

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 9. Februar 2015  
über die Verfassungsbeschwerde  
der Frau I. F. in R.

gegen

1. das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 21. März 2012 Az. RO 1 K 11.408,
2. den Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. November 2013 Az. 3 ZB 12.998

Aktenzeichen: Vf. 11-VI-14

#### Leitsätze:

1. Zum Gegenstand der Verfassungsbeschwerde bei einem mehrere Instanzen umfassenden Ausgangsverfahren.
2. Mit der Verfassungsbeschwerde ist (auch) die im Instanzenzug letzte fachgerichtliche Entscheidung anzugreifen, welche die beanstandete (und im weiteren fachgerichtlichen Verfahren nicht entfallene) Beschwer enthält.
3. Wendet sich der Beschwerdeführer gegen das inhaltliche Ergebnis des fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens und besteht die letztinstanzliche Entscheidung in der Nichtzulassung eines Rechtsmittels durch das Rechtsmittelgericht, muss sich die Verfassungsbeschwerde daher (auch) gegen die dieser Entscheidung im Ausgangsverfahren vorangegangene Sachentscheidung richten. Diese ist insoweit maßgeblicher Prüfungsgegenstand.

4. Wendet sich der Beschwerdeführer dagegen, dass sein Rechtsmittel vom Rechtsmittelgericht nicht zugelassen wurde, so kann dessen Entscheidung, da ihr die Anwendung von Bundesrecht zugrunde liegt, nur am Maßstab des Willkürverbots sowie solcher Verfahrensgrundrechte gemessen werden, die mit gleichem Inhalt auch im Grundgesetz gewährleistet sind.
  
5. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass § 17 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über den Urlaub der bayerischen Beamten und Richter (Urlaubsverordnung – UrlV) nach der Auslegung im Ausgangsverfahren eine Rechtsgrundverweisung auf § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV enthält mit der Folge, dass eine Dienstbefreiung nur bei einer anders nicht abwendbaren terminlichen Kollision zwischen dienstlichen Pflichten und mit dem kommunalen Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Tätigkeiten gewährt werden kann.

### **Entscheidung:**

Die Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

- 1 Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen
  - das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 21. März 2012 Az. RO 1 K 11.408, durch das die Klage der Beschwerdeführerin gegen den Freistaat Bayern auf erneute Entscheidung über eine von ihr beantragte und abgelehnte pauschale Gewährung einer Dienstbefreiung abgewiesen wurde;

- den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. November 2013 Az. 3 ZB 12.998, durch den der Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg abgelehnt wurde.
- 2 Die Beschwerdeführerin ist als Studienrätin an einer staatlichen Realschule teilzeitbeschäftigt (18 Wochenstunden) und macht geltend, dass ihr wegen eines von ihr wahrgenommenen Stadtratsmandats eine pauschale Dienstbefreiung zu gewähren sei.
  - 3 1. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2009 beantragte die Beschwerdeführerin beim Leiter der Staatlichen Realschule N., ihr wöchentliches Stundenmaß wegen des von ihr seit Mai 2008 wahrgenommenen Stadtratsmandats gemäß § 17 UrIV um sieben Stunden zu reduzieren. Die im Schreiben näher aufgeschlüsselte unmittelbare Belastung durch die Stadtratsarbeit belaufe sich auf 20 bis 25, gelegentlich auch auf 25 bis 30 Stunden wöchentlich. Die Staatliche Realschule N. lehnte den Antrag mit Bescheid vom 8. Juni 2010 ab, in welchem sie der Beschwerdeführerin jedoch pro Schuljahr bis zu zwei Tage Dienstbefreiung für die Teilnahme an unmittelbar mit dem kommunalen Mandat zusammenhängenden Fortbildungsmaßnahmen zusagte.
  - 4 Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 6. November 2010 Widerspruch, soweit ihr nicht mehr als zwei Tage Dienstbefreiung pro Schuljahr für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und im Übrigen Befreiung vom Unterricht nur im Einzelfall und bis zu vier Stunden pro Woche gewährt werden sollten. Der weiter verfolgte Anspruch könne sich sowohl aus § 17 Abs. 1 UrIV als auch aus § 17 Abs. 2 UrIV ergeben. Zu diesen Vorschriften stehe die Bekanntmachung „Gewährung von Urlaub für Lehrer, die ein kommunales Ehrenamt ausüben“ des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 26. Juli 1985, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 24. Juni 2011 (im Folgenden: Bekanntmachung), im Widerspruch, indem sie im Fall des § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrIV eine wöchentliche Dienstbefreiung von höchstens vier Unterrichtsstunden und zudem eine Begrenzung für die „Gesamtbefreiung“ festlege.

Nr. 1.1. der Bekanntmachung bestimme, dass bei dem Einsatz des Lehrers in der Schule auf die Belastung durch das kommunale Ehrenamt Rücksicht genommen werden solle; Entsprechendes sehe die Bekanntmachung „Überblick über die Rechtsfolgen der Übernahme kommunaler Mandate durch Richter/Beamte“ des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 7. August 2007 vor. Auch im Personalvertretungsrecht gebe es einen Anspruch auf Dienstbefreiung. Von Lehrkräften dürfe nicht verlangt werden, ihr kommunales Ehrenamt tagsüber auszuüben und sich dann abends und nachts für die Schule vorzubereiten.

- 5 Mit Bescheid vom 10. Februar 2011 hob die Staatliche Realschule N. den Bescheid vom 8. Juni 2010 unter Zurückweisung des Widerspruchs im Übrigen insoweit auf, als darin pauschal pro Schuljahr bis zu zwei Tage Dienstbefreiung für die Teilnahme an unmittelbar mit dem kommunalen Mandat zusammenhängenden Fortbildungsmaßnahmen gewährt wurde. Die Dienstbefreiung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 UrlV, Nr. 1.2. der Bekanntmachung sei nicht in pauschalierter Form erteilbar, was sich bereits daraus ergebe, dass § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 UrlV als Ermessensentscheidung ausgestaltet sei. Um zu verhindern, dass wegen der Teilnahme an Sitzungen Unterrichtsstunden ausfielen oder von anderen Lehrkräften übernommen werden müssten, schreibe Nr. 1.1. der Bekanntmachung vor, dass bereits zu Beginn eines jeden Schuljahrs bei der Aufstellung des Stundenplans darauf zu achten sei, dass Lehrkräfte von vornherein zu den Zeiten nicht zum Unterricht eingeteilt würden, zu denen voraussichtlich regelmäßig die Sitzungen des kommunalen Organs stattfänden, in dem sie mitwirkten. Auch im Übrigen solle bei dem Einsatz der Lehrkraft in der Schule auf die Belastung durch das kommunale Ehrenamt Rücksicht genommen werden. Mit der Heranziehung der Beschwerdeführerin zum Nachmittagsunterricht an Wochentagen, an denen in der Regel keine Stadtratssitzungen oder sonstige Sitzungen im Sinn des § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV stattfänden, der Erhöhung der Stundenzahl für das von ihr unterrichtete Wahlfach Schulspiel von in der Vergangenheit drei auf im Schuljahr 2010/2011 vier Wochenstunden sowie der Verteilung ihres Unterrichtseinsatzes auf nur drei Wochentage sei diesen Anforderungen Genüge getan.

