

Typoskript i. S. d. § 38 Abs. 4 UrhG (Original veröffentlicht in der ZBR 2015, 7 ff.)

Professor Dr. Mario Martini, Speyer*

„Wenn einer eine Reise tut...“ – zur reisekostenrechtlichen Behandlung von Fahr- und Einsatzwechseltätigkeiten

„Man reist ja nicht, um anzukommen, sondern um zu reisen,“ hat Johann Wolfgang von Goethe den Charme des Reisens einmal charakterisiert. Die Dienstreise teilt diesen Charakter ihrer Zweckbestimmung nach nicht. Ob der Sinngehalt einer Dienstreise sich aber auch in ihrem Wesen darin erschöpft, am Ort des Dienstgeschäfts anzukommen, um dort das Dienstgeschäft zu verrichten, darum ist in jüngerer Zeit Streit entbrannt. Die Frage ist nicht allein von akademischer Relevanz. Sie hat erhebliche praktische Auswirkungen: Ob Dienstgeschäft und Dienstreise zusammenfallen (können), entscheidet über das Bestehen von Tagegeldansprüchen (samt ihres Konkurrenzverhältnisses zu allgemeinen besoldungsrechtlichen Zulagen sowie steuerrechtlichen Regeln) ebenso wie über die Anerkennungsfähigkeit der Reisezeit als Arbeitszeit.

I. Fahr- und Einsatzwechseltätigkeiten als Grenzfall des Reisekostenrechts

Ein ansehnlicher Teil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfüllt seine dienstlichen Aufgaben außerhalb einer ortsfesten Dienststätte, sei es in Gestalt einer Fahrtätigkeit auf oder in einem Fahrzeug, sei es in Gestalt einer Einsatzwechseltätigkeit an stetig wechselnden Tätigkeitsorten. Das Spektrum der betroffenen Berufsgruppen ist bunt. Es reicht vom Busfahrer und dem Zugbegleiter über den Müllwagenfahrer¹ und den Gerichtsvollzieher bis hin zum Polizeivollzugsbeamten.

Dass die reisekostenrechtliche Behandlung dieser Tätigkeiten jedenfalls vor den Verwaltungsgerichten bislang weitgehend ungeklärt blieb, überrascht. Die meisten betroffenen Beschäftigten haben sich die Frage nach reisekostenrechtlichen Ersatzansprüchen in der Vergangenheit in der Regel nicht gestellt. Findige Polizeibeamte des Fahndungsdienstes nahmen die weiten Formulierungen des Reisekostengesetzes nunmehr beim Wort: Sie haben gegenüber ihren Dienstherren einen Anspruch auf Gewährung von Tagegeld für diejenigen Zeiten geltend gemacht, zu denen sie länger als acht Stunden mobilen Fahndungsdienst

* *Mario Martini* ist Lehrstuhlinhaber an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er hat das Land Hessen in den Verfahren 5 C 28.13 et al. vor dem BVerwG vertreten.

¹ Auf sie finden die Landesreisekostengesetze regelmäßig entsprechende Anwendung (vgl. § 42 BAT).

geleistet hatten. Zum Erstaunen der betroffenen Dienstherrn haben die meisten Verwaltungsgerichte dem Ansinnen stattgegeben. Sowohl das *VG Weimar*² als auch das *VG Kassel*³ sowie der *HessVGH*⁴ sprachen den Polizeibeamten Tagegeld für ihren dienstplanmäßigen Einsatzdienst zu. Das *BVerwG* ist nunmehr der Rechtsauffassung des Landes Hessen gefolgt und hat Polizeibeamten einen Anspruch auf Reisekostenerstattung für Fahndungsfahrten abgesprochen.⁵ Die Auseinandersetzung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nimmt der Beitrag zum Anlass, die reisekostenrechtliche Behandlung von Fahr- und Einsatzwechselfähigkeiten (II.) sowie das Konkurrenzverhältnis der reisekostenrechtlichen Normen zu besoldungs- und steuerrechtlichen Ersatztatbeständen (III.) und die damit verbundenen arbeitszeitrechtlichen Implikationen (IV.) einer Analyse zu unterziehen.

