



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 5 C 28.13
VGH 1 A 1472/12

Verkündet
am 26. Juni 2014
Werner
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Juni 2014
durch die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen als Vorsitzende
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer, Dr. Häußler,
Dr. Fleuß und Dr. Maidowski

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten werden das Urteil des
Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Juni 2013
und das Urteil des Verwaltungsgerichts Kassel vom
12. Juni 2012 geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Gewährung von Reisekostenvergütungen in Form von Tagegeld.
- 2 Der Kläger, ein im Dienst des Beklagten stehender Polizeivollzugsbeamter, hat seine Planstelle bei der Autobahnpolizeistation B. Als Mitglied der dortigen Fahndungsgruppe besteht seine Aufgabe hauptsächlich darin, Fahndungsfahrten auf den Autobahnen und Bundesstraßen seines Dienstbezirks durchzuführen.
- 3 Anträge, ihm für Fahrten dieser Art, die jeweils zu einer Abwesenheit von der Dienststätte von mehr als acht Stunden führten, ein Tagegeld zu gewähren,

blieben erfolglos. Seiner hierauf erhobenen Bescheidungsklage hat das Verwaltungsgericht stattgegeben.

- 4 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, bei den durchgeführten Fahndungsfahrten handele es sich um Dienstreisen im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Hessischen Reisekostengesetzes - HRKG -. Die Fahndungsfahrten erfüllten die anspruchsbegründenden Voraussetzungen, weil sie der Erledigung polizeilicher Aufgaben außerhalb der Polizeistation dienten und aufgrund von konkreten Einsatzplänen schriftlich angeordnet seien. Eine Dienstreise scheidet nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht deshalb aus, weil die Fahrt selbst das Dienstgeschäft sei. Mit der Pauschalierung in § 7 HRKG entfällt die Notwendigkeit nachzuweisen, dass während der Dienstreise tatsächlich Verpflegungskosten entstanden seien. Die Gewährung der sogenannten Polizeizulage schließt den Anspruch auf Tagegeld nicht aus. Durch diese Stellenzulage werde nur der Aufwand erfasst, der typischerweise mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben verknüpft sei. Das Reisekostenrecht decke demgegenüber individuelle Bedarfslagen ab, die alle Beamten treffen könnten.
- 5 Mit der Revision verfolgt der Beklagte sein Klageabweisungsbegehren weiter. Er rügt insbesondere eine Verletzung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG. Dem Begriff der Dienstreise liege die Vorstellung des Gesetzgebers zugrunde, dass zwischen der Reisetätigkeit und dem Dienstgeschäft zu trennen sei. Dementsprechend sei keine Dienstreise gegeben, wenn die Fahrt selbst das Dienstgeschäft darstelle. Davon gehe auch § 5 Abs. 2 Satz 1 der Hessischen Polizeiarbeitszeitverordnung aus. Danach werde bei einer Dienstreise nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort als Arbeitszeit gewertet, nicht aber die Fahrt selbst. Der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG, der seinem Wortlaut nach keine dahingehende Einschränkung enthalte, sei teleologisch zu reduzieren.
- 6 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 7 Die Revision des Beklagten ist begründet. Die entscheidungstragende Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, es liege eine Dienstreise im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Hessischen Reisekostengesetzes vom 9. Oktober 2009 (GVBl I S. 397) - HRKG - vor, obgleich die Fahndungsfahrt selbst das Dienstgeschäft sei, verletzt revisibles Landesrecht (§ 127 Nr. 2 BRRG i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG, vgl. dazu Urteil vom 29. April 2010 - BVerwG 2 C 77.08 - BVerwGE 137, 30 = Buchholz 271 LBeihilfeR Nr. 37, Rn. 6 m.w.N.).
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof geht zu Recht davon aus, dass als Rechtsgrundlage des geltend gemachten Anspruchs auf Erstattung der Reisekosten in Form des Tagesgeldes allein § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 7 Satz 1 HRKG in Betracht kommt. Danach haben Dienstreisende Anspruch auf Erstattung der dienstlich veranlassten notwendigen Reisekosten, wobei für Mehraufwendungen für Verpflegung ein Tagesgeld gezahlt wird, dessen Höhe sich nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes bestimmt. Die anspruchsbegründenden Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 HRKG sind entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofs nicht gegeben. Der Kläger ist zwar als Beamter des Beklagten Berechtigter im Sinne des § 1 HRKG. Die von ihm durchgeführten Fahndungsfahrten sind aber keine Dienstreisen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG.
- 9 Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG sind Dienstreisen die von der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch angeordneten oder genehmigten Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der Dienststätte. Die Beteiligten gehen zu Recht übereinstimmend davon aus, dass die Fahrten von der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch angeordnet wurden und der Kläger mit den durchgeführten Fahndungsfahrten Dienstgeschäfte im Sinne dieser Vorschrift erledigt hat. Zu entscheiden ist allein darüber, ob die Fahndungsfahrten als Dienstreise im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG zu bewerten sind, obwohl nicht nur die Einsatztätigkeit selbst, sondern auch die mit ihr untrennbar verbundene Fortbewegung Teil der Dienstaussübung des Klägers sind. Das ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsge-

