

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 27. Juli 2011
über die Popularklage
des Herrn G. N. in H.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der Art. 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3, Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 6 Abs. 7 des Bayeri-
schen Gesetzes über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Bayeri-
sches Reisekostengesetz – BayRKG) vom 24. April 2001 (GVBI S. 133, BayRS
2032-4-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. August 2010 (GVBI S. 410)

Aktenzeichen: Vf. 25-VII-10

Leitsatz:

Die Regelungen des Bayerischen Reisekostengesetzes, nach denen für die Fahr-
kostenerstattung sowie die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung bei Dienst-
reisen der Beamten und Richter die Abreise oder Ankunft an der Dienststelle maß-
geblich ist, sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind Bestimmungen des Bayerischen Gesetzes über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Bayerisches Reisekostengesetz – BayRKG) vom 24. April 2001 (GVBl S. 133, BayRS 2032-4-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. August 2010 (GVBl S. 410), nach denen für die Fahrkostenerstattung sowie die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung bei Dienstreisen die Abreise oder Ankunft an der Dienststelle maßgeblich ist.

Die beanstandeten Vorschriften gehen zurück auf § 5 des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2009/2010 (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG – 2010) vom 12. April 2010 (GVBl S. 169) und sind am 1. Mai 2010 in Kraft getreten. Sie lauten:

Art. 2

Begriffsbestimmungen

...

(2) ... ²Dienstort ist die Gemeinde, in der sich die Dienststelle befindet, bei der Dienstreisende ständig oder überwiegend Dienst zu leisten haben.

³Haben Dienstreisende keine Dienststelle im Sinn von Satz 2, gilt die Dienststelle, der Berechtigte organisatorisch zugeordnet sind, als Dienststelle im Sinn dieses Gesetzes; dies gilt auch bei Tele- oder Wohnraumarbeit. ...

Art. 5

Fahrkostenerstattung

(1) ... ³Wird die Dienstreise an der Wohnung angetreten oder beendet, werden höchstens die Fahrkosten erstattet, die bei der Abreise oder Ankunft an der Dienststelle angefallen wären.

...

Art. 6

Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung

...

(7) Art. 5 Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.

II.

Mit seiner Popularklage begehrt der Antragsteller, die Unvereinbarkeit der vorgeannten Bestimmungen mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 95 Abs. 1 Satz 2 und Art. 118 BV festzustellen und deren Nichtigkeit auszusprechen. Er trägt dazu vor:

1. Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV werde durch die beanstandeten Normen verfassungswidrig eingeschränkt.

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zähle unter anderem die Fürsorgepflicht. Sie umschreibe die Treuepflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beamten. Die Fürsorgepflicht mit einem gewissen Mindeststandard sei somit verfassungsrechtlicher Ausfluss des Berufsbeamtentums und bilde neben der Alimentationspflicht die zweite wesentliche Hauptpflicht des Dienstherrn. Sie gehe im Hinblick auf die besondere Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses in ihren Rechtsansprüchen weiter als die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht. Aus der Fürsorgepflicht folge das Prinzip der Kostenerstattung für dienstlich veranlasste Aufwendungen. Es sei faktisch eine Besoldungskürzung, wenn der Dienstherr dem Beamten aufgabe, Dienstaufwand aus eigenem Vermögen zu bestreiten. Vielmehr obliege es dem Dienstherrn, derartigen Aufwand, etwa für dienstlich gebotene Reisen, zu tragen. Ausfluss des Fürsorgeprinzips sei das Reisekostenrecht. Die angegriffenen Bestimmungen verletzen das Kostenerstattungsprinzip, weil sie dem Beamten auferlegten, bestimmte Mehraufwendungen selbst zu tragen.

Das Reisekostenrecht werde zwar vom Sparsamkeitsgebot beherrscht; dieses finde jedoch in der Fürsorgepflicht seine Grenzen. Es sei dem Dienstherrn verboten, den Dienstreisenden aus Einsparungsgründen finanziellen und persönlichen Belastungen auszusetzen, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zur erzielbaren Kostenersparnis stünden. Dem Beamten sei es nicht zuzumuten, zur Wahrnehmung auswärtiger Dienstgeschäfte zunächst die Dienststelle aufzusuchen, um dort reisekostenrechtlich die Dienstreise zu beginnen. Er dürfe, ohne dass dienstliche Belange oder Erfordernisse entgegenstünden, die Dienstreise von seiner Wohnung aus antreten oder dort beenden. Könne der Beamte auf einen Umweg zur Dienststelle aber verzichten, müsse er sich auch reisekostenrechtlich nicht so behandeln lassen, als habe er die Dienstreise jeweils an der Dienststelle begonnen oder beendet. Durch die Regelung habe der Beamte dienstlich veranlasste zusätzliche Belastungen zu tragen, ohne dass ihm die Mehraufwendungen erstattet würden. Zudem müsse er für die Dienstreise in der Praxis häufig seinen Privat-Pkw einsetzen. Im Ergebnis erspare sich der Dienstherr das Unterhalten einer Dienstwagenflotte zulasten der Beamten, die ihren eigenen Pkw nutzten. Dafür müsse er aber zumindest die anfallenden Kosten tragen.