II. Wesenskern einer Dienstreise; Verhältnis zur Fahr- und Einsatzwechselfähigkeit

Verlangt der Dienstherr seinem Beamten eine Reisetätigkeit ab, sollen ihm aus den damit verbundenen Beschwerden keine wirtschaftlichen Nachteile erwachsen. Entsprechend verbietet der Dienstherr ihm als Ausprägung seiner Fürsorgepflicht einen Anspruch auf Erstattung der dienstlich veranlassten notwendigen Reisekosten.⁶ Der Anspruch entsteht aber nicht für jede Fahrtätigkeit des Beamten, sondern nur, wenn er ein Dienstgeschäft (1.) auf Anordnung des Dienstherrn (2.) außerhalb der Dienststätte (3.) erledigt.⁷ Der Gesetzgeber unterlegt dem Begriff der Dienstreise damit einen weiten normativen Tatbestand. Er schließt auch den Dienstgang ein, also die Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der ständigen Dienststätte, ohne den Dienort⁸ (oder Wohnort) zu verlassen.⁹

1. Dienstgeschäft

Die Dienstreise knüpft an die dem Beschäftigten in seinem konkreten Amt im funktionellen Sinne zur unmittelbaren Erledigung übertragenen dienstlichen Aufgaben, also an den spezifi-

² VG Weimar, Urt. v. 22.4.2003 – 4 K 1279/01.We –, juris, Rn. 23 ff.

³ VG Kassel, Urt. v. 11.6.2012 – 1 K 1441/11.KS –, juris, Rn. 18 ff.

⁴ HessVGH, Urt. v. 26.6.2013 – 1 A 1472/12, Rn. 18 ff.

⁵ BVerwG, Urt. v. 26.6.2014 – 5 C 28.13 et al. (*in diesem Heft* S. 37 ff.). Der Autor steht dieser Entscheidung nicht unbefangen gegenüber, er hat das Land Hessen in diesen Verfahren vertreten.

⁶ Vgl. pars pro toto § 4 Abs. 1 S. 1 HRKG.

⁷ § 2 Abs. 1 S. 1 BRKG; § 2 Abs. 2 S. 1 Bad-WürttLRKG; Art. 2 Abs. 2 S. 1 BayRKG; § 2 Abs. 2 S. 1 BremRKG; § 2 Abs. 2 S. 1 HmbRKG; § 2 Abs. 1 S. 1 HRKG; § 2 Nr. 1. S. 1 LRKG M-V; § 2 Abs. 1 S. 1 NRWLRKG; § 2 Abs. 2 S. 1 RHPfLRKG; § 2 Abs. 2 S. 1 SRKG; § 2 Abs. 1 S. 1 SächsRKG; § 2 Abs. 1 S. 1 ThürRKG. Vgl. zu arbeitsrechtlichen Begriffsumschreibungen etwa *Loritz*, NZA 1997, S. 1188 (1190); *Hunold*, NZA-Beil. 2006, S. 38 (39).

⁸ Der Dienort beschreibt die politische Gemeinde, in der sich die Dienststätte des Berechtigten befindet. Vgl. etwa Nr. 2.1.3 S. 1 BRKGVwV.

⁹ Der Dienstgang beschränkt sich also räumlich auf das Gebiet des Dienortes bzw. des Wohnortes des Bediensteten; vgl. *BAG*, AP BAT § 42 Nr. 3.

schen Aufgabenkreis des Beamten, an.¹⁰ Zwischen der Reisetätigkeit und dem Dienstgeschäft muss mithin eine Zweckbindung bestehen. Welche Aufgaben einem Beamten in seinem konkreten Amt zur unmittelbaren Erledigung übertragen sind, ergibt sich grundsätzlich aus der einschlägigen Dienstpostenbeschreibung. Dies bedeutet aber nicht, dass ausschließlich dasjenige ein Dienstgeschäft sein kann, was dort ausdrücklich Erwähnung findet.¹¹ Dienstpostenbeschreibungen müssen um Vor- und Nachbereitungstätigkeiten, z. B. Fahrtätigkeiten, ergänzt werden. Auch sie zählen zu den Dienstgeschäften.