- 6 2. Am 4. März 2011 erhob die Beschwerdeführerin gegen den Freistaat Bayern Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg und beantragte, die Bescheide vom 8. Juni 2010 sowie vom 10. Februar 2011 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, über ihren Antrag vom 18. Dezember 2009 gemäß der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- 7 Wenn Lehrkräfte von vornherein zu Zeiten nicht zum Unterricht eingeteilt werden sollten, zu denen voraussichtlich Sitzungen des kommunalen Organs stattfänden, werde auf die Belastung durch das kommunale Ehrenamt allenfalls im Sinn der Schule, nicht im Sinn der Beschwerdeführerin Rücksicht genommen. Im Unterschied zu anderen Beamten, die kommunale Mandatsträger sind, werde von der Beschwerdeführerin verlangt, dass sie ihre Arbeitszeit auf Zeiten lege, zu denen keine Sitzungen stattfänden, etwa abends oder nachts. Es werde angenommen, dass sie ihre Arbeitszeit so flexibel gestalten könne, dass keine Freistellung möglich und nötig werde, was die Urlaubsverordnung aber nicht vorsehe. Im Fall der Gewährung von Dienstbefreiung nach § 17 UrlV sei die versäumte Arbeitszeit gerade nicht nachzuholen, weshalb auch das Justizministerium etwa seine Beamten anweise, dies bei der Zuteilung der Geschäfte zu berücksichtigen.
- 8 U. a. unter Verweis auf einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 15. Mai 2007 Az. AN 8 P 07.00190 führte die Beschwerdeführerin aus, dass auch im Personalvertretungsrecht eine pauschale Freistellung möglich sei und dass sich eine Entscheidung „im Einzelfall“ nicht auf einen einzelnen Anlass (Sitzung, Fortbildung, sonstige abgrenzbare Tätigkeit) beziehen müsse. Auch sei nicht von einer tageweisen Dienstbefreiung die Rede. Es sei vielmehr nach dem Sinn und Zweck der Regelung auf die Gesamtbelastung in einem gewissen Zeitraum abzustellen. Es könne ohne Weiteres jährlich oder halbjährlich Dienstbefreiung erteilt werden, zumal die Belastung durch das kommunale Mandat offenkundig sei. Eine Entscheidung im Einzelfall sei auch nicht praktikabel. Mit der Regelung in § 17 Abs. 2 Satz 3 UrlV werde klar, dass eine Freistellung wenigstens bis zu fünf Stunden wöchentlich möglich sei. Dass hier bei entsprechender Arbeitsbelastung auch eine pauschale Regelung denkbar und angezeigt sei, liege auf der Hand. Eine

Gewährung der Dienstbefreiung im Einzelfall setze jedoch voraus, dass die Beschwerdeführerin nur dann Befreiung erhalten solle, wenn sie ihre Dienstgeschäfte nicht verlegen könne. Weil dies aber praktisch immer der Fall sei, komme es faktisch zu keiner Dienstbefreiung über die Teilnahme an Sitzungen hinaus. Diese Regelung trage der Belastung durch das kommunale Ehrenamt nicht Rechnung und sei ermessensfehlerhaft.

- 9 3. Mit dem angegriffenen Urteil vom 21. März 2012, den Bevollmächtigten der Beschwerdeführerin zugestellt am 4. April 2012, wies das Verwaltungsgericht die Klage ab und begründete seine Entscheidung im Wesentlichen wie folgt:
  
- 10 Rechtsgrundlage für eine Dienstbefreiung für die Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung in Form von Sitzungen sei Art. 93 Abs. 4 BayBG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV, wonach der notwendige Urlaub zu gewähren sei, soweit es sich um die Teilnahme an Sitzungen handle, in denen der Beamte Sitz und Stimme habe. Für andere Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen, sowie für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen für kommunale Mandatsträger, die von Bildungseinrichtungen mit kommunaler Beteiligung veranstaltet werden, könne nach Maßgabe des § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrIV der erforderliche Urlaub gewährt werden, soweit die Angelegenheiten nicht außerhalb der Arbeitszeit, gegebenenfalls nach deren Verlegung, erledigt werden könnten. Gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 UrIV müsse in jedem Fall die ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte gewährleistet sein. Bereits der eindeutige Wortlaut der Bestimmungen zeige, dass sie keinen Anspruch auf eine pauschale Dienstbefreiung gewährten. Eine Beurlaubung sei nur dann erforderlich bzw. notwendig, wenn eine zeitlich festgelegte Dienstleistungspflicht des Beamten mit einer zeitlich festgelegten Ratstätigkeit oder einer Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang mit dem kommunalen Mandat zusammentreffe. Die Notwendigkeit einer derart engen Auslegung ergebe sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Als Korrelat für die Alimentationspflicht des Dienstherrn habe der Beamte dem Dienstherrn seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Von diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz machten die genannten

Bestimmungen des Bayerischen Beamtengesetzes und der Urlaubsverordnung eng auszulegende Ausnahmen. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass die ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied kommunaler Gremien zumindest in erster Linie in der Freizeit stattfinde, sodass der allenfalls erforderliche Urlaub im Rahmen der zulässigen kurzfristigen Dienstbefreiung bleibe. Ziel der Vorschriften sei es folglich nicht, bei Beamten den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Tätigkeit als Mitglied kommunaler Gremien ganz oder teilweise durch Verringerung der Dienstleistungspflicht auszugleichen. Vorrangig seien Umstellungen des Dienstes vorzunehmen, um Dienstbefreiungen zu vermeiden.

- 11 Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin einen Teil ihrer Arbeitszeit nicht zu feststehenden Zeiten abzuleisten habe, sodass es nicht zu einer Kollision zwischen einer zeitlich festgelegten Dienstpflicht und einer zeitlich festgelegten Ratstätigkeit kommen könne, möge die faktische Konsequenz haben, dass die Beschwerdeführerin nicht so häufig Beurlaubungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 oder 2 UrlV in Anspruch nehmen könne wie andere Beamte. Dies führe aber nicht zu einer sachlich ungerechtfertigten Ungleichbehandlung; vielmehr beruhe es auf sachgerechten Erwägungen, wenn eine Dienstbefreiung nur dann als erforderlich oder notwendig angesehen werde, wenn es zu einer Kollision zeitlich festgelegter Pflichten komme.
- 12 Dass § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 UrlV eine Ermessensentscheidung verlangten, stehe einer pauschalierten Dienstbefreiung ebenfalls entgegen. Die abwägungserheblichen Belange könnten in jedem konkreten Einzelfall unterschiedlich und von unterschiedlichem Gewicht sein.
- 13 Es sei nicht ersichtlich, dass durch die so ausgelegten Bestimmungen der Urlaubsverordnung und des Bayerischen Beamtengesetzes die Übernahme eines kommunalen Ehrenamts unangemessen erschwert würde; die Bestimmungen schafften vielmehr einen angemessenen Ausgleich zwischen der Verpflichtung ehrenamtlich tätiger Gemeindebürger, ihre Obliegenheiten gewissenhaft wahrzunehmen (Art. 20 Abs. 1 GO), und dem Grundsatz der vollen Dienstleistungspflicht

des Beamten (Art. 33 Abs. 5 GG) sowie dem staatlichen Erziehungsauftrag (Art. 7 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 130 Abs. 1, Art. 133 und Art. 1 Abs. 1 BayEUG). Auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gebiete es nicht, Belastungen durch die Ausübung eines kommunalen Mandats vollständig auszugleichen.

- 14** Nr. 2 dd des von der Beschwerdeführerin ins Feld geführten Schreibens des Staatsministeriums der Justiz vom 7. August 2007 (Überblick über die Rechtsfolgen der Übernahme kommunaler Mandate durch Richter/Beamte) stehe der Ablehnung einer pauschalen Dienstbefreiung nicht entgegen. Danach sei grundsätzlich der Dienstbefreiung nach § 17 UrlV durch eine entsprechende Berücksichtigung bei der Zuteilung der Geschäfte Rechnung zu tragen. Dem sei weder ausdrücklich noch konkludent eine Aufforderung zur Erteilung einer pauschalen Dienstbefreiung zu entnehmen. Verstünde man das Schreiben anders, sei es nach den obigen Ausführungen rechtswidrig; auf eine Gleichheit im Unrecht habe die Beschwerdeführerin jedoch keinen Anspruch.
- 15** 4. Mit Schriftsatz vom 27. April 2012 beantragten die Bevollmächtigten der Beschwerdeführerin die Zulassung der Berufung, wozu sie in Schriftsätzen vom 31. Mai, 5. Oktober 2012 und 30. Januar 2013 weitere Ausführungen machten. Zur Begründung verwiesen sie auf ihren Vortrag im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und führten ferner im Wesentlichen Folgendes aus:
- 16** a) Es bestünden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Der Beschwerdeführerin gehe es nicht um eine Dienstbefreiung gemäß Art. 93 Abs. 4 BayBG und § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV wegen ihrer Teilnahme an Sitzungen des Stadtrats; vielmehr werde mit Blick auf Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen und zu denen auch Vorbereitungs- und Vorbesprechungszeiten gehören, Dienstbefreiung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV beansprucht. Der in § 17 Abs. 2 UrlV verwendete Begriff des erforderlichen Urlaubs sei nicht so zu verstehen, dass eine nicht anders abwendbare Terminkollision vorausgesetzt werde; denn Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in

unmittelbarem Zusammenhang stünden, könnten nie mit Arbeitszeiten kollidieren, weil sie stets frei verlegbar seien.