Das Prinzip der Erstattung von Mehraufwendungen und der Sparsamkeitsgrundsatz geböten es nicht, die Dienstreise aus reisekostenrechtlicher Sicht fiktiv an der Dienststelle beginnen zu lassen. Das Mehraufwandsprinzip besage, dass durch die Dienstreise keine wirtschaftlichen Nachteile, aber auch keine besonderen Vorteile entstehen sollten. Die Neuregelung verlange vom Beamten indessen persönliche Vermögensopfer. Zwar fielen die arbeitstäglichen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle in den Bereich der nicht erstattungsfähigen Kosten der allgemeinen Lebensführung. Dies sei aber dann anders, wenn der Beamte, wie etwa als Betriebsprüfer beim Finanzamt mit überwiegender Außendiensttätigkeit oder als Heim- oder Teleplatzarbeiter, nicht zur Anwesenheit an der Dienststelle verpflichtet sei. Dann fehle es an der für den rechnerischen Vergleich zwischen tatsächlichen Aufwendungen und Kosten der allgemeinen Lebensführung erforderlichen wirklichkeitsgerechten Grundlage. Die Tätigkeit des Beamten sei in diesem Fall nicht durch die arbeitstägliche Anwesenheitspflicht in der Dienststelle geprägt

mit der Folge, dass Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nicht den allgemeinen Lebensführungskosten zuzurechnen seien. Die Fiktion in Art. 5 und 6 BayRKG finde also keine wirklichkeitsgerechte Grundlage.

Besonders deutlich zeige sich der Verstoß gegen die Fürsorgepflicht dann, wenn der Beamte über eine private Jahreskarte der Deutschen Bahn für die Fahrten zwischen Wohnort und Dienststelle verfüge. Benutze der Beamte aus triftigen Gründen in Ermangelung eines Dienstfahrzeugs für die Dienstreise vom Wohnort aus seinen Privat-Pkw, werde die Wegstreckenentschädigung um fiktive Fahrkosten gekürzt, die der Beamte sonst nicht hätte. Er sei in diesem Fall sogar mit doppelten Fahrkosten belastet.

Die angegriffenen Reisekostenregelungen wirkten sich zudem ausschließlich zugunsten des Dienstherrn aus. Liege die Wohnung näher am Geschäftsort als die Dienststelle, so würden nur die tatsächlich angefallenen Reisekosten erstattet. Liege jedoch die Dienststelle näher am Geschäftsort als die Wohnung, so werde zulasten des Beamten angenommen, dass die Reise tatsächlich erst an der Dienststelle angetreten worden sei.

2. Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 118 BV sei verletzt, indem wesentlich Ungleiches gleich behandelt werde. Der Gesetzgeber habe offenbar sämtliche Beamten reisekostenrechtlich gleich behandeln wollen, obwohl offenkundig nicht vergleichbare Sachverhalte vorlägen. So werde die Gruppe von Beamten, die – wie etwa Betriebsprüfer im Bereich der Finanzverwaltung – die Dienststelle nur selten und nach eigener Planung aufsuchten oder überhaupt nicht dort erscheinen müssten, ohne hinreichenden Grund erheblichen finanziellen Belastungen ausgesetzt, die die andere Gruppe von Beamten, die regelmäßig ihren Dienst an der Dienststelle verrichten müssten, gerade nicht habe.

Als Beispiel seien die anfallenden Fahrkosten zu nennen. Beamte mit auswärtigem Wohnort, die ihren Dienst an der Dienststelle verrichteten, hätten zwar keinen Anspruch auf Reisekostenerstattung, denn die Fahrkosten seien Kosten der all-

gemeinen Lebensführung. Solche Beamte könnten ihre Aufwendungen jedoch steuerlich als Werbungskosten geltend machen und würden dadurch in erheblichem Umfang von Belastungen mit Fahrkosten freigehalten. Demgegenüber könnten Beamte ohne Anwesenheitspflicht an der Dienststelle keine Fahrkosten im Sinn der Pendlerpauschale geltend machen, weil sie tatsächlich nicht anfielen. Aber auch bei steuerlicher Berücksichtigung, die ohnehin nicht zu einer tatsächlichen Kostenerstattung führe, verbleibe dieser Gruppe von Beamten der wesentliche Teil der Mehraufwendungen als nicht mehr hinnehmbare finanzielle Belastung. Durch die angegriffene Regelung würden Kosten der allgemeinen Lebensführung und tatsächlicher Mehraufwand ohne Grund gleichgesetzt.