2. Anordnung der Dienstreise

Reisen, die ein Beamter zur Wahrnehmung von Dienstgeschäften tätigt, weisen nur dann Dienstreisecharakter auf, wenn die zuständige Behörde sie schriftlich oder elektronisch (durch begünstigenden Verwaltungsakt) vor Reiseantritt angeordnet oder nachträglich genehmigt hat.¹² Fahr- und Einsatzwechsellätigkeiten gehen in aller Regel nicht auf eine Einzelfallanordnung des Dienstvorgesetzten zurück. Das ist aber auch nicht erforderlich. Allgemeine Anordnungen im Rahmen von Dienstplänen reichen aus.¹³

3. Außerhalb der Dienststätte

Eine Dienstreise setzt grundsätzlich mit jeder Anordnung einer Aufgabenerledigung außerhalb der Dienststätte ein. Dienststätte meint dabei die kleinste verwaltungstechnische Einheit der Dienstleistung, typischerweise das Gebäude, in dem der Berechtigte regelmäßig seinen Dienst leistet.¹⁴

Indem das Gesetz an die Dienststätte anknüpft, geht es zugleich von ihrer räumlichen Begrenzung aus. In vielen Fällen erledigt der Beamte seine Dienstgeschäfte aber nicht an einem bestimmten, sondern an mehreren Geschäftsorten bzw. Dienststätten oder auf bzw. in einem Fahrzeug, z. B. einem Schiff. Es liegt nahe, dann diesen Ort als Dienstort einzustufen. So hat das *OVG Niedersachsen* den Standort des Dienstkraftfahrzeugs zum Dienstort erklärt.¹⁵

¹⁰ Vgl. etwa *BVerwG*, ZBR 1980, 354 (354); *BVerwG*, Urt. v. 4.6.1980 – 6 C 45.78 –, juris, Rn. 16; *BVerwG*, Buchholz 238.90 Reise- u. Umzugskosten Nr. 79; *BVerwG*, ZBR 2013, 40 (41); *BVerwG*, ZBR 2014, 166 (167).

¹¹ *OVG Nds.*, Urt. v. 9.12.2008 – 5 LC 293/06 – juris, Rn. 37.

¹² Vgl. etwa § 2 Abs. 1 S. 1 HRKG.

¹³ Ausnahmsweise kann die Anordnung auch entfallen, wenn sie nach dem Amt des Dienstreisenden, z. B. eines Behördenleiters, der keinen Vorgesetzten hat, oder nach dem Wesen des Dienstgeschäfts, z. B. im Rahmen einer richterlichen Tätigkeit, nicht in Betracht kommt. In diesem Sinne ausdrücklich etwa der Gesetzesentwurf zum HRKG, LT-Drucks. 18/860, S. 12.

¹⁴ Vgl. etwa *BVerwG*, ZBR 1986, 141 (141); *BVerwGE* 82, 148 (149).

¹⁵ *OVG Nds* (Fn. 11), Rn. 37.