richtshofs zu verneinen. Eine Dienstreise im reisekostenrechtlichen Sinne (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG) liegt nicht vor, wenn die Fortbewegung außerhalb der Dienststätte zu den wesentlichen und prägenden Aufgaben des dem Beamten übertragenen Dienstpostens zählt und damit zur Dienstausübung im eigentlichen Sinne gehört. Fahrten, die als solche dazu dienen, den Dienst zu verrichten und schon Wahrnehmung des Dienstgeschäfts sind, sind danach keine Dienstreisen. Sie entsprechen nicht dem gesetzgeberischen Leitbild der Dienstreise (1.), wie es im Wortlaut (2.) und im Regelungszweck des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG (3.) sowie in der Systematik des Dienstrechts (4.) zum Ausdruck kommt.

- 10 1. Gesetzgeberisches Leitbild des Reisekostenrechts im Sinne der typischen Fallgestaltung, die der Gesetzgeber vor Augen hatte, ist der Beamte, der sich von der Dienststätte, der er zugeordnet ist, oder von seiner Wohnung zu einem außerhalb der Dienststätte gelegenen Ort begibt, an dem er dienstliche Aufgaben wahrzunehmen hat und von wo aus er nach deren Verrichtung an die Dienststätte oder zu seiner Wohnung zurückkehrt. Er soll durch die Reisekostenvergütung von den dadurch veranlassten notwendigen Mehraufwendungen für die Beförderung, Unterkunft und Verpflegung freigestellt werden. Diesem Leitbild entspricht es, dass für eine Reise im Sinne des Reisekostenrechts die physische Fortbewegung kennzeichnend ist, deren Hauptzweck darin besteht, die Entfernung zu einem Ziel zu überbrücken. Dieses für eine Reise charakteristische Element darf gegenüber der Ausübung des Dienstes nicht in den Hintergrund treten. Eine Dienstreise ist deshalb zu verneinen, wenn dem Reiseelement - wie im Fall der Fahndungsfahrten - keine eigenständige Bedeutung mehr beigemessen werden kann, weil die Fortbewegung außerhalb der Dienststätte mit einer dienstlichen Tätigkeit, die nach dem Zuschnitt des Dienstpostens für das konkret-funktionelle Amt des Beamten wesentlich und prägend ist, untrennbar verbunden ist. Die Fortbewegung außerhalb der Dienststätte darf bei wertender Betrachtung nicht allein oder ganz überwiegend Teil des eigentlichen Dienstes sein.
- 11 2. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG bildet dieses Leitbild begrifflich ab. Mit der Formulierung „Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften

außerhalb der Dienststätte“ wird die Reise(tätigkeit) dem Dienstgeschäft gegenübergestellt und den Begriffen jeweils eine eigenständige Bedeutung zugewiesen. Anknüpfend an den allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff der Reise die physische Fortbewegung zu einem Ziel. Aus der Verwendung des Begriffs im speziellen Regelungskontext des Reisekostenrechts ergibt sich nichts anderes. Dadurch ist er nicht zwangsläufig dahin zu verstehen, dass eine Reise auch dann gegeben ist, wenn sie allein oder ganz überwiegend den geschäftsplanmäßig übertragenen dienstlichen Aufgaben zuzuordnen ist. Der Begriff des Dienstgeschäftes knüpft demgegenüber an das Amt im konkret-funktionellen Sinne an. Als Dienstgeschäft sind die dem Beamten zur Erledigung übertragenen dienstlichen Aufgaben anzusehen (Urteile vom 14. Juni 2012 - BVerwG 5 A 1.12 - Buchholz 262 § 6 TGV Nr. 1 Rn. 13 und vom 10. Dezember 2013 - BVerwG 2 C 7.12 - NZV 2014, 333 Rn. 13 jeweils m.w.N.). Die Verknüpfung der beiden Begriffe mittels der final zu verstehenden präpositionalen Bestimmung „zur Erledigung“ verdeutlicht, dass die Reise bestimmungsgemäß in der Regel darauf beschränkt ist, die Erfüllung von dienstlichen Aufgaben außerhalb der Dienststätte zu ermöglichen, ohne selbst Teil der Dienstausbübung zu sein.

- 12 3. Auch der Zweck der Vorschrift spiegelt das gesetzliche Leitbild wider. Die Definition der Dienstreise in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG dient auch dazu, die Reisetätigkeit von den eigentlichen Dienstaufgaben abzugrenzen, um sicherzustellen, dass nur die notwendigen reisebedingten Mehraufwendungen erstattet werden. Bei der Reisekostenvergütung handelt es sich um eine Aufwandsentschädigung, der der Gedanke der „Unkostenerstattung“ zugrunde liegt (vgl. Urteil vom 24. Januar 2013 - BVerwG 5 C 12.12 - BVerwGE 145, 315 = Buchholz 240 § 17 BBesG Nr. 9, Rn. 15 m.w.N.). Objektiver Rechtfertigungsgrund für ihre Gewährung ist die Reise. Mit der Reisekostenvergütung werden die Erschwernisse und finanziellen Belastungen ausgeglichen, die gerade deshalb entstehen, weil sich der Beamte an einen außerhalb der Dienststätte gelegenen Ort begibt, um dort ein Dienstgeschäft zu erledigen. Der Beamte soll diejenigen Aufwendungen ersetzt bekommen, die er ohne die Dienstreise nicht gehabt hätte (stRspr, z.B. Urteil vom 24. April 2008 - BVerwG 2 C 14.07 - Buchholz 263 LReisekostenR Nr. 8 Rn. 22 m.w.N.). Dagegen unterfallen Aufwendungen, die

mit der Dienstausbübung als solcher einhergehen, nicht dem Reisekostenrecht. Die Reisekostenvergütung dient nicht dazu, den Beamten von Kosten freizustellen, die durch die Wahrnehmung der für den Dienstposten wesentlichen und prägenden Aufgaben verursacht werden.

- 13 4. Der dem gesetzgeberischen Leitbild zugrunde liegende Gegensatz zwischen der Reise einerseits und der reinen Dienstausbübung andererseits ist auch Ausdruck übergreifender dienstrechtlicher Zusammenhänge. Die systematische Abgrenzung zum Besoldungsrecht bestätigt, dass der Bereich des Reisekostenrechts nicht betroffen ist, wenn der Ausgleich von Erschwernissen und finanziellen Belastungen in Rede steht, die mit der Aufgabenwahrnehmung verbunden sind. Ihnen ist im Rahmen der gesetzlich festgesetzten Besoldung angemessen Rechnung zu tragen. Die Besoldung dient der Alimentation, d.h. der Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts des Beamten und seiner Familie (Urteil vom 24. Januar 2013 a.a.O.), und ist die Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte mit voller Hingabe der Erfüllung seiner Dienstpflichten widmet (stRspr, z.B. Urteile vom 27. März 2014 - BVerwG 2 C 50.11 - juris Rn. 15 und vom 26. Juli 2012 - BVerwG 2 C 29.11 - BVerwGE 143, 381 = Buchholz 237.4 § 76 HmbBG Nr. 3, Rn. 39 m.w.N.). Die Besoldung muss amtsangemessen, d.h. so bemessen sein, dass sie dem Beamten und seiner Familie die Mittel für einen Lebensunterhalt zur Verfügung stellt, der dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entspricht. Der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit gewährleistet und über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen dem Amt angemessenen Lebenszuschnitt ermöglicht (stRspr, z.B. Urteil vom 24. Januar 2013 a.a.O. Rn. 21 m.w.N.). Den aus der Besoldung zu befriedigenden Grundbedürfnissen sind grundsätzlich auch die Aufwendungen für Verpflegung zuzuordnen.
- 14 Die in diesem Sinne vom Dienstherrn zu bestimmende Besoldung ist amtsbezogen, d.h. sie wird nach einer in den unterschiedlichen Statusämtern und Besoldungsgruppen zum Ausdruck kommenden Abstufung festgesetzt. Gebieten Unterschiede im konkret-funktionellen Amt eine höhere als die nach diesen Maßstäben für alle Beamten geltende Besoldung, kann der Dienstherr dem