Im Hinblick auf Tele- und Wohnraumarbeitsplätze sei dem geänderten Reisekostenrecht nicht zu entnehmen, dass eine Fahrkostenerstattung jedenfalls dann in Betracht komme, wenn die höheren Fahrkosten einzig und allein auf der Entscheidung des Dienstherrn beruhten. Eine Ungleichbehandlung liege nur dann nicht vor, wenn die Einrichtung solcher Arbeitsplätze für die Beamten freiwillig und widerrufbar sei.

Es könne auch nicht eingewandt werden, dass durch die Wohnortwahl entstehende Mehrkosten letztlich vom Beamten selbst zu tragen seien. Bei Dienstreisen sei nämlich zu berücksichtigen, wie sich die Tätigkeitspflichten des Beamten regelmäßig darstellten, insbesondere, ob dessen Tätigkeit durch die arbeitstägliche Anwesenheitspflicht in der Dienststelle geprägt sei. Sei dies nicht der Fall, könnten die fiktiven Kosten für die Fahrt zur Dienststelle auch nicht zulasten des Beamten berücksichtigt werden. Dienstreisen beruhten grundsätzlich auf dienstlichen Bedürfnissen oder unmittelbarer dienstlicher Weisung. Seien die anfallenden Kosten aber ausschließlich dienstlich bedingt, könnten sie nicht den Kosten der allgemeinen Lebensführung zugerechnet werden. Wolle der Dienstherr Reisekosten einsparen, bleibe es ihm unbenommen, dem Beamten, etwa einem Betriebsprüfer, nur solche Betriebe zuzuweisen, die näher an dessen Wohnort als an der Dienststelle lägen.

3. Die Regelung in Art. 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BayRKG verstoße wegen ihrer Widersprüchlichkeit und Unklarheit gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Normenklarheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). So sei in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayRKG bei mehr als zwei Orten fraglich, wann der eine im Verhältnis zu den anderen als Ort anzusehen sei, an welchem die Tätigkeit überwiegend verrichtet werde. Die Erstreckung auf Tele- und Wohnraumarbeit in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 BayRKG erschließe sich in ihrem Regelungsgehalt nicht. Die Vorschrift sei wohl dahingehend auszulegen, dass Dienstort bzw. Dienststelle des Beamten mit Tele- oder Wohnraumarbeit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayRKG dessen Wohnort sei. Der Dienstreisende habe insoweit ständig oder weit überwiegend in seiner eigenen Wohnung Dienst zu leisten. Die Fiktion im zweiten Halbsatz von Satz 3 habe demnach nur Bedeutung, wenn die Telearbeit die Arbeitszeit des Beamten nicht überwiegend beanspruche, etwa wenn er sich im Wesentlichen im Außendienst befinde. Das System der genannten Vorschriften lege es im Ergebnis nahe, dass Dienststelle der Wohnort sein könne.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält den Antrag für unbegründet.

2. Die Bayerische Staatsregierung ist ebenfalls der Ansicht, die Popularklage sei unbegründet.

a) Die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht (Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV) begründe keinen Anspruch gegen den Dienstherrn auf Erstattung von Mehrkosten, die letztlich auf der Wohnortwahl beruhen.

Maßgebend für die Bemessung der Wegstreckenentschädigung seien die dienstlich veranlassten Mehraufwendungen. Der Grundsatz sparsamer Verwendung von Haushaltsmitteln gebiete diese Mehraufwandsbetrachtung und sei auch in der Rechtsprechung unbestritten. Die Dienstreise solle keine wirtschaftlichen Nachtei-

le verursachen, aber auch keine besonderen Vorteile verschaffen. Dies schließe nicht nur einen Auslagenersatz für Kosten der allgemeinen Lebensführung aus. Ein Vorteil läge auch dann vor, wenn aus dienstlichem Anlass ersparte Kosten der allgemeinen Lebensführung bei der Festsetzung der Reisekostenvergütung unberücksichtigt blieben. Das Mehraufwandsprinzip gelte unabhängig von der Wahl des Verkehrsmittels. Aufgrund der Wohnortwahl zusätzlich entstehende Kosten seien der allgemeinen Lebensführung zuzurechnen.