Ähnlich haben das *FG Rheinland-Pfalz* in einer älteren Entscheidung das Flugzeug¹⁶ sowie *Drescher/Schmidt* den Liegeplatz eines Schiffes als dauernden Dienstort angesehen.¹⁷

Mit den Vorstellungen des Gesetzgebers deckt sich das jedoch nicht. Das gesetzliche Konzept der Dienstreise geht davon aus, dass der Beamte eine ortsfeste Dienststätte hat, die sich nicht stetig wandelt.¹⁸ Entsprechend knüpft auch das Steuerrecht für den reisekostenrechtlichen Begriff der Tätigkeitsstätte an eine „ortsfeste betriebliche Einrichtung des Arbeitgebers“ an (§ 9 Abs. 4 S. 1 EStG). Eine „rollende Dienststätte“ ist dem Reisekostenrecht grundsätzlich fremd. Der Beamte hat auch nicht mehrere, sondern nur einen reisekostenrechtlichen Dienstort(e) – ähnlich wie der Arbeitnehmer höchstens eine erste Tätigkeitsstätte hat (§ 9 Abs. 4 S. 5 EStG).

4. Trennung des Dienstgeschäfts und der Reisetätigkeit als Grundidee des Reisekostenrechts? – Dienstreise als vorübergehende, atypische Form der Dienstausbübung

Wird derjenige, der eine Einsatzwechsel- oder Fahrtätigkeit ausübt, nicht an, sondern außerhalb seiner Dienststätte tätig, erfüllt seine Dienstausbübung alle begrifflichen Voraussetzungen der Dienstreise. Die Rationalität des Reisekostenrechts erfasst diese Verrichtung aber nicht unbedingt: Bei der Ausgestaltung des Reisekostenrechts hatte der Gesetzgeber als konzeptionelle Leitidee die Dienstreise als eine atypische Form der Dienstausbübung vor Augen, die nicht zu der regulären Tätigkeitsbeschreibung des Stelleninhabers gehört.¹⁹ Darauf deutet auch das Erfordernis einer Anordnung der Dienstreise und die besondere Ausgestaltung ihres dienstrechtlichen Regimes hin. Dem Reisekostenrecht liegt insofern als Grundvorstellung die Trennung des Dienstgeschäfts und der Reisetätigkeit als Regelfall zugrunde: Der Beamte begibt sich auf eine Reise und erledigt – am Zielort angekommen – das Dienstgeschäft nach Beendigung der Fahrt.

Eine Trennung von der Dienststätte, an die das Reisekostenrecht anknüpft, setzt nach seiner Sachlogik grundsätzlich voraus, dass das Dienstgeschäft dort auch regelmäßig zu erfüllen ist.²⁰ Ist das aber nicht der Fall, weil die geschuldete Leistung dauerhaft an verschiedenen Einsatzorten erbracht wird oder die Fortbewegung alleiniger oder weit überwiegender Teil des Dienstes ist, bildet eine Reisetätigkeit also den typischen Inhalt des Amtes im konkret-funktionellen Sinne, handelt es sich nach diesem Maßstab grundsätzlich nicht um eine Dienstreise, sondern um eine gewöhnliche Dienstausbübung. Entscheidend ist nach der

¹⁶ *FG Rh.-Pf.*, EFG 1995, 1010 (1010).

¹⁷ *Drescher/Schmidt*, Kommentar zum Reisekosten- und Umzugskostenrecht des Bundes und der Länder II, 118. Erglfg. 2013, § 2 BRKG, Rn. 19a.

¹⁸ Vgl. in diesem Sinne auch *BAG*, AP BRKG § 2 Nr. 1.

¹⁹ Im Sinne dieses Vortrages des Landes Hessen nunmehr anders als die Vorinstanzen auch *BVerwG* (Fn. 5), Rn. 10 ff. Vgl. auch *Meyer/Fricke*, Reisekosten im öffentlichen Dienst II, 152. Erglfg. 2010, § 2 BRKG, Rn. 10.

²⁰ *BAG*, Urt. v. 5.6.2003 – 6 AZR 130/02 –, juris, Rn. 18.

