend und erstreckt sich nicht nur auf die Einhaltung der Ermächtigungsgrundlage; sie kann zur Beanstandung der Verordnung durch das befasste Gericht selbst führen. Art. 100 Abs. 1 GG ist nicht anwendbar; eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht ist unzulässig.

(BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - Juris, Rn. 193 ff.)"

Ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bindungswirkung auch für die hier zu beurteilende Frage hat, kann dahinstehen. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entfalten gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG eine über den

Einzelfall hinausgehende Bindungswirkung insofern, als die sich aus dem Tenor und den tragenden Gründen der Entscheidung ergebenden Grundsätze für die Auslegung der Verfassung von den Gerichten in allen künftigen Fällen beachtet werden müssen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1975 - 2 BvR 1018/74 - Juris, Rn. 13). Allerdings hat es das Bundesverfassungsgericht dahinstehen lassen, ob die Bindungswirkung allein den in der Entscheidungsformel ausgedrückten konkreten Streitgegenstand oder auch die tragenden Gründe der Entscheidung umfasst, soweit diese Ausführungen zur Auslegung der Verfassung enthalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2006 - 2 BvR 2194/99 - Juris, Rn. 29). Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 13. September 2005 betrafen die qualitative Einordnung einer bundesrechtlichen Norm und sind keiner konkreten verfassungsrechtlichen Norm des Grundgesetzes zuzuordnen. Andererseits sind es grundsätzliche verfassungsrechtliche Erwägungen, die über den konkreten Fall hinaus übertragbar sind.

Ungeachtet einer fraglichen Bindungswirkung erscheinen die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 16. Januar 2003 zwar dogmatisch stringent. Gleichwohl sind die Gründe des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die ebenfalls verfassungsrechtlich gebotene Rechtsmittelklarheit insbesondere vor dem Hintergrund vorzuziehen, dass bei einer Verordnungsvorschrift, die im Laufe der Zeit mehrfach geringfügig geändert wurde, kaum noch ausreichend deutlich unterschieden werden könnte, ob die beanstandete (Teil-)Regelung auf den parlamentarischen Gesetzgeber zurückgeht und ob sie daher Gesetzes- oder bloßen Verordnungsrang hat.

3. Dem Antragsteller kommt die erforderliche Antragsbefugnis zu. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderlich, aber auch ausreichend, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift in eigenen Rechten verletzt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. März 1998 - 4 CN 6/97 - Juris,

Rn. 12). Dies ist der Fall. Der Antragsteller ist Adressat der angegriffenen Norm. Er legt dar, dass er durch § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO in der Fassung des Gesetzes vom 22. Juni 2011 in seinen Rechten verletzt wird. Die vom Antragsteller beanstandete Regelungswirkung wurde auch nicht erst durch den Erlass zur Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen für Polizeivollzugsbeamte in der Thüringer Polizei vom 21. Juni 2011 (Thür. Staatsanz. 2011, S. 1087), namentlich die Bestimmung in dessen Nr. 4 über Arbeitszeitverkürzung, herbeigeführt. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO, der durch die amtliche Begründung (LT-Drucks. 5/2514, S. 140) klargestellt wird (dazu näher unten).

4. Die Antragsfrist ist gewahrt. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist der Antrag innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Die beanstandete Regelung in § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO wurde durch Artikel 10 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 angefügt. Das Gesetz wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 6 vom 30. Juni 2011 bekanntgemacht. Der verfahrenseinleitende Schriftsatz ging am 20. Juni 2012 bei Gericht ein. Auch der Schriftsatz mit dem klarstellenden Antrag ging am 28. Juni 2012, mithin noch innerhalb der Jahresfrist ein.

5. Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis ist nicht deshalb zu verneinen, weil die angegriffene Vorschrift lediglich eine Klarstellung dessen gebracht hätte, was zuvor schon geregelt oder durch Auslegung zu ermitteln gewesen wäre. Zwar klingt dies in der amtlichen Begründung (LT-Drucks. 5/2514, S. 140) so an, indem es dort heißt, dass die Ergänzung des Absatzes 4 der bisherigen Verfahrensweise entspreche, die bislang in der Verwaltungsvorschrift zur ThürPolAzVO konkretisiert worden sei; Ziel sei es, fortwährend aufgetretene Interpretationsfehler zu vermeiden. Tatsächlich enthielt der Erlass zur Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen für Polizeivollzugsbeamte in der Thüringer Polizei vom 30. Juli 2009 in Nr. 4 eine entsprechende Bestimmung. Dem bisherigen Gesetzeswortlaut war eine solche Regelung jedoch gerade nicht, auch nicht durch Auslegung zu entnehmen. Lediglich für die Beamten in den Dienstformen gleitende Arbeitszeit oder Dienst ohne Dienstplan war und ist geregelt, dass die Dauer der Freistellung ein Fünftel der für sie geltenden regelmäßigen Arbeitszeit beträgt (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ThürPolAzVO).