- 17** Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die einschlägigen Bestimmungen der Urlaubsverordnung seien wegen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Ausnahmenvorschriften eng auszulegen, sei angesichts des ebenfalls verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzes ehrenamtlicher Betätigung einseitig und belaste die Beschwerdeführerin in besonderem Maß. Anders als bei anderen Beamten mit kommunalem Mandat gebe es für die Beschwerdeführerin keine einzige Minute Dienstbefreiung. Auch erhalte sie als Beamtin keine Lohnersatzleistungen gemäß Art. 20 a Abs. 2 GO. Eine völlige Unterordnung der Tätigkeit im kommunalen Ehrenamt und eine uneingeschränkte Doppelbelastung aus kommunalem Mandat und Dienstpflicht könnten nicht gewollt sein. Schon § 17 Abs. 2 Satz 3 UrlV zeige, dass regelmäßig fünf Stunden Dienstbefreiung pro Woche zulässig seien. Der Beschwerdeführerin genüge es, wenn ihr irgendeine pauschale Dienstbefreiung gewährt würde; es gehe ihr darum, dass ihre Belastungen in irgendeiner Weise, sei es auch nur geringfügig, ausgeglichen werden. Die Beschwerdeführerin könne nicht nur frei über die Arbeitszeit entscheiden, sondern müsse es auch. Dies führe dazu, dass sie im Unterschied zu allen anderen Beamten des Freistaats Bayern in deutlich höherem Maß belastet und im Vergleich zu ihnen schlechter behandelt werde. Wie ein Gesetzentwurf für das Land Nordrhein-Westfalen vom 1. Dezember 2011 (LT-Drs. 15/3398) zeige, hätten andere Gesetzgeber dieses Problem erkannt. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 5. Juli 2012 (BVerwGE 143, 240) auf das wegen des Demokratieprinzips jedenfalls bei der Finanzierung von Ratsfraktionen geltende Gebot strenger formaler Gleichbehandlung hingewiesen. Dieses setze sich nach der Wahl in dem Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten und Mandatsträger fort, was auch die Abgeordnetenentschädigung betreffe.
- 18** Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei unter den rechtlichen Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, der verfassungsrechtlichen Gewährleistung, kommunale Ehrenämter ausüben zu dürfen und zu müssen, sowie dem beamtenrecht-

lichen Fürsorgegrundsatz falsch; die Beschwerdeführerin habe jedenfalls Anspruch auf erneute ermessensfehlerfreie Entscheidung.

- 19** b) Aus den Darlegungen folge, dass die Rechtssache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht signifikant vom Spektrum der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entscheidenden Fälle abweiche; eine nur kursorische bzw. summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Berufung im Zulassungsverfahren erlaube keine hinreichend sichere Prognose über den Ausgang des Rechtsstreits, sodass die Berufung auch nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen sei.
- 20** 5. Mit dem angegriffenen Beschluss vom 29. November 2013, den Bevollmächtigten der Beschwerdeführerin zugestellt am 5. Dezember 2013, lehnte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Antrag auf Zulassung der Berufung ab, da die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht gegeben seien.
- 21** a) Die Beschwerdeführerin räume ein, dass sich aus § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV kein Anspruch auf eine pauschale Dienstbefreiung ergebe. Da die Beschwerdeführerin sich auf § 17 Abs. 1 Satz 2 (in Verbindung mit dem darin in Bezug genommenen Abs. 2) UrlV berufe, gehe es letztlich nur noch um eine pauschale Dienstbefreiung für Vorbereitungs- und Vorbesprechungszeiten mit Blick auf die Sitzungsteilnahme; die Frage einer Beurlaubung wegen der Sitzungsteilnahme selbst sei in § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV abschließend geregelt.
- 22** aa) Die von der Beschwerdeführerin vertretene Auffassung, der Begriff des erforderlichen Urlaubs in § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV setze keine Terminkollision zwischen der ehrenamtlichen Tätigkeit und einer zeitlich festgelegten Dienstpflicht voraus, begründe keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV, wonach für die dort genannten Tätigkeiten Urlaub nach Maßgabe des Absatzes 2 gewährt werden könne, enthalte eine Rechtsgrundverweisung auf § 17 Abs. 2 UrlV. Dass dort auf den erforderlichen Urlaub abgestellt werde, bedeute nicht, dass keine abwendbare (gemeint wohl: unabwendbare) Terminkollision vorliegen dürfe. § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV enthalte nämlich die weitere Voraussetzung,

dass die Angelegenheit nicht außerhalb der Arbeitszeit, gegebenenfalls nach deren Verlegung, erledigt werden könne, und beinhalte damit das Erfordernis einer zwingenden Terminkollision. Wollte man in § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV hingegen eine Rechtsfolgenverweisung sehen, käme es bei der Anwendung der Bestimmung auf die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV nicht an, und der Beamte hätte einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung über seine Dienstbefreiung, ohne dass es auf eine etwaige Terminkollision ankäme. Mit diesem Ergebnis würde dem Sinn und Zweck des § 17 UrlV jedoch nicht Rechnung getragen, weil sich sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen ergäben. Zum einen bestünden hinsichtlich der Urlaubsgewährung für Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen, (allein in § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV bestimmte) weniger strenge tatbestandliche Voraussetzungen als (nach § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV) für andere ehrenamtliche Tätigkeiten. Zum anderen wäre eine Dienstbefreiung für die Sitzungsteilnahme (nach § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV) an eine Terminkollision gebunden, für die vorbereitenden Tätigkeiten aber nicht.

- 23** bb) Auch die Rüge der Beschwerdeführerin, die nach Auffassung des Verwaltungsgerichts im Hinblick auf Grundsätze des Berufsbeamtentums gebotene enge Auslegung der als Ausnahmenvorschrift verstandenen Bestimmungen der Urlaubsverordnung sei angesichts des ebenfalls verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzes ehrenamtlicher Betätigung einseitig und belaste die Beschwerdeführerin in besonderem Maß, begründe keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Wegen seines eindeutigen Wortlauts bedürfe § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV keiner engen Auslegung. Der Verordnungsgeber habe deutlich gemacht, dass er das uneingeschränkte Nebeneinander von Dienst und kommunalem Mandat und die damit verbundene Doppelbelastung für zumutbar halte. Die Entscheidung über den Vorrang des Dienstes sei als gesetzgeberisches Abwägungsergebnis im Konflikt zwischen Dienst und Mandat hinzunehmen.
- 24** Mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin ins Feld geführte verfassungsrechtliche Gewährleistung ehrenamtlicher Tätigkeiten führte der Verwaltungsgerichtshof

aus, Art. 121 BV enthalte lediglich eine Grundpflicht ohne ein korrespondierendes Grundrecht. Das Recht zur Ausübung eines kommunalen Mandats ergebe sich aus Art. 14 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 BV, die Verfassung garantiere jedoch keine ungehinderte im Sinn einer uneingeschränkten Amtsausübung. Die Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers, das kommunale Mandat als Ehrenamt auszugestalten, bedeute zwingend, dass die Vereinbarkeit des Ehrenamts mit dem Hauptberuf vom einzelnen Bürger eigenverantwortlich zu bedenken und zu organisieren sei. Die Einräumung von Erleichterungen und Nachteilsausgleich stehe im weiten Ermessen des Gesetzgebers, der auch anderen Grundsätzen mit Verfassungsrang, wie der Dienstpflicht des Beamten als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums, Rechnung zu tragen habe. Auch das seit dem 1. Januar 2014 in Art. 121 Satz 2 BV normierte Staatsziel, wonach Staat und Gemeinden den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl fördern, veranlasse keine andere Beurteilung.