Zweckbestimmung des Reisekostenrechts für die Charakterisierung als Dienstreise insoweit nicht die organisatorische Zuordnung des Arbeitsortes zu einer Verwaltungseinheit, sondern die funktionale Zuordnung zu einer Stätte, an der der Beamte seine Aufgaben tatsächlich wahrnimmt, und die vorübergehende, von der Stellenbeschreibung differierende Trennung von dem üblichen Arbeitsort.²¹

a) Differenzierung zwischen Dienstreisen und Fahr- sowie Einsatzwechseltätigkeit in der Rechtsprechung des BAG und des BFH

Als besondere, von der regelmäßigen Form der Dienstausbübung abweichende Tätigkeit konzipiert auch das Steuerrecht die Dienstreise (§ 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 S. 2 EStG). Zu ihren Kennzeichen gehört, dass der Beschäftigte die geschuldete Tätigkeit nur vorübergehend außerhalb dieser Betriebsstätte erbringt, es sich also um eine *atypische, nicht regelmäßige Form der Diensterbringung* handelt. Dienstreisen sind nach dem steuerrechtlichen Verständnis namentlich Tätigkeiten, mit denen der Arbeitnehmer „vorübergehend von seiner Wohnung und dem Mittelpunkt seiner dauerhaft angelegten betrieblichen Tätigkeit entfernt betrieblich tätig“ wird (§ 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 S. 2 EStG). Diejenigen Beschäftigten, deren wesensgemäßer Dienst in der Erbringung von Fahr- oder Einsatzwechseltätigkeiten besteht, erfüllen diese Voraussetzungen nicht.²² Damit grenzt das Steuerrecht die Dienstreise von der Einsatzwechsel- und der Fahrtätigkeit ab.²³

Dass die Fahrt selbst, wie z. B. beim Polizeivollzugsbeamten, das Dienstgeschäft darstellt, hat ebenso wenig wie das bisherige Steuerrecht das beamtenrechtliche Reisekostenrecht nach seinem funktionalen Zuschnitt vor Augen. Vielmehr geht es grundsätzlich davon aus, dass Dienstreisen nur diejenigen Fahrten sind, die nicht ohnehin bereits originärer und wesensmäßiger Teil der dem konkret-funktionellen Amt entsprechenden dienstlichen Tätigkeit sind.²⁴ So erklärt es sich wohl auch, dass etwa § 5 Abs. 2 S. 1 der Hessischen Polizeiarbeitszeitverordnung (HPolAZVO) – in Übereinstimmung mit der älteren Rechtsprechung des

²¹ BVerwG (Fn. 5), Rn. 11. Weicht der ständige Beschäftigungsort des Beamten von dem Sitz seiner Planstellenbehörde ab, wird dieser Ort daher zum neuen Dienstort. BVerwGE 94, 364 (365 f.).

²² BFH, UR 2003, 356 (357).

²³ Noch deutlicher das EStG in seiner bis zum 31.12.2013 geltenden Fassung. Es differenzierte zwischen dem Steuerpflichtigen, der vorübergehend von dem Mittelpunkt seiner dauerhaft angelegten betrieblichen Tätigkeit entfernt betrieblich tätig wird (§ 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 S. 2 EStG a. F.), und demjenigen, der bei seiner betrieblichen Tätigkeit typischerweise nur an ständig wechselnden Tätigkeitsstätten oder auf einem Fahrzeug tätig wird (§ 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 S. 3 EStG a. F.).

²⁴ In diesem Sinne auch BVerwG (Fn. 5), Rn. 10.

BVerwG und der *ArbGe*²⁵ – „bei Dienstreisen“ nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort, nicht aber die Fahrt selbst als Arbeitszeit wertet.²⁶