Der Wechselschichtdienst zählt jedoch zum Dienst nach Dienstplan (vgl. §§ 9 Nr. 1, 10 Abs. 1 Nr. 1 ThürPolAzVO) und nicht zur gleitenden Arbeitszeit oder zum Dienst ohne Dienstplan. Für Beamte in der Dienstform Dienst nach Dienstplan regelt allerdings § 6 Abs. 1 Satz 3 ThürPolAzVO seit jeher, dass die Dauer der Freistellung die Arbeitszeit beträgt, die an diesem Tag zu leisten ist. Erst die Anfügung des § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO regelt hinreichend deutlich, dass auch diesen Beamten nicht mehr gewährt werden soll als ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit.

II. Der Antrag ist jedoch unbegründet. § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO in der Fassung des Art. 10 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 ist mit höherrangigem Recht vereinbar und wirksam.

1. Im Beschluss vom 13. September 2005 hat das Bundesverfassungsgericht für die Änderung einer Verordnung durch den Gesetzgeber folgende Voraussetzungen aufgestellt:

a) Dem parlamentarischen Gesetzgeber steht bei der Rechtsetzung eine freie Formenwahl nicht zu. Die Einordnung der Normen als förmliche Gesetze oder als Verordnungen allein nach ihrem Rang sichert eine klare Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung und bezieht ihre Notwendigkeit daher sowohl aus dem Rechtsstaats- als auch aus dem Demokratieprinzip. Die Durchbrechung dieses Grundsatzes durch die Bestimmung einer vom Parlament erlassenen Norm zur Verordnung kann nur hingenommen werden, wenn es sich um eine Anpassung im Rahmen einer Änderung eines Sachbereichs durch den Gesetzgeber handelt. Die Änderung einer Verordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber unabhängig von sonstigen gesetzgeberischen Maßnahmen ist unzulässig (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - Juris, Rn. 207).

Diese Voraussetzung ist hier erfüllt. Die Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten wurde im Zusammenhang mit einer Vielzahl von beamtenrechtlichen Regelungen aus dem Bereich des allgemeinen Beamten-, des Versorgungs- und Besoldungsrechts geändert. Im Vordergrund standen die

Modifizierung der Regelaltersgrenze und die Absenkung der wöchentlichen Regelarbeitszeit von 42 auf 40 Stunden.

b) Auch wenn der parlamentarische Gesetzgeber Verordnungsrecht ändert, ist er an das Gesetzgebungsverfahren gebunden. Der Umstand, dass die Verordnung in ihrer durch Gesetz geänderten Fassung insgesamt als Verordnungsrecht zu qualifizieren ist, ändert nichts daran, dass für das Zustandekommen des ändernden Gesetzes die Regeln über die Gesetzgebung anzuwenden sind (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - Juris, Rn. 208).

Bedenken sind insoweit weder vorgetragen noch ersichtlich. Der Gesetzentwurf (LT-Drucks. 5/2514) wurde nach Behandlung in den Ausschüssen in zweiter Lesung vom Thüringer Landtag unter Berücksichtigung der Beschlussempfehlung angenommen und das Gesetz im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30. Juni 2011 (S. 99 ff.) verkündet.

c) Des Weiteren ist der parlamentarische Gesetzgeber bei der Änderung einer Verordnung an die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) gebunden (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - Juris, Rn. 209).

Auch insoweit bestehen keine Bedenken. Ermächtigungsgrundlage für die Regelung der Arbeitszeit durch Rechtsverordnung war die ausdrückliche Bestimmung in § 111 ThürBG in der Fassung des Gesetzes vom 20. März 2009 (nunmehr ähnlich geregelt in §§ 59 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 101 Satz 1 ThürBG vom 12. August 2014). Nach § 111 Satz 1 Nr. 1 ThürBG a. F. erließ das für das Beamtenrecht zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung besondere Bestimmungen über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten, insbesondere über die Dauer, die Verlängerung und die Verkürzung der regelmäßigen Arbeitszeit und der Dienstsichten. Die Ermächtigungsgrundlage für die Regelung der Arbeitszeit durch Rechtsverordnung in § 111 ThürBG a. F. enthält keine einschränkenden, materiell-rechtlichen Regelungen, gegen die die Anrechnungsvorschrift des § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO verstieße.

