

Sachgebiet:

Allgemeines Beamtenrecht

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Rechtsquelle/n:

RL 2003/88/EG Art. 1 und 2
ThürPolAzVO 2015 §§ 7, 13, 16 und 20

Titelzeile:

Arbeitszeitrecht bei einer mehrtägigen Dienstreise

Leitsätze:

1. Das unionsrechtliche Arbeitszeitrecht, das lediglich die Kategorien Arbeits- und Ruhezeit kennt, hindert den nationalen Normengeber nicht, eine Zeit während einer mehrtägigen Dienstreise, die unionsrechtlich lediglich Ruhezeit ist, wegen der damit für den Beamten verbundenen Einschränkungen (ganz oder teilweise) auf das Arbeitszeitkonto anzurechnen.
2. Der Begriff der "Wartezeit" in § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. erfasst bei einer mehrtägigen Dienstreise im Rahmen eines geschlossenen Einsatzes der Bereitschaftspolizei nicht den Zeitraum zwischen dem Ende der dienstlichen Tätigkeit oder der Reise an einem Tag und dem Beginn der dienstlichen Tätigkeit oder der Reise an einem anderen Tag.

Urteil des 2. Senats vom 5. September 2024 - BVerwG 2 C 19.23

- I. VG Gera vom 25. Januar 2018
Az: 1 K 1315/16 Ge
- II. OVG Weimar vom 28. April 2022
Az: 2 KO 814/20



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 19.23
2 KO 814/20

Verkündet
am 5. September 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:050924U2C19.23.0

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 5. September 2024
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden und Dr. Hartung,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hissnauer

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Thüringer
Oberverwaltungsgerichts vom 28. April 2022 wird zurück-
gewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Das Revisionsverfahren betrifft die arbeitszeitrechtliche Einordnung eines mehrtägigen auswärtigen Einsatzes einer Einsatzhundertschaft der Bereitschaftspolizei.

- 2 Der Kläger steht als Polizeihauptmeister im Dienst des beklagten Freistaates und gehört der Thüringer Bereitschaftspolizei an. In der Zeit vom 30. April bis 2. Mai 2016 befand er sich mit seiner Hundertschaft wegen eines Unterstützungseinsatzes in Berlin. Vor dem Einsatz hatte der Führer der Hundertschaft dem Kläger auf dessen Anfrage mitgeteilt, dass sämtliche Zeit, die keine Arbeits- oder Bereitschaftszeit sei, ohne Anrechnung als Ruhezeit gewertet werde; nach Rücksprache mit der einsatzführenden Dienststelle werde zwischen den Einsätzen keine Bereitschaftszeit angeordnet. Während des Einsatzes war der Kläger mit seiner Hundertschaft in einem Hotel in Brandenburg untergebracht. Die Fahrzeiten von dieser Unterkunft zu den Einsatzorten in Berlin und zurück wurden voll auf die Arbeitszeit angerechnet, nicht jedoch die Zeiten nach der Rückkehr in die Unterkunft bis zur Abfahrt am nächsten Morgen (1. Mai, 0:00 Uhr bis 1. Mai, 9:00 Uhr und 2. Mai, 0:30 Uhr bis 2. Mai, 8:30 Uhr). Gegen die Nichtberücksichtigung dieser 17 Stunden erhob der Kläger Widerspruch, über den nicht entschieden wurde.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die vom Beklagten als Ruhezeit betrachteten Zeiten während geschlossener polizeilicher Einsätze der Thüringer Bereitschaftspolizei zur Hälfte auf die Arbeitszeit des Klägers anzurechnen und dem Jahresarbeitszeitkonto gutzuschreiben sind, wenn der Kläger während dieser Zeiten außerhalb seines Wohnsitzes untergebracht ist und die Verantwortung für seine Ausrüstungsgegenstände hat. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:
- 4 Auf die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Abrechnung von polizeilichen Unterstützungseinsätzen, nach der die Zeit, die zwischen Beginn und Ende des Einsatzes liegt, entweder Dienstzeit oder Bereitschaftszeit – die im Verhältnis 1:3 angerechnet wird – ist, könne sich der Kläger nicht berufen. Diese diene lediglich der vereinfachten Abrechnung von Einsätzen zwischen den beteiligten Körperschaften. Bei dem Unterstützungseinsatz in Berlin seien den Angehörigen der Einsatzhundertschaft für den Aufenthalt im Hotel keinerlei Einschränkungen auferlegt worden. Dementsprechend handele es sich nach dem auch für das Arbeitszeitrecht des Freistaates maßgeblichen Unionsrecht nicht um Arbeits-, sondern um Ruhezeit, sodass eine volle Anrechnung als Bereitschaftsdienst ausgeschlossen sei. Aber auch eine hälftige Anrechnung der Zeiten als Wartezeiten scheide aus. Wartezeiten stünden im Zusammenhang mit der Reise, dürften jedoch keine Reisezeit im engeren Sinne, Arbeitszeit oder Ruhezeit sein. Bei den im Streit stehenden Zeiten handele es sich unionsrechtlich jedoch gerade um Ruhezeiten.
- 5 Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Revision des Klägers, mit der er beantragt,

das Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 28. April 2022 zu ändern und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 25. Januar 2018 mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass der Beklagte verurteilt wird, dem Kläger für den Unterstützungseinsatz vom 30. April 2016 bis 2. Mai 2016 in Berlin weitere 17 Stunden zur Hälfte auf die Arbeitszeit anzurechnen und seinem Arbeitszeitkonto gutzuschreiben.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 7 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Ohne Verstoß gegen revisibles Landesrecht (§ 191 Abs. 2 VwGO, § 127 Nr. 2 BRRG und § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG) ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Zeiten von der abendlichen Rückkehr des Klägers vom Einsatz in Berlin in das Hotel bis zur Abfahrt am nächsten Morgen zum erneuten Einsatz in Berlin nicht als Bereitschaftsdienst i. S. v. § 16 der Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten vom 1. Juli 2009 (GVBl. 2009, 636 - ThürPolAzVO a. F.) zu werten und deshalb nicht in vollem Umfang als Arbeitszeit anzurechnen sind (1). Dagegen verletzen die Ausführungen des Berufungsgerichts zur hälftigen Anrechnung dieser Zeiten nach § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. revisibles Recht. Die Revision des Klägers ist aber nach § 144 Abs. 4 VwGO zurückzuweisen, weil sich die Ablehnung des Anspruchs auf hälftige Anrechnung der 17 Stunden nach § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. aus anderen Gründen als richtig darstellt (2).
- 8 1. Der in vollem Umfang auf die Arbeitszeit anzurechnende Bereitschaftsdienst liegt nach § 16 Abs. 1 Satz 1 ThürPolAzVO a. F. vor, wenn sich der Beamte an einem vom Dienstherrn bestimmten Ort zu einem jederzeitigen unverzüglichen Einsatz bereitzuhalten hat und mit einer dienstlichen Inanspruchnahme zu rechnen ist. Diese Voraussetzungen sind hinsichtlich der hier streitgegenständlichen Zeiten nicht erfüllt.
- 9 Für die arbeitszeitrechtliche Bewertung ist die Rechtslage zum Zeitpunkt des betreffenden Einsatzes des Beamten maßgeblich (BVerwG, Urteil vom 29. April 2019 - 2 C 18.20 - BVerwGE 172, 254 Rn. 16 m. w. N.). Die Anrechnung der Zeiten als Arbeitszeit richtet sich nach der dafür erlassenen Rechtsnorm, hier die Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten vom 1. Juli 2009, und nicht nach den Vorgaben der zwischen dem Bund und den

Ländern getroffenen Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschale für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen vom Frühjahr 2013. Denn diese Verwaltungsvereinbarung dient lediglich der Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Abrechnung von Unterstützungseinsätzen von Polizeieinheiten unter den Partnern der Vereinbarung und regelt nicht die Anrechnung von Arbeitszeiten der an diesen Unterstützungseinsätzen beteiligten Polizeivollzugsbeamten durch ihren jeweiligen Dienstherrn ungeachtet der eigens dafür erlassenen Rechtsnormen.