Es sei auch zu berücksichtigen, dass sich der Beamte bei Antritt und Beendigung der Reise am Wohnort den Weg zum Dienstort erspare. Bis zur Höhe der dafür ersparten Aufwendungen entstehe ohnehin kein reisekostenrechtlich beachtlicher Mehraufwand. Diese dürften auch gegengerechnet werden, weil für alle Beamten, auch für Betriebsprüfer, eine grundsätzliche Anwesenheitspflicht an der Dienststelle bestehe. Der Gesetzgeber habe sich mit der nun getroffenen Regelung für die Bemessung der Reisekostenvergütung im Rahmen seines Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums gehalten und der Fürsorgepflicht in jedem Fall genügt. Auch werde dem Beamten keineswegs aufgegeben, dienstlichen Aufwand aus eigenen Mitteln, etwa durch Benutzung des Privatfahrzeugs, zu bestreiten. Der Dienstherr wäre auch nicht gehalten, bei fehlender Bereitschaft zur Mitbenutzung privater Fahrzeuge zu dienstlichen Zwecken Dienstfahrzeuge anzuschaffen. Vielmehr könne der Dienstreisende auf die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, in bestimmten Fällen auf die Nutzung eines Taxis, verwiesen werden, selbst wenn damit ein höherer Zeitaufwand oder eine Einschränkung der persönlichen Dispositionsfreiheit einhergehen würde. Die Fürsorgepflicht gewähre keinen konkreten Anspruch des Einzelnen auf Benutzung eines bestimmten Verkehrsmittels.

Die Art und Weise, wie der Beamte die Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstätte organisiere, etwa durch Anschaffung einer Bahn-Jahreskarte, führe zu keiner anderen fürsorgerechtlichen Betrachtung. Denn dies liege in der eigenverantwortlichen – privaten – Sphäre eines jeden Bediensteten.

Bei Heim- und Telearbeitsplätzen gelte die Betrachtung umso mehr, als die Teilnahme an diesen Modellen in Bayern auf Antrag des Bediensteten freiwillig und widerruflich sei.

b) Auch der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 118 BV) sei nicht verletzt. Durch die Begrenzung der Kostenerstattung habe der Gesetzgeber eine Gleichbehandlung aller Bediensteten erreichen wollen. Sachliche Gründe für eine zwingend gebotene Ungleichbehandlung der Bediensteten je nach Tätigkeitsbild seien nicht ersichtlich.

Es sei bereits fraglich, ob der Gesetzgeber nicht vergleichbare Sachverhalte gleich behandle. Die Tätigkeit von Betriebsprüfern unterscheide sich von der Tätigkeit anderer Bediensteter ohnehin nur in der Häufigkeit der Dienstreisen. Bis auf wenige Ausnahmen bestehe für alle Bediensteten eine grundsätzliche Anwesenheitspflicht am Dienort.

Jedenfalls sei die Gleichbehandlung sachlich gerechtfertigt. Nach dem Willen des Gesetzgebers seien nur dienstlich veranlasste Aufwendungen zu berücksichtigen. Aus der Wohnortwahl des Bediensteten erwachse keine weitergehende Erstattungspflicht. Dem stehe auch nicht entgegen, dass der Dienstherr in Einzelfällen, nämlich wenn der Geschäftsort näher am Wohnort als am Dienort des Dienstreisenden liege, einen kostenrechtlichen Nutzen ziehe. Im umgekehrten Fall setze der Dienstherr mit der gesetzlichen Deckelung in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayRKG Betriebsprüfer keinen größeren finanziellen Belastungen aus als andere Verwaltungsbeamte.

Auch eine Benachteiligung in steuerlicher Hinsicht liege nicht vor. Bedienstete, die von ihrer Wohnung aus regelmäßig ihre Dienststelle aufsuchten, erhielten keinen Kostenersatz nach dem Bayerischen Reisekostengesetz; ihre Aufwendungen seien nur im Rahmen der Einkommensteuererklärung mit der gesetzlichen Entfernungspauschale berücksichtigungsfähig. Hingegen hätten Bedienstete, die von ihrer Wohnung direkt den auswärtigen Geschäftsort aufsuchten, Anspruch auf

Reisekostenerstattung nach dem Bayerischen Reisekostengesetz und könnten darüber hinaus die nachgewiesenen tatsächlichen Kosten nach Abzug des steuerfreien Arbeitgeberersatzes als Werbungskosten geltend machen.

Bei Bediensteten mit Tele- und Wohnraumarbeit sei eine reisekostenrechtliche Gleichbehandlung unter dem Gesichtspunkt der Freiwilligkeit und Widerruflichkeit gerechtfertigt. Der Einzelne habe es hiernach bei der Entscheidung für Tele- und Wohnraumarbeit selbst in der Hand, die Vor- und Nachteile der Wohnortwahl gegeneinander abzuwägen.

c) Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV) folgende Gebot der Normenklarheit werde nicht verletzt. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayRKG enthalte eine gesetzliche Definition des reisekostenrechtlichen Dienstortes. Satz 3 ergänze diese Regelung für diejenige Gruppe von Dienstreisenden, die nicht ständig oder überwiegend Dienst an einer Dienststelle zu leisten hätten, sowie für Tele- und Wohnraumarbeit. Die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs („überwiegend“) genüge dem Prinzip der Normenklarheit. Sei der Bedienstete zur (überwiegenden) Dienstleistung an einer bestimmten Dienststelle verpflichtet, so richte sich der maßgebliche Dienstort nach der Belegenheit der Dienststelle. Ergebe sich die Dienststelle nicht schon aus der ständigen oder überwiegenden Dienstleistung, so gelte als Dienststelle im reisekostenrechtlichen Sinn diejenige, der der Bedienstete organisatorisch zugeordnet sei, mit der Folge, dass Dienstort die Gemeinde sei, in der sich die Dienststelle befinde.