Auf der Grundlage dieses Verständnisses gelangte auch das *BAG* in einer älteren Entscheidung zu der Einschätzung, dass eine „dauerhaft an verschiedenen Einsatzorten (...) geschuldeten Arbeitsleistung (...) den Anspruch auf Reisekostenvergütung“ nicht auslöst.²⁷ Mit ähnlichen Erwägungen hat etwa das *ArbG Gießen* für den Fall eines Tarifangestellten im öffentlichen Dienst, der an unterschiedlichen Einsatzorten zur Geschwindigkeitsüberwachung mithilfe von Radaranlagen eingesetzt war, eine Klage auf Zahlung von Tagegeld nach § 23 Abs. 4 TV-H i. V. m. § 4 HRKG abgewiesen.²⁸ Nach seiner Auffassung fallen „nach der Definition der Dienstreise (...) Tätigkeiten im Rahmen des regelmäßigen Dienstes und des planmäßigen Einsatzdienstes nicht unter den Begriff der Dienstreise in diesem Sinne“²⁹. So sehen es auch Teile der Kommentarliteratur.³⁰

b) Kehrtwende in der Rechtsprechung des *BVerwG*

Eingedenk der Zweckrichtung des Reisekostenrechts hat sich nun auch das *BVerwG* für eine teleologische Reduktion des über seine innere Zielsetzung hinaus schießenden Wortlauts der Reisekostengesetze erwärmen können. Es hat den Dienstreisecharakter von Fahndungsfahrten unter Hinweis darauf abgelehnt, dass diese essenzieller Bestandteil der Dienstaufgabe der klagenden Polizeibeamten sind und ihnen damit die für den Reisekostenanspruch erforderliche Atypik fehlt.³¹ Die Fortbewegung außerhalb der Dienststätte, die bei wertender Betrachtung allein oder ganz überwiegend charakteristischer Teil der dienstlichen Tätigkeit ist, sei keine Dienstreise.

Wiewohl sich das Urteil damit auf einer Linie mit der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte bewegt, vollzieht es doch im Verhältnis zur früheren Rechtsprechung des *BVerwG* einen Richtungswechsel.³² Diese hat nicht ausdrücklich zwischen klassischen Dienstreisen sowie

²⁵ So ausdrücklich auch für den Fall eines Kriminalbeamten *BVerwG*, ZBR 1983, 126 (126); vgl. auch *BVerwG*, ZBR 1982, 247 (247); *BVerwG*, ZBR 1987, 275 (275); *OVG Rh.-Pf.*, IÖD 2006, 62 ff.; BAGE 120, 162 (168 f., Rn. 28); vgl. zu den unionsrechtlichen Ausstrahlungswirkungen aber unten Fn. 87.

²⁶ Allerdings kann das Ordnungsrecht der Regierung nicht den Inhalt des parlamentarischen Gesetzesrechts determinieren. Überdies kann auch die Fahrtätigkeit eine dienstliche Inanspruchnahme implizieren.

²⁷ *BAG*, Urte. v. 5.6.2003 – 6 AZR 130/02 –, juris, Rn. 18; a. A. noch *BAG*, AP BRKG § 2 Nr. 1 („Die Auffassung, eine Dienstreise komme nur in Betracht, wenn der Arbeitnehmer grundsätzlich oder überwiegend am Dienort tätig ist, findet im Gesetz keine Stütze.“).

²⁸ In diesem Sinne auch *ArbG Gießen* (Fn. 28), S. 6 A. U.

²⁹ *ArbG Gießen*, Urte. v. 31.5.2013 – 10 Ca 365/12 – S. 6 A. U.

³⁰ *Reich*, BRKG, 2012, § 2 Rn. 5; ähnlich auch *Stoffels*, in: Preis (Hrsg.), *Der Arbeitsvertrag*, 4. Aufl. 2011, D. 15 Dienstreise, Rn. 8.

³¹ *BVerwG* (Fn. 5), Rn. 11 ff.

³² Hätte das Gericht anders als das *BAG* entscheiden wollen, hätte es die Frage im Falle der Entscheidungserheblichkeit dem Gemeinsamen Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes vorlegen müssen (§ 2 RsprEinhG).