- 25** cc) Die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung des Gleichheitssatzes greife nicht durch. Während der „Regelbeamte“ seinen Dienst an einem vom Dienstherrn zu bestimmenden Ort und zu festgelegter Zeit zu verrichten habe, bestehe der Dienst des Lehrers nur teilweise in der Unterrichtserteilung und im Übrigen insbesondere in zeitlich nicht festgelegter Vor- und Nachbereitung des Unterrichts. Soweit infolgedessen bei Lehrern weniger als bei anderen Beamten eine Beurlaubung erforderlich werde, sei dieser Unterschied durch das Fehlen eines zeitlichen Zusammentreffens sachlich begründet.
- 26** dd) Der Fall der Beschwerdeführerin lasse sich nicht auf die Kollision ihres vollen Einsatzes als Lehrerin und der verantwortlichen Ausübung ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit reduzieren. Der Dienstherr habe keinen Anteil an dieser „Kollision“, die vielmehr darauf beruhe, dass die Beschwerdeführerin ein Ehrenamt übernommen habe. Aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn lasse sich kein Anspruch auf pauschale Dienstbefreiung herleiten, da Art. 93 Abs. 4 BayBG bzw. § 17 Abs. 1 und 2 UrIV die Fürsorgepflicht des Dienstherrn mit Blick auf die Tätigkeit eines Beamten als Mitglied einer kommunalen Vertretung abschließend konkretisierten.

- 27** b) Es bestünden auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO. Die aufgeworfenen Fragen seien durch die Rechtsprechung geklärt; im Übrigen ergebe sich ihre Beantwortung ohne Weiteres aus dem Gesetz.

II.

- 28** 1. Mit ihrer am 5. Februar 2014 eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung des Gleichheitssatzes und des Willkürverbots (Art. 118 Abs. 1 BV) sowie des Grundrechts auf rechtliches Gehör (Art. 91 Abs. 1 BV).
- 29** a) Hinsichtlich einer Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) trägt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen Folgendes vor:
- 30** aa) Es werde auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 (BVerwGE 143, 240) verwiesen, wonach der Gleichheitssatz auch für die Rechtsbeziehungen zwischen dem Rat einer Gemeinde und den Fraktionen als seinen Teilen gelte; der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit sei wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung aufzufassen und setze sich nach der Wahl im Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten und Mandatsträger fort.
- 31** bb) Das Land Nordrhein-Westfalen habe am 28. September 2012 das Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts verabschiedet, um die Doppelbelastung von Beruf und kommunalem Mandat bei Berufstätigen mit Gleitzeit, auch Beamten, zu reduzieren.
- 32** cc) In seinem Urteil vom 28. Juli 2011 (BVerwGE 140, 178) habe das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass in die Gleitzeit fallende Zeiten der Tätigkeit als

ehrenamtlicher Richter gutzuschreiben seien, soweit diese drei Stunden pro Kalenderwoche überschreiten.

- 33** dd) Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur vollen Dienstleistungspflicht des Beamten im Urteil vom 11. Dezember 1985 (BVerwGE 72, 289) seien mit Blick auf die Einführung von Teilzeitarbeit unzutreffend bzw. veraltet und stünden im Widerspruch zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 (BVerwGE 143, 240). Das Urteil vom 11. Dezember 1985 berücksichtige auch nicht, dass die zeitliche Belastung der Gemeinderatsmitglieder mit der Größe der Gemeinde zunehme. Ferner werde die steigende Belastung im Lehrerberuf nicht beachtet.
- 34** ee) Die Beschwerdeführerin fordere die Gleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Beamten sowie innerhalb eines Stadtrats, sowohl innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten als auch innerhalb der Gruppe der Berufstätigen, die auch die Selbstständigen mit einschließe, denen laut Entschädigungssatzung ein Anspruch auf Lohnersatzleistung zustehe. Die Beschwerdeführerin sei schlechter gestellt nicht nur gegenüber Beamten, die keine Gleitzeit haben, sondern auch gegenüber anderen Berufstätigen, sei es in Gleitzeit oder mit festen Arbeitszeiten.
- 35** ff) Es bestünden erhebliche Wertungswidersprüche hinsichtlich der Verdienstauffallentschädigung für die Teilnahme an Sitzungen. In § 16 Abs. 1 Satz 3 UrlV werde ein Nachholen der Arbeitszeit ausdrücklich gefordert, in § 17 Abs. 2 Satz 1 in Erwägung gezogen; beides fehle in § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV für die Teilnahme an Sitzungen. Die Wertungswidersprüche seien sachlich nicht begründet. Aus naheliegenden Gründen könnten Lehrkräfte während der Zeit für Sitzungen versäumte Vorbereitungen, Korrekturen, Organisationsarbeiten etc. nicht unerledigt lassen. Die Beschwerdeführerin fordere eine Entsprechung für die Freistellung zu Sitzungen sowie angemessene Wegezeiten.
- 36** gg) Die volle Dienstleistungspflicht des Beamten als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bedeute nicht, dass der Beamte ständig im Dienst sein müs-

se. Weder eine Teilzeitbeschäftigung noch die Stundenreduzierung bei ehrenamtlichen Personalräten an Schulen widerspreche dieser Pflicht. Einer Forderung nach entsprechender Stundenreduzierung für verbeamtete Lehrkräfte in den Kommunalparlamenten größerer Städte stünden beamtenrechtliche Vorschriften grundsätzlich nicht entgegen. In München werde das Stundendeputat bei den Lehrkräften an staatlichen Schulen, die Mitglieder des Stadtrats sind, beispielsweise pauschal auf die Hälfte reduziert. Auch das Bayerische Staatsministerium der Justiz führe die Fürsorgepflicht des Dienstherrn dafür an, dass bei verbeamteten kommunalen Mandatsträgern eine entsprechende Berücksichtigung bei der Zuteilung der Geschäfte zu erfolgen habe.

- 37** b) Aus den Darlegungen zu einer Verletzung des Gleichheitssatzes ergebe sich, dass auch das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt sei.
- 38** c) Das Grundrecht der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör (Art. 91 Abs. 1 BV) sei dadurch verletzt, dass der Verwaltungsgerichtshof ihre Ausführungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 (BVerwGE 143, 240), zum Gesetz zur Stärkung des kommunalen Mandats in Nordrhein-Westfalen, zur Möglichkeit einer pauschalen Freistellung für Personalratsmitglieder sowie zu den Ausführungen des Staatsministeriums der Justiz im Schreiben vom 7. August 2007 komplett ignoriert habe.
- 39** 2. Mit weiteren, am 19. Mai, 1. Juli, 26. November und 23. Dezember 2014 eingegangenen Schriftsätzen hat die Beschwerdeführerin ihren Vortrag ergänzt und vertieft.
- 40** Art. 118 Abs. 1 BV sei wie auch die zitierten Urteile nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang mit den Wahlrechtsgrundsätzen gemäß Art. 12 und 14 BV. Wie die Beschwerdeführerin erst im Lauf des Verfassungsbeschwerdeverfahrens erfahren habe, werde einem Richter am Amtsgericht, der Mitglied desselben Stadtrats sei wie die Beschwerdeführerin, eine pauschale Arbeitszeitreduzierung von 25 % gewährt.

- 41 3. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hält die Verfassungsbeschwerde für teilweise unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

III.

- 42 Die Verfassungsbeschwerde ist jedenfalls zum Teil unzulässig.
- 43 1. Hinsichtlich der Rüge der Beschwerdeführerin, durch den Verwaltungsgerichtshof in ihrem Grundrecht auf rechtliches Gehör (Art. 91 Abs. 1 BV) verletzt worden zu sein (S. 30 ff. der Verfassungsbeschwerde), fehlt es an der gemäß Art. 51 Abs. 2 Satz 1 VfGHG erforderlichen Erschöpfung des Rechtswegs. Macht ein Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde geltend, das zuletzt angerufene Fachgericht habe sein Recht auf rechtliches Gehör verletzt, so gehört zum Rechtsweg auch die Anhörungsrüge nach § 152 a VwGO (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.2.2010 VerfGHE 63, 28/31; vom 30.5.2012 BayVBI 2013, 738; vom 5.3.2013 – Vf. 123-VI-11 – juris Rn. 21; vom 15.10.2013 – Vf. 79-VI-12 – juris Rn. 15; vom 17.7.2014 – Vf. 65-VI-13 – juris Rn. 15). Eine Anhörungsrüge hat die Beschwerdeführerin jedoch nicht erhoben.
- 44 2. Soweit die Beschwerdeführerin im Verfassungsbeschwerdeverfahren ihren Anspruch auf pauschale Dienstbefreiung auf das Gebot einer verfassungskonformen Auslegung des Art. 93 Abs. 4 BayBG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV stützt (S. 3 des Schriftsatzes vom 26. November 2014) bzw. eine Entsprechung für die Freistellung zu Sitzungen (S. 29 der Verfassungsbeschwerde) verlangt, ist die Verfassungsbeschwerde unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unzulässig.
- 45 Die Verfassungsbeschwerde ist ein letzter außerordentlicher Rechtsbehelf mit subsidiärem Charakter. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt über das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung gemäß Art. 51 Abs. 2 Satz 1 VfGHG hinaus, dass ein Beschwerdeführer alle prozessualen und faktischen Möglichkeiten ausschöpft, um

dem als verfassungswidrig beanstandeten Verfahren entgegenzutreten (VerfGH vom 29.10.1993 VerfGHE 46, 293/295; vom 14.12.2010 BayVBI 2011, 366 f.; vom 12.8.2011 BayVBI 2011, 757; vom 24.3.2014 – Vf. 8-VI-14 – juris Rn. 25). Die Verfassungsbeschwerde ist daher unzulässig, wenn ohne Inanspruchnahme des Verfassungsgerichtshofs eine andere Möglichkeit besteht oder bestand, die gerügte Rechtsverletzung zu verhindern oder zu beseitigen oder im praktischen Ergebnis dasselbe zu erreichen (vgl. VerfGH vom 19.12.2005 VerfGHE 58, 289/291; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 120 Rn. 25 m. w. N.).