- 10 Die Begründung des Entwurfs der hier maßgeblichen Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten macht – auch wegen der Vorgabe der vollen Anrechnung – deutlich, dass nach dem Verständnis des Verordnungsgebers Zeiten nur dann als Bereitschaftsdienst anzurechnen sind, wenn sie Arbeitszeit im unionsrechtlichen Sinne sind. Die vom Thüringer Verordnungsgeber ungeachtet ihres auf das Arbeitsschutzrecht beschränkten Anwendungsbereichs (Art. 1 Abs. 2) umfassend in Bezug genommene Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 S. 9 - RL 2003/88/EG) regelt in ihrem Art. 2 aber lediglich Arbeits- und Ruhezeit, Zwischenkategorien wie Bereitschaftsdienst oder Ruhepausen kennt die Richtlinie nicht (EuGH, Urteil vom 9. September 2021 - C-107/19, Dopravní podnik hl. m. Prahy - NJW 2021, 3173 Rn. 28). Auch die einem Arbeitnehmer während der täglichen Arbeitszeit gewährte Ruhepause bei gleichzeitig geforderter Bereitschaft ist entweder Arbeits- oder Ruhezeit (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2022 - 2 C 7.21 - BVerwGE 176, 382 Rn. 8).
- 11 Ein Zeitabschnitt ist grundsätzlich als Arbeitszeit i. S. d. Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG einzuordnen, wenn sich der Arbeitnehmer an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufhalten und diesem zur Verfügung stehen muss, um gegebenenfalls sofort die geeigneten Leistungen erbringen zu können (EuGH, Urteile vom 9. September 2003 - C-151/02, Jaeger - Slg. 2003, I-8415 Rn. 63, vom 1. Dezember 2005 - C-14/04, Dellas - Slg. 2005, I-10279 Rn. 48 und vom 21. Februar 2018 - C-518/15, Matzak - NJW 2018, 1073 Rn. 59). Fehlt es aber an einer Verpflichtung, am Arbeitsplatz als dem vom Arbeitgeber bestimmten Ort

zu bleiben, kann eine Bereitschaftszeit nicht automatisch als Arbeitszeit im unionsrechtlichen Sinne eingestuft werden. In diesem Fall ist bei Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände zu prüfen, ob sich eine solche Einstufung daraus ergibt, dass dem Arbeitnehmer Einschränkungen von solcher Art auferlegt werden, dass sie seine Möglichkeit, während der Bereitschaftszeiten die Zeit, in der seine beruflichen Leistungen nicht in Anspruch genommen werden, frei zu gestalten und sich seinen eigenen Interessen zu widmen, objektiv gesehen ganz erheblich beeinträchtigen (EuGH, Urteile vom 9. März 2021 - C-344/19, Radiotelevizija Slovenija - NZA 2021, 485 Rn. 37 und 45 und - C-580/19, Stadt Offenbach am Main - NZA 2021, 489 Rn. 45 und vom 9. September 2021 - C-107/19, Dopravní podnik hl. m. Prahy - NJW 2021, 3173 Rn. 30 ff.).

- 12 Gemessen an diesem Maßstab sind die Zeiten von der abendlichen Rückkehr des Klägers in das Hotel bis zur Abfahrt am nächsten Morgen zum weiteren Einsatz in Berlin nicht als Arbeitszeit i. S. v. Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG und damit als Bereitschaftszeit nach § 16 Abs. 1 Satz 1 ThürPolAzVO a. F. zu werten. Denn nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen und deshalb nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts war der Kläger während dieser dienstfreien Zeit keinen erheblichen Beschränkungen unterworfen. Die Polizisten waren nicht verpflichtet, sich während der dienstfreien Zeit in dem vom Dienstherrn zur Verfügung gestellten Hotel aufzuhalten; vielmehr konnten sie das Hotel ohne vorherige Erlaubnis verlassen und ihre Zeit nach eigenem Belieben gestalten. Außerhalb der Einsatzzeit bestand kein Alkoholverbot, außerdem mussten die Beamten während der hier fraglichen Zeiten nicht erreichbar sein. Es bestand für sie auch keine gesteigerte Pflicht, auf die Ausrüstungsgegenstände aufzupassen. Die Schusswaffen, die Munition sowie die Reizstoffsprühgeräte konnten in der dafür vorgesehenen Transportkiste aufbewahrt werden, ohne dass den Polizisten die Überwachung dieses Behältnisses oblag. Schließlich konnten sie außerhalb der Dienstzeit ihre private Kleidung tragen.
- 13 2. Der Kläger kann die hälftige Anrechnung der streitgegenständlichen 17 Stunden auch nicht nach § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. beanspruchen. Die Begründung des Oberverwaltungsgerichts für die Verneinung des Anspruchs aus § 13

Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. verletzt Unionsrecht (a); die Ablehnung des Anspruchs auf hälftige Anrechnung ist aber aus anderen Gründen im Ergebnis richtig (b).

- 14 a) Für den streitgegenständlichen Unterstützungseinsatz der Thüringer Bereitschaftspolizei vom Frühjahr 2016 greift zunächst die Privilegierung des § 13 Abs. 2 Nr. 3 ThürPolAzVO a. F. Denn es handelt sich aufgrund des Einsatzbefehls der Thüringer Bereitschaftspolizei vom 29. April 2016 zur Unterstützung des Landes Berlin um eine Dienstreise im Zusammenhang mit einem geschlossenen Einsatz der Hundertschaft. Dementsprechend ist die Reisezeit ausnahmsweise als Arbeitszeit anzurechnen. Für Dienstreisen bestimmt § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. ferner, dass Reise- und Wartezeiten, die nicht nach den Absätzen 1 und 2 auf die tägliche Arbeitszeit anzurechnen sind, zur Hälfte angerechnet und dem Jahresarbeitszeitkonto gutgeschrieben werden.
- 15 Zur Begründung der Ablehnung des Anspruchs auf hälftige Anrechnung nach § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. hat das Berufungsgericht ausgeführt, bei der Wartezeit handele es sich um Zeiträume, die im Rahmen einer Dienstreise, jedoch außerhalb der eigentlichen Reisezeit verstrichen, bis der Beamte dienstlich in Anspruch genommen werde. Es handele sich um Zeiten, die im Zusammenhang mit der Reise stünden, die jedoch keine Reisezeit im engeren Sinne, Arbeits- (einschließlich Bereitschaftsdienst) oder Ruhezeit seien. Dies sei hier jedoch ausgeschlossen, weil es sich bei den streitgegenständlichen Zeiten um reine Ruhezeiten i. S. v. Art. 2 Nr. 2 RL 2003/88/EG und § 7 ThürPolAzVO a. F. handele. Diese Rechtsauffassung ist mit Unionsrecht und dem innerstaatlichen Recht unvereinbar.
- 16 Das Unionsrecht, das ausgehend von Art. 2 RL 2003/88/EG für den beschränkten Anwendungsbereich der Richtlinie lediglich die Kategorien Arbeits- und Ruhezeit kennt, hindert den nationalen Normengeber nicht, eine Zeit, die nach unionsrechtlichen Kriterien bloße Ruhezeit ist, zugunsten des betroffenen Beamten (ganz oder teilweise) auf das Arbeitszeitkonto anzurechnen (vgl. zu den Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Normgebers im Verhältnis zum unionsrechtlichen Arbeitszeitrecht, BVerwG, Urteil vom 29. April 2021 - 2 C 18.20 - BVerwGE 172, 254 Rn. 46 m. w. N.). Bei einer mehrtägigen Dienstreise kann

dies insbesondere im Hinblick auf die belastenden Umstände der längerfristigen auswärtigen Unterbringung des Beamten gerechtfertigt sein. Auch kann § 7 ThürPolAzVO a. F. nicht entnommen werden, dass es die unionsrechtliche Einstufung einer Zeit als Ruhezeit ausschließt, diese zugunsten des Betroffenen nach Maßgabe einer nationalen Rechtsvorschrift doch anderweitig zu bewerten. Denn § 7 ThürPolAzVO a. F. regelt lediglich die innerhalb eines 24-Stundenzeitraums und in einem Bezugszeitraum von 14 Tagen zu gewährende Mindestruhezeiten.