2. Die Vorschrift steht auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang.

a) Die Regelung in § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO, derzufolge die Anrechnung auf die Arbeitszeit ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit beträgt, stellt eine Regelung über die Arbeitszeit dar und nicht etwa eine Urlaubsregelung (so zutreffend: VG Düsseldorf, Urteil vom 20. Januar 2004 - 2 K 2823/03 - Juris, Rn. 27). Die Freistellung wird gerade gewährt, um die Arbeitszeit zu verkürzen. Sie soll nicht unmittelbar vor oder nach dem Erholungsurlaub gewährt werden (§ 6 Abs. 2 ThürPolAzVO).

Der Regelungsinhalt der Vorschrift ist allerdings allein anhand des Wortlauts nicht zweifelsfrei. Sie ließe sich dahin verstehen, dass die Zeit der Freistellung, unabhängig davon, ob der Beamte nach dem an diesem Tag gültigen Dienstplan 4, 8 oder 12 Stunden Dienst hätte leisten müssen, mit einem Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden (§ 2 Abs. 1 ThürPolAzVO), mithin 8 Stunden, angerechnet wird. Die amtliche Begründung zeigt jedoch, dass dies nicht gemeint war, sondern dass den Polizeibeamten lediglich Freistellung im Umfang eines Fünftels der wöchentlichen Arbeitszeit gewährt werden soll und durch die Inanspruchnahme des (ganzen) dienstfreien Tages entstandene Mehr- oder Minderstunden auszugleichen sind. Die amtliche Begründung (LT-Drucks. 5/2514, S. 140) hierzu lautet:

„Die vorgenommene Ergänzung des Absatzes 4 entspricht der bisherigen Verfahrensweise zur Arbeitszeitanrechnung des AZV-Tages, die bislang in der Verwaltungsvorschrift zur ThürPolAzVO konkretisiert wurde. ...

Auch bei einer abweichenden Einteilung der regelmäßigen Arbeitszeit wird der Beamte zwar von der individuell an diesem Tag zu leistenden Arbeitszeit vollständig freigestellt, die arbeitszeitrechtliche Anrechnung ist jedoch auf ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit beschränkt. Der Verordnungswortlaut des Absatzes 1 Satz 3 "die Dauer der Freistellung" bezieht sich auf eine ganztägige Befreiung von der Dienstleistungspflicht, geregelt wird jedoch nicht die Anrechnung der Arbeitszeit am betreffenden AZV-Tag. Insofern ist Absatz 4 notwendig.

Im Übrigen erfolgt auch in den Fällen einer kürzeren Dienstplanung (zum Beispiel sechs Stunden) die arbeitszeitrechtliche Anrechnung zu einem Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit. Hier wird dem Beamten die Differenz zur geplanten Zeit gutgeschrieben. Nicht zulässig wäre die Fallgestaltung, dass ein Beamter, der Dienst nach Dienstplan verrichtet und hiernach zwölf Stunden leisten müsste, nur acht Stunden freigestellt wird.

Diese Regelung entspricht inhaltlich der Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten in Verbindung mit der Begründung sowie den

Arbeitszeitverordnungen anderer Bundesländer (zum Beispiel Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) und gewährleistet, unabhängig von der Dienstform und der Verteilung der Arbeitszeit, eine einheitliche arbeitszeitrechtliche Anrechnung.“

Noch deutlicher bestimmt dies der Erlass zur Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen für Polizeivollzugsbeamte in der Thüringer Polizei vom 21. Juni 2011 (Thür. Staatsanz. 2011, S. 1087), dessen Nr. 4 Abs. 2 lautet (nahezu wortgleich mit dem bis dahin gültigen Erlass vom 30. Juli 2009; eingefügt wurde nur der Verweis auf den neu eingefügten § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO):

„Die Anrechnung der Arbeitszeit für diesen Tag beträgt nach § 6 Abs. 4 ThürPolAzVO unabhängig von einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung ein Fünftel der regelmäßigen Arbeitszeit gemäß § 2 ThürPolAzVO. Ist die regelmäßige Arbeitszeit abweichend verteilt, so wird der Beamte zwar einen vollen Tag freigestellt, jedoch muss die Zeit, die ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit übersteigt, nachgearbeitet werden. Eine fehlende Zeit ist dem Beamten entsprechend gutzuschreiben.“