- 46** Dies ist hier der Fall. In ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung vom 31. Mai 2012 (S. 3 f.) begründete die Beschwerdeführerin das Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO u. a. wie folgt:

Das Erstgericht führt [...] aus, dass sich aus Art. 93 Abs. 4 BayBG i. V. mit § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV schon wegen des eindeutigen Wortlauts kein Anspruch auf eine pauschale Dienstbefreiung ergebe. Es sei den Beamten nämlich unter den sonst genannten Voraussetzungen (nur) der „notwendige“ bzw. der „erforderliche“ Urlaub [...] zu gewähren [...] [Es] sei eine Beurlaubung nur dann „erforderlich/notwendig“, wenn eine zeitlich festgelegte Dienstleistungspflicht des Beamten mit einer zeitlich festgelegten Rats-tätigkeit im Sinne des Art. 93 Abs. 4 BayBG, § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV, wie etwa Teilnahme an Sitzungen, oder im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 UrlV, wie Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen, zur selben Zeit zusammentrifft. Dieser Auffassung des Erstgerichts ist entgegenzutreten:

Zwar regelt Art. 93 Abs. 4 BayBG: *„Der zu einer Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung notwendige Urlaub ist zu gewähren, soweit es sich um die Teilnahme an Sitzungen handelt, in denen der Beamte oder die Beamtin Sitz und Stimme hat [...]“*

Um diese Regelung geht es der [Beschwerdeführerin] aber nicht [...] Der [Beschwerdeführerin] geht es vielmehr um die über Art. 93 Abs. 4 BayBG hinausgehende Regelung der Verordnung über den Urlaub der Bayer. Beamten und Richter.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV gilt: *„Daneben kann für Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen,*

*sowie für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen für kommunale Mandatsträger [...] Urlaub nach Maßgabe des Absatzes 2 gewährt werden.“*

Im Unterschied zu Art. 93 Abs. 4 BayBG und dem gleichlautenden § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV regelt § 17 Abs. 1 Satz 2, dass Urlaub gewährt werden kann, wobei hier nicht die Rede von „erforderlichem“ oder „notwendigem“ Urlaub ist. Zwar nimmt § 17 Abs. 1 Satz 2 2. HS UrIV auf § 17 Abs. 2 UrIV Bezug. Dieser dort genannte Begriff der Erforderlichkeit kann aber nicht so gemeint sein, dass zunächst danach zu fragen ist, ob eine nicht anders abwendbare Terminkollision vorlag [...] Dies deshalb, weil § 17 Abs. 1 Satz 2 UrIV ausdrücklich von „Tätigkeiten, die mit dem kommunalen Mandat in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen“, [spricht] und hiervon unstreitig auch Vorbereitungs- und Vorbesprechungszeiten erfasst sind, die, stellt man alleine auf Terminsbindung ab, nie mit Arbeitszeiten kollidieren können, weil sie stets frei verlegbar sind. Etwa die Vorbereitung auf eine Sitzung kann ja ohne Weiteres zwischen null und zwei Uhr nachts erfolgen. Die Frage ist hier, ob dies unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht zulässig und vom Beklagten gewollt ist.

- 47 Diese Ausführungen konnte und musste der Verwaltungsgerichtshof entgegen dem Vortrag der Beschwerdeführerin in der Verfassungsbeschwerde (S. 2 f. des Schriftsatzes vom 1. Juli 2014) so verstehen, dass diese ihren Anspruch nicht auf Art. 93 Abs. 4 BayBG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV stützt, sondern es ihr vielmehr um die über Art. 93 Abs. 4 BayBG hinausgehende Regelung des § 17 Abs. 1 Satz 2 UrIV geht (vgl. Rn. 4 des angegriffenen Beschlusses vom 29. November 2013). Konsequenterweise hat der Verwaltungsgerichtshof es dann unterlassen, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils mit Blick auf Art. 93 Abs. 4 BayBG und den gleichlautenden § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV zu erörtern, da insoweit der Berufungszulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht dargelegt wurde, wie es für die Zulassung der Berufung erforderlich gewesen wäre (vgl. § 124 a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO). Dass die Beschwerdeführerin im Schriftsatz vom 5. Oktober 2012 (S. 2) gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat, es sei im Rahmen des § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV gerade nicht klar, dass Dienstbefreiung für das kommunale Mandat nur bei unabwendbaren „externen“ Terminkollisionen infrage kommen solle, ändert daran nichts. Nach § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO sind bei einem Antrag auf Zulassung der Berufung innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Eine Verlängerung dieser Frist ist gemäß § 224

Abs. 2 ZPO i. V. m. § 57 Abs. 2 VwGO ausgeschlossen (Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 124 a Rn. 50). Zwar können die Zulassungsgründe nach Ablauf der Frist noch ergänzt werden, soweit der konkrete zu ergänzende Zulassungsgrund in offener Frist bereits den Mindestanforderungen entsprechend dargelegt ist; der Vortrag neuer, selbstständiger Zulassungsgründe nach Ablauf der Frist – und seien es auch nur weitere als die bereits dargelegten Gründe für ernsthafte Zweifel – ist jedoch ausgeschlossen (Happ, a. a. O., Rn. 53). Es lag also am Vortrag der Beschwerdeführerin in der Nichtzulassungsbeschwerde, dass die Frage einer Dienstbefreiung auf der Grundlage des gegebenenfalls verfassungskonform ausgelegten § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV nicht erörtert werden konnte. Damit ist sie unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität daran gehindert, diesen Aspekt im Rahmen der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen.

- 48** 3. Es ist fraglich, ob die Verfassungsbeschwerde mit Blick auf die obigen Ausführungen nicht vollständig unzulässig ist.
- 49** a) Ob das Unterlassen der Anhörungsrüge wegen des Grundsatzes der Subsidiarität darüber hinaus zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde insgesamt, also auch wegen sonstiger Grundrechtsrügen führt (so BVerfG vom 25.4.2005 NJW 2005, 3059; VerfGH Sachsen vom 28.2.2007 – Vf. 122-IV-07 – juris Rn. 8; vgl. dazu Heinrichsmeier, NVwZ 2010, 228), hat der Verfassungsgerichtshof bisher ausdrücklich offengelassen (VerfGH vom 28.2.2011 BayVBI 2011, 530/531; vom 15.9.2011 – Vf. 137-VI-10 – juris Rn. 17; vom 5.10.2011 – Vf. 134-VI-10 – juris Rn. 12; VerfGH BayVBI 2013, 738).
- 50** b) Der Vortrag im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zielt zumindest überwiegend darauf ab, den Anspruch auf die begehrte Dienstbefreiung aus einer angeblich ungleichen Belastung der Ratsmitglieder durch Sitzungstätigkeiten herzuleiten (vgl. etwa Verfassungsbeschwerde S. 19 bis 24 und 28 f.; Schriftsatz vom 19. Mai 2014 S. 16 unten; Schriftsatz vom 26. November 2014 S. 3), bezüglich derer die Frage der Dienstbefreiung ausschließlich in Art. 93 Abs. 4 BayBG und § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV geregelt ist. Eine eigenständige Erörterung gerade mit Blick auf § 17

Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrIV fehlt hingegen weitgehend, sodass sich die Frage der vollständigen Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde auch unter diesem Gesichtspunkt stellt.