- 17 b) § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. erfasst den Zeitraum der regelmäßigen Nachtruhe zwischen zwei Einsätzen im Rahmen eines geschlossenen Einsatzes nicht.
- 18 Der in § 13 Abs. 3 und § 20 Abs. 4 Satz 3 ThürPolAzVO a. F. verwendete Begriff der Wartezeit ist in der hier maßgeblichen Fassung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten nicht legal definiert. Die aktuelle Fassung der Verordnung kennt den Begriff nicht mehr. Durch Art. 3 der Thüringer Verordnung zur Änderung laubahn-, arbeitszeit- und urlaubsrechtlicher Vorschriften vom 11. November 2019 (GVBl. S. 480) wurde § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. ersatzlos aufgehoben. Im Arbeitszeitrecht des Bundes für Beamte ist der Begriff der Wartezeit zwischenzeitlich ausdrücklich definiert (§ 2 Nr. 13 und 17 AZV in der Fassung der Verordnung zur Weiterentwicklung dienstrechtlicher Regelungen zu Arbeitszeit und Sonderurlaub vom 17. Dezember 2020, BGBl. I S. 3011; vgl. auch § 2 Nr. 10 und 15 SAZV). Die Aufnahme der Definitionen von Reise- und Wartezeit soll für die Dienststellen und für die Bediensteten Klarheit über den Umfang der als Zeitguthaben anrechenbaren Stunden während einer Dienstreise schaffen. Durch die Regelungen wird bestimmt, dass bei einer mehrtägigen Dienstreise insbesondere die Übernachtungen am auswärtigen Geschäftsort als Wartezeiten gelten und deshalb grundsätzlich keine Reisezeiten und nicht anzurechnen sind (Begründung der Verordnung der Bundesregierung, S. 20 zu § 2 und Seite 26 f. zu § 11).
- 19 Der Entstehungsgeschichte des § 13 Abs. 3 ThürPolAzVO a. F. lässt sich nicht entnehmen, von welchem Begriffsverständnis der Ordnungsgeber beim Erlass der Norm ausgegangen ist. Die Systematik der § 13 Abs. 3 und § 20 Abs. 4 Satz 3 ThürPolAzVO a. F. und der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs der

Wartezeit sprechen aber für eine Auslegung, die die nächtlichen Ruhezeiten nicht mit umfasst. Der Begriff der Wartezeit wird in § 13 Abs. 3 und § 20 Abs. 4 Satz 3 ThürPolAzVO a. F. jeweils im Zusammenhang mit Reisezeiten genannt. Dies führt zu dem Schluss, dass es sich bei Wartezeiten um Zeiten handeln muss, die in einem engeren Zusammenhang zur eigentlichen Reisezeit stehen. Damit muss es sich um Zeiten handeln, die der räumlichen Veränderung des Beamten (Dienstreise) unmittelbar nachfolgen oder die der Dienstreise unmittelbar vorangehen. Auch der allgemeine Sprachgebrauch spricht gegen die Annahme, dass sich der Beamte während der mehrstündigen Nachtruhe noch im Zustand des unmittelbaren "Wartens" auf den nächsten dienstlichen Einsatz befindet.

20 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Kenntner

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Hampel

Dr. Hissnauer

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG auf 194,14 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Die Höhe des Streitwerts entspricht der Anzahl der beantragten Stunden multipliziert mit dem im Zeitpunkt des Einsatzes für den Kläger gemäß seiner Besoldungsgruppe maßgeblichen Stundensatz der Thüringer Mehrarbeitsvergütungsverordnung (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 28. Juli 2020 - 2 B 26.20 - juris

Rn. 2, vom 14. Oktober 2020 - 2 B 62.20 - juris Rn. 2 und vom 29. April 2021
- 2 C 18.20 -).

Dr. Kenntner

Dr. Hartung

Dr. Hissnauer