b) Die Regelung verstößt nicht gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), soweit sie Beamte im Wechselschichtdienst betrifft und deren Arbeitszeit dahin regelt, dass ihnen am dienstfreien Tag Freistellung im Umfang von nicht mehr als (zu verrechnenden) 8 Stunden gewährt wird. Auch wenn man in der Änderung eine Regelung erblickte, die die bisherige Arbeitszeit für die Polizeivollzugsbeamten im Wechselschichtdienst erhöhte, wäre dies rechtlich zulässig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts existiert kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, der besagt, dass die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit eines Beamten eine bestimmte Stundenzahl nicht überschreiten dürfe. Vielmehr entspricht es hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, dass ein Beamter seine ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem - grundsätzlich auf Lebenszeit - seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen hat. Einheitliche gesetzliche Bestimmungen, die die Arbeitszeit der Beamten regelten, bestanden daher bis in die Weimarer Zeit hinein nicht. Es steht demnach grundsätzlich im Organisationsermessen des Dienstherrn, die Arbeitszeit der Beamten festzulegen (vgl. BVerfG, 1. Kammer des

Zweiten Senats, Beschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 - Juris, Rn. 7 f.; BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 2/01 - Juris, Rn. 36).

Zu den Regelungen im Beamtenrecht, bei denen es keinen zu beachtenden hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums gibt, die demzufolge keinen Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG genießen und jederzeit geändert werden können, zählen namentlich auch Arbeitszeitverkürzungen (vgl. BVerfG, Beschluss des 2. Senats vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75, 2 BvR 1045/75 - Juris, Rn. 36).

c) Die angegriffene Norm verstößt auch nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zählt.

Das Organisationsermessen des Dienstherrn im Hinblick auf die Regelung der Arbeitszeit findet seine Grenze in dem hergebrachten Grundsatz der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten. Danach muss der Dienstherr bei der Festlegung der Wochenarbeitszeit die wohlverstandenen Interessen der Beamten berücksichtigen. Er darf die Wochenarbeitszeit insbesondere nicht auf ein Maß festlegen, das die Beamten übermäßig belastet, über ihre physischen und psychischen Kräfte hinaus in Anspruch nimmt oder gar geeignet ist, ihre Gesundheit zu gefährden (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 - Juris, Rn. 8, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 11. März 2008 - 2 BvR 263/07 - Juris, Rn. 8). Der Dienstherr hat grundsätzlich auch eine gewisse Parallelität zu den Dienstzeiten im öffentlichen Dienst im Übrigen zu wahren (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 - Juris, Rn. 8).

Die Anrechnung eines Freistellungstages mit einem Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ab dem 1. Juli 2011 ist danach mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG nicht zu beanstanden. Die Anrechnungsregelung bewirkt, dass ein Beamter im Wechselschichtdienst, wie andere Beamte und Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst auch, eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden zu verrichten hat und ihm als Arbeitszeitverkürzung eine Freistellung im Umfang von

einem Fünftel, mithin von 8 Stunden gewährt wird. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Regelung Polizeibeamte im Wechselschichtdienst übermäßig in Anspruch nimmt, auch wenn dieser Dienst physisch und psychisch anstrengender ist als etwa ein Tagesdienst mit gleichbleibenden Dienstzeiten. Dies macht der Antragsteller auch nicht geltend. Auch dem im Wechselschichtdienst tätigen Beamten wird jedenfalls ein voller Freistellungstag gewährt. Dass er ein Mehr oder Weniger an Arbeitszeit noch abzuleisten hat oder gutgeschrieben bekommt, ändert daran nichts; dies wird über sein Jahresarbeitszeitkonto (§ 8 Abs. 1 ThürPolAzVO) abgerechnet. Es kann dahinstehen, ob der Dienstherr berechtigt wäre, denjenigen Beamten, die in dem besonders belastenden Wechselschichtdienst eingesetzt sind, eine nicht in Stunden, sondern als Tag berechnete Freistellung und somit einen gewissen Ausgleich für diese besondere Dienstform zu gewähren. Verpflichtet ist er dazu nicht. Dabei ist nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass zugleich mit der hier beanstandeten Änderung die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit für Polizeibeamte durch Art. 10 Nr. 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2011 (§ 2 Abs. 1 ThürPolAzVO) von 42 auf 40 Stunden reduziert wurde. Diese *wöchentliche* Reduzierung ist in der Summe weit mehr als die Verkürzung der anzurechnenden Stundenzahl eines einzigen dienstfreien Tages pro Jahr.