Das Normgefüge sei auch nicht in sich widersprüchlich.

Sehe die Dienstreisegenehmigung vor, dass die Reise am Wohnort angetreten und beendet werden könne, so folge daraus nicht die Erstattungspflicht für alle im Rahmen der Dienstreise anfallenden Aufwendungen. Vielmehr bestehe auch hier ein Anspruch auf Reisekostenvergütung nur zur Abgeltung dienstlich veranlasster Aufwendungen. Einer Erstattungspflicht weitergehender wohnortbedingter Aufwendungen stehe das Mehraufwandsprinzip in Art. 3 Abs. 1 BayRKG entgegen.

Aus der Deckelung der Fahrkostenerstattung folge auch nicht, dass die Reisekostenvergütung nach einem fiktiven Reiseverlauf bemessen werde. Bei der Reisekostenabrechnung werde der genehmigte tatsächliche Reiseverlauf herangezogen, etwa für die Festsetzung des Tagesgeldes. Nur bei der Wegstreckenentschädigung würden wegen der Höchstbetragsregelung in Art. 6 Abs. 7 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayRKG wohnortbedingte Fahraufwendungen ausgenommen.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann von jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend gemacht werden. Gesetze und Verordnungen im Sinn dieser Bestimmung sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählen die beanstandeten Bestimmungen. Der Antragsteller hat auch ausreichend dargelegt, inwieweit diese durch die Verfassung gewährleistete Grundrechte verletzen, zu denen neben dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV auch die in Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV verankerte beamtenrechtliche Fürsorgepflicht zählt (siehe unten V. 1.). Ist die Popularklage zulässig erhoben, so erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.6.2008 = VerfGH 61, 140/143).

V.

Die Popularklage ist unbegründet.

1. Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV, der neben Art. 33 Abs. 5 GG fortgilt (Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 3 zu Art. 95 m. w. N.), enthält eine verfassungsmäßige Garantie für die Institution des Berufsbeamtentums. Er verbietet, dessen Grundlagen in ihrem Wesensgehalt anzutasten (VerfGH vom 31.7.1957 = VerfGH 10, 31/42). Die Norm schützt aber auch die einzelnen Beamten, soweit die Strukturen des Berufsbeamtentums ihnen zugute kommen. In diesem Sinn hat Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV subjektiv-rechtlichen Charakter und gewährt ein grundrechtsgleiches Recht (VerfGH vom 27.4.1978 = VerfGH 31, 138/140 f.). Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, also dem Kernbestand an Strukturprinzipien, die allgemein oder ganz überwiegend und während eines längeren Zeitraums als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind, rechnet die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (VerfGH vom 20.9.2005 = VerfGH 58, 196/208 f.; VerfGH vom 24.6.2008 = VerfGH 61, 140/144; Wolff, a. a. O., RdNr. 41 zu Art. 95). Diese schützt den Beamten vor übermäßiger Belastung, so im Krankheitsfall durch Fürsorgeleistungen (Beihilfe) oder bei dienstlich veranlasstem Aufwand durch Kostenerstattungen, welche zu den sonstigen Leistungen im Sinn des Art. 5 Abs. 2 BayBG zählen. Unter die Kostenerstattungen fällt auch die Vergütung für Reisekosten, deren rechtliche Umsetzung sich im Bayerischen Reisekostengesetz findet (vgl. Uttlinger/Saller, Das Reisekostenrecht in Bayern, RdNr. 1 zu Art. 1 BayRKG). Einen Ausgleich jeglicher Aufwendungen oder eine Erstattung in jeweils vollem Umfang gebietet das Fürsorgeprinzip nicht (vgl. Wolff, a. a. O., RdNr. 42 zu Art. 95). Vielmehr kommt dem Normgeber bei der einfachgesetzlichen Konkretisierung der Fürsorgepflicht ein weiter Beurteilungsspielraum zu (VerfGH vom 21.7.1964 = VerfGH 17, 61/67; VerfGH 61, 140/144). Von Verfassungs wegen besteht insbesondere regelmäßig keine Erstattungspflicht für Mehrkosten, die aufgrund der Wohnortwahl des Beamten entstehen (ebenso VerfGH Rheinland-Pfalz vom 12.7.2010 = DÖD 2010, 258).

a) Aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn können im Allgemeinen keine weitergehenden Ansprüche hergeleitet werden als solche, die im Gesetz selbst speziell und abschließend, etwa hier im Hinblick auf die Höhe der Reisekostenerstattung,

geregelt sind (BVerwG vom 12.5.1966 = BVerwGE 24, 92/96; BVerwG vom 26.5.1971 = BVerwGE 38, 134/137 f.; BVerwG vom 8.9.1983 = BayVBI 1984, 569). Demzufolge geht die Rechtsprechung auch grundsätzlich von einer abschließenden Regelung etwa durch das Reisekostenrecht aus und erwägt Ausnahmen allenfalls dann, wenn von der dienstlichen Notwendigkeit erheblicher besonderer Kosten ausgegangen werden müsste und ohne Fürsorgeleistung eine unerträgliche Belastung der amtsangemessenen Lebensführung des Beamten eintreten und dadurch die Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern beeinträchtigt würde (z. B. BVerwG BayVBI 1984, 569).

aa) Dem bis zum 30. April 2010 geltenden Reisekostenrecht war nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Regelung zu entnehmen, nach der Ausgangs- und Endpunkt von Dienstreisen bestimmt werden konnten. Demgemäß wurde der relevante Ausgangs- und Endpunkt nach den Umständen des konkreten Einzelfalls beurteilt. Nach den zum damaligen Rechtszustand entwickelten Grundsätzen hatte der Beamte zwar nicht die freie Wahl, von wo aus er die Dienstreise antrat; vielmehr musste er sich in erster Linie an den Belangen und Erfordernissen des Dienstes orientieren. Der Sparsamkeitsgrundsatz legte den maßgebenden Ausgangs- und Endpunkt der Dienstreise danach fest, zwischen welchen dieser Punkte die Dienstreise mit dem geringsten Aufwand an Zeit und Kosten ohne Beeinträchtigung dienstlicher Belange durchgeführt werden konnte. Begrenzt wurde der Sparsamkeitsgrundsatz durch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Daraus folgte die fachgerichtliche Rechtsprechung, dass der Dienstreisende unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit allein im Interesse von Einsparungen keinen finanziellen und persönlichen Belastungen ausgesetzt werden dürfe, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der erzielbaren Kostenersparnis stünden. Ein Dienstreisender habe deshalb nicht allein aus reisekostenrechtlichen Sparsamkeitserwägungen vor Beginn und zur Beendigung der Dienstreise die Dienststelle auch dann aufzusuchen, wenn für ihn dort keine Anwesenheitspflicht bestehe und er dort keine Dienstpflichten zu erfüllen habe. Die dadurch erzielbaren Einsparungen würden in keinem angemessenen Verhältnis zu den dem Beamten zugemuteten persönlichen Belastungen stehen (vgl. BVerwG vom

21.6.1989 = BVerwGE 82, 148). Dieses Missverhältnis lasse sich auch nicht dadurch ausgleichen, dass dem Beamten zwar nachgelassen werde, die Dienstreise unmittelbar von seiner Wohnung aus zu beginnen oder dort zu beenden, jedoch aus Sparsamkeitserwägungen beim Ersatz der Wegekosten die fiktiven Kosten des Weges zwischen Wohnung und Dienststelle angerechnet würden (BVerwGE 82, 148; zuletzt noch BVerwG vom 24.4.2008 = NVwZ 2008, 1126; BVerwG vom 17.11.2008 Az. 2 B 73/08; BayVGH vom 3.6.2008 Az. 14 B 06.1279).

bb) Mit der zum 1. Mai 2010 in Kraft getretenen Neuregelung hat der bayerische Normgeber eine gesetzliche Definition des reisekostenrechtlichen Dienstortes getroffen. Damit bezweckte er, für die Bemessung der Fahrkostenerstattung fiktiv auf den Sitz der Dienststelle abstellen zu können, der der Bedienstete dienstrechtlich zugeordnet ist (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayRKG). Über Art. 2 Abs. 2 Satz 3 BayRKG wird eine entsprechende Zuordnung auch auf Bedienstete mit Tele- oder Wohnraumarbeit erstreckt. Für die Fahrkostenerstattung sowie die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung wurde ferner der Mehraufwand gesetzlich konkretisiert. Hierbei traf der Gesetzgeber bewusst eine Regelung, die von der auf eine Einzelfallbetrachtung abstellenden Rechtsprechung abweicht und dieser die Grundlage entzieht (vgl. Uttlinger/Saller, a. a. O., RdNr. 7 b zu Art. 2 BayRKG). Denn ungeachtet des Tätigkeitsbildes des Bediensteten werden Aufwendungen, die wesentlich durch einen vom Dienstort abweichenden Wohnort veranlasst sind, von einer Erstattung nun generell ausgenommen. Eine Differenzierung bei der Bestimmung des Mehraufwands je nach Art des Tätigkeitsbildes wollte der Gesetzgeber bewusst nicht treffen; vielmehr sah er hierin eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Bediensteten mit überwiegender Außendienst-, Tele- oder Wohnraumarbeit einerseits und den übrigen Bediensteten andererseits. Demzufolge wird mit der Neufassung des Reisekostenrechts der erstattungsfähige Mehraufwand generell auf die Höhe der Aufwendungen begrenzt, die bei Antritt oder Beendigung der Dienstreise an der Dienststelle angefallen wären (vgl. LT-Drs. 16/3082, Begr. zu § 5 NHG, S. 23 f.).