durch die Gewährung von Zulagen wie etwa einer Stellenzulage im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl I S. 1434), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Oktober 2013 (BGBl I S. 3836), entsprechen (vgl. Beschluss vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 2 C 121.07 - BVerwGE 132, 299 = Buchholz 11 Art 143b GG Nr. 5, Rn. 33). Mit einer derartigen Zulage sollen zusätzliche Anforderungen eines Dienstpostens abgegolten werden, die nicht bereits von der allgemeinen Ämterbewertung erfasst sind (Urteil vom 25. April 2013 - BVerwG 2 C 39.11 - ZBR 2013, 304 Rn. 7 m.w.N.). Als eine solche Zulage ist auch die dem Kläger nach Nr. 9 Abs. 1 Satz 1 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B (Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz) gewährte Stellenzulage anzusehen. Diese sogenannte Polizeizulage wird für die Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes gewährt, die durch das amts-angemessene Grundgehalt nicht erfasst werden. Zu den Besonderheiten zählen die besonderen physischen und psychischen Anforderungen des vollzugs-polizeilichen Dienstes wie die Notwendigkeit, sich Gefahren für Leib und Leben auszusetzen oder in extremen Belastungssituationen in kürzester Zeit einschneidende Maßnahmen treffen zu müssen (stRspr, z.B. Urteil vom 25. August 2011 - BVerwG 2 C 22.10 - Buchholz 239.1 § 5 BeamtVG Nr. 20 Rn. 9 und 11 und Beschluss vom 3. Juni 2011 - BVerwG 2 B 13.11 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 12 = juris Rn. 10 jeweils m.w.N.), sowie die damit einhergehenden in Nr. 9 Abs. 3 der Vorbemerkungen genannten Erschwernisse, also der mit dem Posten- und Streifendienst sowie dem Nachtdienst verbundene Aufwand und der Aufwand für Verzehr.

15 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Stengelhofen

Dr. Störmer

Dr. Häußler

Dr. Fleuß

Dr. Maidowski

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Reisekostenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

HRKG	§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Satz 1
BBesG	§ 42 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1
Vorbem. BBesO A/B	Nr. 9 Abs. 3

Stichworte:

Reisekostenrecht; Reisekostenvergütung; Reisekostenerstattung; Erstattung der Reisekosten; Reisekosten; Tagegeld; Verpflegung; Mehraufwendungen für Verpflegung; Verpflegungsaufwendungen; Verpflegungskosten; Dienstreise; Dienstreisender; Reise; Reiseelement; Dienstgeschäft; Dienst; Dienstausbübung; konkret-funktionelles Amt; Amt im konkret-funktionellen Sinne; Dienstposten; Dienstaufgaben; dienstliche Aufgaben; Dienststätte; Geschäftsort; Leitbild; Autobahnpolizei; Polizeivollzugsdienst; Polizeivollzugsbeamter; Fahndungsfahrten; Fahndungsgruppe; Aufwandsentschädigung; Alimentation; Besoldung; Besoldungsleistung; Grundgehalt; Zulage; Stellingzulage; Polizeizulage.

Leitsatz:

Eine Dienstreise im reisekostenrechtlichen Sinne (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HRKG) liegt nicht vor, wenn die Fortbewegung außerhalb der Dienststätte zu den wesentlichen und prägenden Aufgaben des dem Beamten übertragenen Dienstpostens zählt und damit zur Dienstausbübung im eigentlichen Sinne gehört.

Urteil des 5. Senats vom 26. Juni 2014 - BVerwG 5 C 28.13

I. VG	Kassel vom 12.06.2012 - Az.: VG 1 K 1444/11.KS -
II. VGH	Kassel vom 26.06.2013 - Az.: VGH 1 A 1472/12 -