d) Die Arbeitszeitverlängerung verstößt ferner nicht gegen das durch Art. 33 Abs. 5 GG verbürgte Alimentationsprinzip. Die Anrechnung der Freistellungs- auf die Arbeitszeit, mit der eine Anpassung der Besoldungsbezüge nicht verbunden war, kann auf der Grundlage der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht als (mittelbare) Besoldungskürzung und damit als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Alimentation angesehen werden. Die Alimentation des Beamten stellt nämlich - anders als der Lohn aus einem privatrechtlichen Dienstvertrag - kein Entgelt für eine konkrete Dienstleistung dar. Dienstbezüge, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung sind vielmehr die Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich ihm der Beamte mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt. Dieses besondere, herausgehobene Verhältnis zwischen Dienstpflicht und Alimentation schließt es aus, die gewährte Alimentation auf die geleisteten Arbeitsstunden umzulegen und eine Arbeitszeitverlängerung gleichzeitig als Besoldungskürzung zu begreifen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom

30. Januar 2008 - 2 BvR 398/07 - Juris, Rn. 10; Beschluss des Zweiten Senats vom 25. November 1980 - 2 BvL 7/76, 2 BvL 8/76, 2 BvL 9/76 - Juris, Rn. 109; vgl. auch zur Anhebung der wöchentlichen Arbeitszeit der Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 2/01 - Juris, Rn. 36).

e) Die Anrechnungsvorschrift verletzt den Antragsteller ferner nicht in seinem Recht aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengeren Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur bezogen auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen. Eine Norm verletzt danach den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn durch sie eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten verschieden behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 - 2 BvR 1397/09 - Juris, Rn. 53, 54, m. w. Nw.).

Nach diesem Maßstab wird der Antragsteller gegenüber anderen Beamten nicht gleichheitswidrig benachteiligt. Seiner Rüge liegt eine Sichtweise zugrunde, die den Arbeitszeitverkürzungstag einschließlich seiner Anrechnung strikt als einheitlichen Tag auffasst, und zwar als jenen Tag, an dem ohne die Freistellung Dienst zu leisten gewesen wäre. Hierbei würde der Arbeitstag für jeden Beamten unabhängig davon, wieviele Stunden er zu leisten hätte, pauschaliert. Tatsächlich ist es so, dass das Abstellen auf die auf einen Arbeitstag anteilig entfallenden Dienststunden eine

kleinteiligere und daher rechnerisch noch genauer dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung tragende Freistellung darstellt.

Eine tageweise Freistellung ist auch nicht als Kompensation geboten. Der Antragsteller hat entgegen seinem Vorbringen im Wechselschichtdienst wöchentlich nicht mehr Arbeitszeit abzuleisten als andere Polizeibeamte. Der Einsatz im Wechselschichtdienst ist zwar anstrengender als außerhalb des Schichtdienstes. Hierfür erhält der betroffene Beamte Zulagen. Dass der Dienstherr nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz gehalten wäre, einen (minimalen) Ausgleich gerade beim Freistellungstag zu schaffen, ist jedoch nicht zu erkennen. Auch hier kann offenbleiben, ob dem Dienstherrn unter Beachtung des Gleichheitsgebots die Möglichkeit offen gestanden hätte, eine andere Regelung zu treffen, weil hinreichende sachbezogene Unterschiede zwischen dem Wechselschichtdienst und dem nicht-schichtigen Dienst nach Dienstplan bestehen. Dass der Gesetzgeber eine stundenweise Lösung gefunden hat, ist nicht zu beanstanden.

f) Schließlich ist auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gegen die Anrechnungsregelung nichts einzuwenden. Es handelt sich nicht um einen gravierenden Eingriff in die Arbeitszeitregelung für Polizeivollzugsbeamte. Die Erwägung des Gesetzgebers, durch die Anrechnung eine Angleichung an den Umfang der Arbeitsbefreiung für andere Beamte zu schaffen, bedeutet für die Betroffenen im Wechselschichtdienst keine Belastung, die sie erheblich beeinträchtigen könnte und einer Kompensation bedürfte (vgl. zum Wegfall der Befreiung vom Dienst an einem Arbeitstag im Kalenderjahr: OVG NW, Urteil vom 4. August 2004 - 6 A 1459/04 - Juris, Rn. 31).

g) Die Änderung der Verordnung trat gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Thüringer Gesetzes zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2011 am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft. Sie trat mithin nicht rückwirkend in Kraft, was nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch bei bereits bestehender, abweichender Erlasslage unzulässig gewesen wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 - 2 C 4/05 - Juris).

III. Die Kosten des Verfahrens hat der Antragsteller zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in §§ 132 VwGO, 127 BRRG genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

Neue Anschrift ab 01.12.2016:

Jenaer Straße 2a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

das Urteil eines anderen Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihm werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist,

oder

ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Hampel

Gravert

Best

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 5.000,- € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 2 GKG.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Hampel

Gravert

Best