b) Die gesetzlich eingeschränkte Erstattungsfähigkeit reisekostenrechtlicher Mehraufwendungen verletzt den Wesenskern des in Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV verbürgten Fürsorgeprinzips nicht. Der Gesetzgeber hat bei der Konkretisierung derartiger Erstattungen ein weites Ermessen; er kann typisieren und pauschalisieren. Es ist nicht sachwidrig, die Dienststelle, der der Bedienstete organisatorisch zugeordnet ist, auch für die Erstattungsfähigkeit von Reisekosten als den maßgeblichen Bezugspunkt zu bestimmen, zumal Art. 74 BayBG eine Wohnortwahl vorschreibt, die die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Dienstgeschäfte nicht beeinträchtigt, also ein gewisses Näheverhältnis zur Dienststelle voraussetzt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss der Gesetzgeber hierbei nicht zwingend in die erstattungsrechtliche Betrachtung Aufwendungen für eine Wegstrecke mit einbeziehen, die sich aus der überwiegend dem privaten Bereich zuzuordnenden Wohnortwahl des Bediensteten ergeben, dies im Rahmen zulässiger pauschalierender Betrachtung auch nicht bei Bediensteten, für die der Außendienst die Regel und der Innendienst die Ausnahme ist. Wie der Bedienstete die Wegstrecke zwischen Wohnort und Dienststelle sonst bewältigt, spielt hierbei keine maßgebliche Rolle. Dass es durch eine derartige Einschränkung der Kostenerstattung zu einer unerträglichen Belastung der amtsangemessenen Lebensführung käme, ist nicht dargetan und auch nicht erkennbar.

2. Die beanstandeten Vorschriften des Reisekostenrechts sind auch mit Art. 118 Abs. 1 BV vereinbar.

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleichliegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr seinem Ermessen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise

dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder vernünftige und sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/158; VerfGH vom 4.5.2007 = VerfGH 60, 101/112; VerfGH 61, 140/146 f.).

a) Der Gesetzgeber rechnet die Wohnortwahl trotz ihres dienstlichen Bezugs (Art. 74 BayBG) willkürfrei dem privaten Bereich des Beamten zu. Daraus lässt sich ohne Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV auch der Grundsatz ableiten, dass die reisekostenrechtliche Erstattungspflicht bei der Dienststelle, der der Beamte zugeordnet ist, ihren jeweiligen Bezugspunkt findet. Entstehende Mehrkosten, die typischerweise durch die Wahl des Wohnorts geprägt sind, konnte der Gesetzgeber demnach von der Erstattungspflicht ausnehmen. Soweit sie dem Bediensteten tatsächlich entstanden sind und nicht erstattet werden, kommt zudem eine steuerliche Berücksichtigung als Werbungskosten in Betracht.

b) Da für nahezu sämtliche Bedienstete eine grundsätzliche Anwesenheitspflicht an der Dienststelle besteht (§ 7 Abs. 4 AzV), brauchte der Gesetzgeber nicht zwingend nach der Häufigkeit von Dienstreisen zu differenzieren, mögen sich dabei auch in Einzelfällen oder für einzelne Gruppen von Bediensteten, wie etwa Betriebsprüfer mit überwiegendem Außeneinsatz, höhere finanzielle Belastungen ergeben als bei im Innendienst Beschäftigten.

c) Dass der Dienstherr aus der getroffenen Regelung dann Vorteile zieht, wenn der Wohnort des Beamten näher am Geschäftsort liegt als die Dienststelle, ist verfassungsrechtlich ebenfalls unbedenklich. Dies ist vielmehr Folge davon, dass die Kostenerstattung auf die tatsächlich entstandenen, dienstlich bedingten Aufwendungen beschränkt ist (VerfGH Rheinland-Pfalz DÖD 2010, 258). Erforderlich ist nicht gleichsam eine Kompensation für diejenigen Fälle, in denen der Wohnort ungünstiger zum Geschäftsort liegt.