- 51 c) Die Frage, ob die Verfassungsbeschwerde über den zu 1. und 2. dargelegten Umfang hinaus unzulässig ist, kann jedoch dahingestellt bleiben, da sie insoweit jedenfalls unbegründet ist.

#### IV.

- 52 Im Rahmen ihrer (unterstellten) Zulässigkeit ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.
- 53 1. Gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) wurde nicht verstoßen.
- 54 a) Maßgeblicher Prüfungsgegenstand ist insoweit das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg.
- 55 aa) Zwar ist wegen des Gebots der Rechtswegerschöpfung (Art. 51 Abs. 2 Satz 1 VfGHG) Beschwerdegegenstand immer die letztinstanzliche Entscheidung, auch wenn die Entscheidungen der vorausgegangenen Instanzen in die Verfassungsbeschwerde mit einbezogen werden können (Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 120 Rn. 22; Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2013, Art. 120 Rn. 27). Wendet der Beschwerdeführer sich gegen das inhaltliche Ergebnis des fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens, wie hier die Beschwerdeführerin mit Blick auf die gerügte Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes, ist jedoch diejenige im Instanzenzug letzte Entscheidung maßgeblich, die eine umfassende materielle Prüfung vornimmt und damit die vom Beschwerdeführer beanstandete Beschwer enthält (vgl. BVerfG vom 12.1.1967 BVerfGE 21, 102/104; O. Klein in Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 552). Befasst sich das Rechtsmittelgericht, wie hier der Verwaltungsge-

richtshof, nicht mehr (voll umfänglich) mit der materiellen Rechtslage, sondern nur noch mit der Zulassungsfähigkeit des Rechtsmittels, kommt es daher auf die letzte Sachentscheidung an (vgl. BVerfG, a. a. O.; O. Klein, a. a. O.), hier also auf das Urteil des Verwaltungsgerichts, in dem mit den Vorschriften des Bayerischen Beamtengesetzes und der Urlaubsverordnung Landesrecht angewendet wurde.

- 56** bb) Zudem wäre der allgemeine Gleichheitssatz hinsichtlich des angegriffenen Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs kein tauglicher Prüfungsmaßstab. Der Verwaltungsgerichtshof hatte § 124 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 VwGO und damit anders als das Verwaltungsgericht kein Landesrecht, sondern Bundesrecht anzuwenden, auch wenn er gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu prüfen hatte, ob ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Anwendung von Landesrecht durch das Verwaltungsgericht bestanden. Gegenüber der Anwendung von Bundesrecht, das wegen seines höheren Rangs nicht am Maßstab der Bayerischen Verfassung überprüft werden kann, beschränkt sich die Prüfung jedoch darauf, ob das Gericht willkürlich gehandelt hat. In verfahrensrechtlicher Hinsicht überprüft der Verfassungsgerichtshof Entscheidungen, die in einem bundesrechtlich geregelten Verfahren ergangen sind, auch daraufhin, ob ein Verfahrensgrundrecht der Bayerischen Verfassung verletzt wurde, das, wie z. B. der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Art. 91 Abs. 1 BV und das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV, mit gleichem Inhalt im Grundgesetz gewährleistet ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.3.1997 VerfGHE 50, 60/62; vom 26.6.2013 BayVBI 2013, 688/689 f. m. w. N.; vom 7.8.2013 NStZ-RR 2013, 380/381; vom 27.8.2013 – Vf. 103-VI-12 – juris Rn. 22; vom 8.10.2013 – Vf. 71-VI-13 – juris Rn. 57; vom 29.1.2014 – Vf. 18-VI-12 – juris Rn. 31; vom 2.7.2014 – Vf. 58-VI-13 – juris Rn. 44; vom 18.11.2014 – Vf. 64-VI-14 – juris Rn. 21; vom 25.11.2014 – Vf. 21-VI-14 – juris Rn. 23). Am materiellen Grundrecht des allgemeinen Gleichheitssatzes kann der angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs damit nicht gemessen werden. Der allgemeine Gleichheitssatz könnte insofern allenfalls mittelbar im Rahmen der Prüfung einer Verletzung des Willkürverbots von Bedeutung sein, nämlich dann, wenn das Verwaltungsgericht den allgemeinen Gleichheitssatz ver-

letzt hätte und der Verwaltungsgerichtshof deshalb bestehende ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils willkürlich verkannt hätte (s. dazu unten IV. 2. b).

- 57** b) Der Verfassungsgerichtshof überprüft gerichtliche Entscheidungen nur in engen Grenzen. Er ist kein Rechtsmittelgericht; es ist nicht seine Aufgabe, fachgerichtliche Entscheidungen dahingehend zu kontrollieren, ob die tatsächlichen Feststellungen zutreffen oder ob die Gesetze richtig ausgelegt und angewandt wurden. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde beschränkt sich die Prüfung vielmehr auf die Frage, ob die Gerichte gegen vom Beschwerdeführer bezeichnete Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen haben, die ein in zulässiger Weise als verletzt gerügtes subjektives Recht des Beschwerdeführers verbürgen. Hinsichtlich der Anwendung von Landesrecht ist zu prüfen, ob maßgebende Rechtssätze der Bayerischen Verfassung außer Acht gelassen wurden. Letzteres ist der Fall, wenn das Gericht den Wertgehalt einer ein subjektives Recht verbürgenden Norm der Bayerischen Verfassung und ihre in das einfache Recht hineinwirkende Bedeutung – ihre Ausstrahlungswirkung – verkannt hat (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 11.5.2004 VerfGHE 57, 39/43; vom 25.9.2012 VerfGHE 65, 170/177; vom 20.12.2012 BayVBI 2013, 334; vom 5.3.2013 – Vf. 123-VI-11 – juris Rn. 24). Die Tatsachenfeststellungen und die Subsumtionsvorgänge innerhalb des einfachen Rechts sind daher der Nachprüfung durch den Verfassungsgerichtshof so lange entzogen, als nicht Mängel der Sachverhaltsermittlung oder Auslegungsfehler sichtbar werden, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines verfassungsmäßigen Rechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 7.7.2000 VerfGHE 53, 131/134 f.; vom 11.1.2010 VerfGHE 63, 1/4 f.; vom 9.12.2010 VerfGHE 63, 209/215).
- 58** c) Es ist nicht festzustellen, dass das Verwaltungsgericht bei der Auslegung und Anwendung der Urlaubsverordnung die Ausstrahlungswirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) in der dargelegten Weise verkannt hätte. Hinsichtlich der zu beurteilenden fachgerichtlichen Entscheidung läge eine Verlet-

zung des Art. 118 Abs. 1 BV dann vor, wenn die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung der angewendeten Gesetze zu einer Unterscheidung geführt hätte, die wegen des allgemeinen Gleichheitssatzes auch dem Gesetzgeber verwehrt wäre (vgl. VerfGH vom 7.12.2001 VerfGHE 54, 178/180; BVerfG vom 28.10.1998 BVerfGE 99, 129/139). Nachdem die im Rahmen der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten Einwände gegen die Auslegung und Anwendung des Art. 93 Abs. 4 BayBG und des § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV unzulässig sind (s. III. 2.), kommt es darauf an, ob die Auslegung des § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV durch das Verwaltungsgericht den allgemeinen Gleichheitssatz in dieser Weise verletzt. Dies ist nicht der Fall.