d) Soweit der Gesetzgeber auch bei Tele- und Wohnraumarbeit reisekostenrechtlich die Dienststelle als für die Fahrkostenerstattung maßgeblichen Bezugspunkt bestimmt, ist dies willkürfrei, solange kein Bediensteter verpflichtet ist, einen derartigen Arbeitsplatz einzurichten. Eine Rechtsgrundlage besteht hierfür in Bayern nicht. Art. 11 Abs. 1 Satz 4 BayGIG verpflichtet den Gesetzgeber nur, im Interesse der Beschäftigten ein entsprechendes Angebot zu schaffen. Die Teilnahme ist freiwillig und widerruflich. In diesem Fall beruhen etwaige höhere Fahrkosten nicht allein auf der Entscheidung des Dienstherrn (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz DÖD 2010, 258). Der Bedienstete selbst kann sich vielmehr entscheiden, ob die mit der Tele- und Wohnraumarbeit verbundenen Vorteile die reisekostenrechtlichen Folgen rechtfertigen.

3. Gegen das aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV folgende Erfordernis der Normenbestimmtheit wird nicht verstoßen.

Der Grundsatz der Bestimmtheit verpflichtet den Gesetzgeber, seine Normen so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Das Gebot der Bestimmtheit darf jedoch nicht übersteigert werden. Sonst würden Normen allzu starr und kasuistisch, sodass sie der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Deshalb muss nicht jeder Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Einzelne umschrieben werden. Die Regelungen müssen aber so bestimmt gefasst sein, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Der Bestimmtheitsgrundsatz verbietet es nicht, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 30.9.2004 = VerfGH 57, 113/127; VerfGH vom 22.6.2010).

a) Der Antragsteller rügt namentlich die Regelung in Art. 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BayRKG als widersprüchlich und unklar. Um dies zu überprüfen, hat sie der Verfassungsgerichtshof zunächst auszulegen. Erst nach Feststellung des Inhalts der angegriffenen Norm kann nämlich beurteilt werden, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist oder nicht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.6.2010; Wolff, a. a. O., RdNr. 28 zu Art. 98). Für die Auslegung einer Rechtsvorschrift maßgebend ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt (VerfGH vom 14.7.1994 = VerfGH 47, 165/171; VerfGH vom 22.6.2010). Mittel dazu bilden die grammatikalische, die systematische, die teleologische und schließlich die historische Auslegung, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (VerfGH vom 22.6.2010; Wolff, a. a. O., RdNr. 32 zu Art. 98).

b) Im Einklang mit der Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 16/3082 S. 23) und dem insoweit unmissverständlichen Wortlaut trifft Art. 2 BayRKG seiner gesetzestech-nischen Funktion gemäß, nämlich Begriffe zu bestimmen, in Abs. 2 Satz 2 eine Definition des für das Reisekostenrecht maßgeblichen Dienstortes. Er bestimmt ihn als die politische Gemeinde, in der sich die Dienststelle befindet, bei der die ständige oder überwiegende Dienstleistung zu erbringen ist. Ergänzt wird die Re-gelung in Satz 3 für solche Fälle, in denen Dienstreisende nicht ständig oder überwiegend an einer Dienststelle ihren Dienst zu leisten haben; insoweit genügt die organisatorische Zuordnung zu einer Dienststelle. Dies wird erstreckt auf die Fälle von Tele- und Wohnraumarbeit. Hiernach besteht für jeden Bediensteten reisekostenrechtlich nur eine Dienststelle, die in erster Linie nach der ständigen oder überwiegenden Dienstleistung, ersatzweise nach der organisatorischen Zu-ordnung eindeutig bestimmbar und in keinem Fall die Wohnung ist (siehe auch Uttlinger/Saller, a. a. O., RdNr. 29.13 zu Art. 5 BayRKG). Die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs („überwiegend“) ist unbedenklich, da dieser sich mit den üblichen juristischen Methoden auslegen lässt und in diesem Zusammenhang eine zeitlich-quantitative Betrachtung naheliegt (siehe etwa BVerwG vom 23.10.1985 = BayVBI 1986, 184).

c) Im Einklang mit dem Prinzip der Normenklarheit stehen auch die Bestimmungen in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 6 Abs. 7 BayRKG, die widerspruchsfrei die Fahrkostenerstattung sowie die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung gemäß einer vergleichenden Betrachtung von tatsächlichen Kosten einerseits und fiktiven Kosten andererseits auf den jeweils niedrigeren Betrag begrenzen, sodass pauschal die Aufwendungen für die kürzere Strecke von der Wohnung oder von der Dienststelle zum auswärtigen Geschäftsort zu erstatten sind (Uttlinger/Saller, a. a. O., RdNr. 29 zu Art. 5 BayRKG). Unabhängig von der Begrenzung der Kostenerstattung ist die Anordnung von Dienstreisen ab der Wohnung, was etwa für sonstige Bestandteile der Reisekostenvergütung (so das Tagegeld) von Bedeutung bleibt (vgl. Uttlinger/Saller, a. a. O., RdNr. 29.17 zu Art. 5 BayRKG).

VI.

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