- 59** aa) Das Verwaltungsgericht hat (wie der Verwaltungsgerichtshof) § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV so verstanden, dass für die Ausübung von Tätigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem kommunalen Mandat stehen, Dienstbefreiung nur dann gewährt werden kann, wenn die Angelegenheiten nicht außerhalb der Arbeitszeit, gegebenenfalls nach deren Verlegung, erledigt werden können (S. 8 f. der Urteilsgründe). Das Verwaltungsgericht hat also wie der Verwaltungsgerichtshof in § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV eine Rechtsgrundverweisung auf Absatz 2 gesehen, sodass auch dessen tatbestandliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Dienstbefreiung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV gewährt werden kann.
- 60** bb) Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es nicht, § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV im Wege einer verfassungskonformen Auslegung zumindest insoweit als Rechtsfolgenverweisung zu verstehen, als die tatbestandliche Voraussetzung einer ohne Dienstbefreiung nicht abwendbaren Terminkollision in § 17 Abs. 2 Satz 1 UrlV von der Verweisung nicht in Bezug genommen werde.
- 61** (1) Voraussetzung für die verfassungskonforme Auslegung einer Norm ist zunächst, dass sie sich überhaupt in verschiedener Weise auslegen lässt. Wäre die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV die nach den üblichen Auslegungsmethoden allein mögliche,

so verstießen gegebenenfalls diese Vorschriften selbst gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (vgl. Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 160); in diesem Fall bedürfte es einer internen Richtervorlage gemäß Art. 3 Abs. 3 VfGHG. Auch das Verständnis der Beschwerdeführerin von § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV als einer zumindest partiellen Rechtsfolgenverweisung dürfte jedoch ein mögliches Ergebnis gängiger Auslegung sein. Der Aussage des § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV, dass Urlaub „nach Maßgabe des Absatzes 2“ gewährt werden kann, käme dann immer noch mit Blick auf die Sätze 2 und 3 des § 17 Abs. 2 UrlV Bedeutung zu. Die Verfassung gibt jedoch nicht vor, § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV in diesem Sinn zu verstehen.

- 62** (2) Nach dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Verständnis des Verwaltungsgerichts (wie auch des Verwaltungsgerichtshofs) haben die Vorschriften des § 17 UrlV nicht den Zweck, bei Beamten den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Tätigkeit als Mitglied kommunaler Gremien ganz oder teilweise durch Verringerung der Dienstleistungspflicht auszugleichen. Der Zweck der Vorschriften erschöpft sich demnach darin, allen Beamten die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats dadurch zu ermöglichen, dass im Fall einer unabweisbaren Terminkollision die beamtenrechtliche Dienstleistungspflicht gegenüber der zeitlich festgelegten Beanspruchung durch das kommunale Mandat zurücktreten muss. Bezogen auf diese Zwecksetzung ist weder vorgetragen noch erkennbar, dass die Auslegung des § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 UrlV durch das Verwaltungsgericht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstieße.
- 63** (3) Der Gleichheitssatz verlangt es auch unter Berücksichtigung der Wahlrechtsgrundsätze (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 BV) nicht, § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV weitergehend so auszulegen, dass sich für alle Beamten, die Mitglieder eines Stadtrats sind, ein gleiches Maß an zeitlicher Entlastung ergibt. Ein solches Erfordernis lässt sich insbesondere nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts herleiten. Dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 1985 (BVerwGE 72, 289) die Auffassung des Verwaltungsgerichts stützt, stellt auch die Beschwerdeführerin nicht in Abrede. Ihre Auffassung, dass dieses Urteil

durch die späteren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts überholt sei, trifft jedoch nicht zu.

- 64** In seinem Urteil vom 28. Juli 2011 (BVerwGE 140, 178) hat das Bundesverwaltungsgericht unter Hinweis auf das Fehlen einer zeitlichen Kollision und das Urteil vom 11. Dezember 1985 (BVerwGE 72, 289) ausdrücklich verneint, dass ein Beamter gemäß § 45 Abs. 1 a Satz 2 DRiG beanspruchen könne, für eine in seine Gleitzeitstunden fallende Tätigkeit als ehrenamtlicher Richter von seiner beamtenrechtlichen Dienstleistungspflicht freigestellt zu werden (BVerwGE 140, 178 Rn. 8 bis 13). Dass das Bundesverwaltungsgericht dennoch eine Gutschrift in die Gleitzeitstunden fallender Zeiten der Tätigkeit als ehrenamtlicher Richter für geboten erachtet hat, soweit diese drei Stunden pro Kalenderwoche überschreiten, hatte seinen ausschließlichen Grund darin, dass § 45 Abs. 1 a Satz 1 Alt. 2 DRiG – unabhängig von dem (§ 17 UrlV vergleichbaren) Freistellungsanspruch des § 45 Abs. 1 a Satz 2 DRiG – eine Benachteiligung aufgrund der Übernahme der Ausübung des Amtes als ehrenamtlicher Richter verbietet (vgl. BVerwGE 140, 178 Rn. 14 bis 22). Nur im Rahmen der Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift geht das Bundesverwaltungsgericht auch auf die Frage der Zumutbarkeit einer zeitlichen Belastung ein (Rn. 22), sodass der Einwand der Beschwerdeführerin, das Urteil begründe die teilweise Kompensation des Zeitaufwands nicht nur mit dem Benachteiligungsverbot, sondern auch mit der Zumutbarkeit, was die zeitliche Belastung angehe, nicht zutrifft.
- 65** Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 (BVerwGE 143, 240) kann die Beschwerdeführerin schon deshalb nichts herleiten, weil es nicht die Freistellung eines Beamten von seiner Dienstleistungspflicht im Hinblick auf sein kommunales Mandat, sondern die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Stadtratsfraktionen zum Gegenstand hatte. Die im Ausgangsverfahren zu beurteilende Frage hatte das Bundesverwaltungsgericht hier also nicht im Blick. Zwar äußert sich das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung auch zum Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der wegen des Demokratieprinzips als Gebot streng formaler Gleichbehandlung aufzufassen sei und

Differenzierungen nur aus zwingenden Gründen zulasse; nach der Wahl setze er sich im Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten und Mandatsträger fort, deren Rechtsstellung und deren Mitwirkungsbefugnisse in der Vertretung deshalb ebenfalls in einem streng formalen Sinn gleich sein müssten (Rn. 18). Die Rechtsstellung und die Mitwirkungsbefugnisse der Beschwerdeführerin im Stadtrat werden durch die beamtenrechtlichen Urlaubsvorschriften jedoch nicht berührt, zumal danach die Ratstätigkeit im Kollisionsfall vorgeht. Die Urlaubsvorschriften betreffen vielmehr allein das hauptberufliche Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin zum Freistaat Bayern.

- 66** (4) Auch die von der Beschwerdeführerin angeführten Vergleichsgruppen belegen nicht, dass das vom Verwaltungsgericht gefundene Auslegungsergebnis hinsichtlich der relevanten Vorschrift des § 17 Abs. 1 Satz 2 UrIV (vgl. oben III. 2.) eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zur Folge hätte.
- 67** Dies gilt zunächst für andere Beamte mit kommunalem Mandat. Dass diese über die Freistellung bei Kollision von Sitzungstermin und zeitlich festgelegter Dienstleistungspflicht gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 UrIV hinaus für unmittelbar mit dem kommunalen Mandat zusammenhängende (sonstige) Tätigkeiten eine pauschale Dienstbefreiung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 UrIV erhielten, hat die Beschwerdeführerin weder dargelegt noch ist dies ersichtlich. Eine solche pauschale Dienstbefreiung wird insbesondere nicht durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Juli 2011 (BVerwGE 140, 178) belegt, das sich (wie zu (3) ausgeführt) nur auf die Tätigkeit eines Beamten als ehrenamtlicher Richter bezieht und in dem eine Anwendung der einschlägigen Vorschrift zur Dienstbefreiung (§ 45 Abs. 1 a Satz 2 DRiG) ausdrücklich verneint wird. Es kann deshalb aus dem Urteil insbesondere nicht geschlossen werden, dass Beamten mit Gleitzeitregelung, die ein kommunales Mandat wahrnehmen, eine in die Gleitzeitstunden fallende Betätigung im Rahmen des Mandats auf dem Arbeitszeitkonto gutzuschreiben wäre, soweit der Einsatz drei Stunden pro Kalenderwoche übersteigt. Auch aus dem von der Beschwerdeführerin zitierten nicht veröffentlichten Schreiben des Bayerischen

Staatsministeriums der Justiz vom 7. August 2007 ergibt sich nichts anderes. Dort heißt es den Ausführungen der Beschwerdeführerin zufolge:

Grundsätzlich ist der Dienstbefreiung nach § 17 UrlV durch eine entsprechende Berücksichtigung bei der Zuteilung der Geschäfte Rechnung zu tragen. Dies ergibt sich zum einen aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, zum anderen ist beispielsweise in § 16 Abs. 1 Satz 3 UrlV ausdrücklich geregelt, dass die durch eine Arbeitsbefreiung nach § 16 Abs. 1 Satz 2 UrlV versäumte Arbeitszeit nachgeholt werden soll. Aus dem Fehlen einer vergleichbaren Vorschrift in § 17 UrlV ist zu schließen, dass im Falle der Gewährung von Dienstbefreiung bzw. Sonderurlaub nach § 17 UrlV die versäumte Arbeitszeit nicht nachzuholen ist und somit grundsätzlich eine entsprechende Berücksichtigung bei der Zuteilung der Geschäfte erfolgen muss.

- 68** Abgesehen davon, dass sich die Beschwerdeführerin auch in diesem Zusammenhang unzulässigerweise auf § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV und nicht auf § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV bezieht (S. 24 der Verfassungsbeschwerde), kann der zitierten Passage des Schreibens nicht zwingend entnommen werden, dass die darin angesprochene Berücksichtigung bei der Zuteilung der Geschäfte durch Gewährung einer pauschalen Dienstbefreiung erfolgen müsste.
- 69** Auch die Argumentation der Beschwerdeführerin zur Gewährung von Verdienstausfallentschädigung (S. 21, 22 f. und 28 der Verfassungsbeschwerde) zeigt keine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung auf. Zum einen bezieht sich die Beschwerdeführerin auf Ausfallentschädigung für die Zeit von Sitzungen. Da insoweit aber allenfalls eine Dienstbefreiung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 UrlV in Betracht käme, kann die Beschwerdeführerin sich von vornherein nicht darauf berufen, dass ihr anstelle der Verdienstausfallentschädigung eine Dienstbefreiung unter Fortzahlung der Bezüge zu gewähren sei (vgl. oben III. 2.). Zum anderen betrifft die in Art. 20 a GO geregelte Entschädigung ehrenamtlich tätiger Personen ein anderes Problem als die Bestimmungen der Urlaubsverordnung zur Dienstbefreiung. Zweck der Entschädigungsvorschriften ist es zu verhindern, dass aus der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats finanzielle Nachteile erwachsen. Ein solcher Nachteil droht Beamten jedoch von vornherein nicht.

- 70** Aus nach Personalvertretungsrecht gewährten pauschalen Dienstbefreiungen kann die Beschwerdeführerin schließlich ebenfalls keine ungerechtfertigte Benachteiligung herleiten. Verfassungsrechtlich unbedenklich hat das Verwaltungsgericht insoweit ausgeführt, dass es dort mit Art. 46 Abs. 3 Satz 1 BayPVG eine ausdrückliche gesetzgeberische Entscheidung für die Gewährung einer pauschalen Dienstbefreiung gebe, die nach § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV für Tätigkeiten, die mit einem kommunalen Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen, fehle. Auch die Erwägung, dass die Tätigkeiten des Personalrats einerseits und des Gemeinderatsmitglieds andererseits nicht wesentlich gleich seien, weil es sich bei der Tätigkeit als Personalrat um eine dienststellenbezogene Tätigkeit für die eigene Beschäftigungsbehörde und deren Beschäftigte handle, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dass die Personalratstätigkeit auch im Interesse der übrigen Beschäftigten der Behörde erfolgt, rechtfertigt es in besonderer Weise, diese durch die teilweise Freistellung des Personalrats faktisch mit Mehrarbeit zu belasten.
- 71** (5) Von vornherein keine Bedeutung kommt dem Sachvortrag der Beschwerdeführerin zu, wonach einem Richter, der demselben Stadtrat angehört wie sie, eine pauschale Arbeitszeitreduzierung von 25 % und staatlich beamteten Lehrkräften in München wegen ihres dortigen Stadtratsmandats eine pauschale Dienstbefreiung in Höhe ihres halben Stundendeputats erteilt worden sei. Selbst wenn eine solche (partiell) abweichende Vollzugspraxis nachweislich bestünde, ergäbe sich daraus für die Verwaltungsgerichte nicht die Verpflichtung, bei der Auslegung des § 17 Abs. 1 Satz 2 UrlV zu einem für die Beschwerdeführerin günstigeren Ergebnis zu gelangen. Da eine pauschale Deputatsminderung nach dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Normverständnis der zuständigen Fachgerichte als unzulässig anzusehen war, konnte sich die Beschwerdeführerin insoweit auch nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung berufen (keine Gleichheit im Unrecht; vgl. VerfGH BayVBI 2013, 334).
- 72** (6) Auch aus dem Umstand, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin am 28. September 2012 mit dem Gesetz zur

Stärkung des kommunalen Ehrenamts Bestimmungen zur Reduzierung der Doppelbelastung von Beruf und kommunalem Mandat bei Berufstätigen mit Gleitzeit beschlossen hat, kann von vornherein kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz hergeleitet werden. Der Gleichheitssatz bindet jeweils nur den Kompetenzträger, der regelnd tätig wird. Die Behauptung des Verstoßes eines Rechtsakts des Freistaats Bayern gegen Art. 118 Abs. 1 BV kann also nicht darauf gestützt werden, dass ein anderes Land andere Regelungen trifft. Unterschiedliche Regelungen entsprechen vielmehr der föderalen Struktur Deutschlands (vgl. VerfGH vom 21.4.1993 VerfGHE 46, 104/110; vom 14.7.1994 VerfGHE 47, 165/177; vom 14.2.2011 VerfGHE 64, 10/19; vom 29.10.2012 BayVBI 2013, 397/398; vom 5.3.2013 BayVBI 2013, 463/465; vom 10.9.2014 – Vf. 105-VI-13 – juris Rn. 33).

- 73** 2. Auch eine Verletzung des im allgemeinen Gleichheitssatz verankerten Willkürverbots liegt nicht vor. Eine Verletzung des Willkürverbots könnte nur dann festgestellt werden, wenn die Entscheidung bei Würdigung der die Verfassung beherrschenden Grundsätze nicht mehr verständlich wäre und sich der Schluss aufdränge, sie beruhe auf sachfremden Erwägungen. Die Entscheidung dürfte unter keinem Gesichtspunkt rechtlich vertretbar sein; sie müsste vielmehr schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig, eindeutig unangemessen sein. Selbst eine zweifelsfrei fehlerhafte Anwendung einfachen Rechts begründet deshalb für sich allein noch keinen Verstoß gegen das Willkürverbot als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 8.12.2000 VerfGHE 53, 187/193; vom 11.3.2003 VerfGHE 56, 22/25; vom 13.1.2005 VerfGHE 58, 37/41; vom 14.9.2012 FamRZ 2013, 1131; vom 26.10.2012 NJW-RR 2013, 413/414).
- 74** a) Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen das inhaltliche Ergebnis des Ausgangsverfahrens wendet, ist relevanter Prüfungsgegenstand wiederum das Urteil des Verwaltungsgerichts. Dass dieses gegen den dargelegten Maßstab nicht verstoßen hat, ergibt sich bereits aus den Ausführungen zur Frage der Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (oben 1.).

**75** b) Soweit die Beschwerdeführerin ausführt, sie habe im Ausgangsverfahren entscheidungserhebliche Feststellungen des Verwaltungsgerichts so infrage gestellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens zumindest als offen anzusehen sei (S. 29 des Schriftsatzes vom 19. Mai 2014), wendet sie sich nicht gegen das materielle Verfahrensergebnis, sondern dagegen, dass der Verwaltungsgerichtshof die Berufung nicht zugelassen hat. Dessen angegriffener Beschluss ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht im dargelegten Sinn willkürlich verkannt, dass die Berufung gemäß § 124 Abs. 2 Nrn. 1 oder 2 VwGO zuzulassen gewesen wäre. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs fußt auf der Annahme, dass es sich bei § 17 Abs. 1 Satz 2 UrIV um eine Rechtsgrundverweisung auf § 17 Abs. 2 Satz 1 UrIV handle mit der Folge, dass eine Dienstbefreiung nach dieser Vorschrift nur in Betracht komme, wenn die mit dem kommunalen Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Tätigkeiten „nicht außerhalb der Arbeitszeit, gegebenenfalls nach deren Verlegung, erledigt werden können“. Dass aus verfassungsrechtlichen Gründen kein anderes Verständnis der Vorschrift geboten ist, wurde zu 1. ausgeführt. Damit ist die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des klageabweisenden Urteils des Verwaltungsgerichts bestünden (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), aber ebenso wenig schlechthin unhaltbar wie die Verneinung besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO, deren Vorliegen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (vgl. Schriftsatz vom 31. Mai 2012 S. 7) nicht eigenständig begründet wurde.

V.

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