Einsatzwechsel- und Fahrtätigkeit unterschieden, sondern ihnen einen gemeinsamen Dienstreisecharakter unterstellt.³³

Diese bisherige Sichtweise hat nicht nur den Wortlaut der Reisekostengesetze auf ihrer Seite: Sie unterscheiden nicht zwischen Reisetätigkeit und Fahrtätigkeit; die gesetzliche Begriffsdefinition umfasst grundsätzlich nicht nur die Reisetätigkeit zum Geschäftsort, sondern jede Erledigung eines Dienstgeschäfts außerhalb der Dienststätte.³⁴ Auch der historische Gesetzgeber des BRKG wollte unter Dienstreisen „sowohl das Dienstgeschäft als auch die zu seiner Erledigung notwendigen Fahrten und Gänge“ verstehen, also nicht nur die Wege(zeiten), sondern auch das während der Fahrt wahrgenommene Dienstgeschäft selbst.³⁵ Unter dieser Prämisse kann es auch Dienstreisen ohne festen Geschäftsort i. e. S. geben. Das Dienstgeschäft erledigt der Beamte dann nicht am Geschäftsort, sondern vielmehr während der Reise.³⁶ Die Differenzierung zwischen Dienstreise und Fahr- sowie Einsatzwechseltätigkeit ist im Einzelfall auch mit erheblichen rechtspraktischen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden. Denn in allen Fällen erfolgt die Gesamttätigkeit definitionsgemäß zur Erledigung von Dienstgeschäften. Dienstliche Beanspruchung während der Fahrt und Reisetätigkeit zur Erbringung von Dienstgeschäften an einem anderen Ort als dem Dienstort gehen bei vielen Berufsgruppen und dienstlichen Tätigkeiten nahtlos ineinander über. Deutlich wird die Abgrenzungsproblematik auch am Beispiel des Dienstgangs. Dass der Gesetzgeber ihn (inzwischen) nach den Regeln für Dienstreisen behandelt, indiziert, dass er von einem weiten Dienstreisebegriff ausgeht und Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden wollte. Fiele alles, was charakteristischer Teil der dienstlichen Aufgabe ist, aber nicht mehr unter den Begriff der Dienstreise, beschwört das auch die Gefahr herauf, dass der Dienstherr das reisekostenrechtliche Regime von Ersatztatbeständen dadurch unterwandert, dass er Fahrtätigkeiten mit Hilfe der Dienstpostenbeschreibung dem reisekostenrechtlichen Ersatzregime entzieht.

Ob eine dienstliche Beanspruchung mit einer Fahrtätigkeit einen atypischen oder typischen Teil der Diensttätigkeit ausmacht und damit originärer Teil der Dienstaufgabe ist, mithin keinen Dienstreisecharakter aufweist, hat die arbeits- und finanzgerichtliche Rechtsprechung in der Vergangenheit immer wieder beschäftigt und zu feinsinnigen Abgrenzungen herausgefordert. Als allgemeine Leitregel der Abgrenzung zwischen Dienstreise und Streifen- bzw. Fahrtätigkeit hat sich die arbeitsgerichtliche Praxis damit beholfen, darauf abzustellen, ob

Ein Verstoß gegen § 2 RsprEinhG verletzt das Recht auf den gesetzlichen Richter i. S. d. Art. 101 GG, *BVerfG*, NJW 1992, 2077 (2078); *Hömig*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. 2013, Art. 101, Rn. 10.

³³ BVerwGE 90, 136 (139 f.).

³⁴ In diesem Sinne ausdrücklich *Drescher/Schmidt* (Fn. 17), Erglfg. 2011, § 2 BRKG, Rn. 3; noch enger demgegenüber *BVerwG* (Fn. 5), Rn. 11.

³⁵ BT-Drucks. 4/2533, S. 9.

³⁶ *Drescher/Schmidt* (Fn. 17), 89. Erglfg. 2008, § 2 BRKG, Rn. 21.

Letztere zumindest 80 % der Gesamttätigkeit ausmacht.³⁷ Dass der Beschäftigte die ortsfesten Einrichtungen seines Dienstherrn unter Umständen arbeitstäglich aufsucht, wie etwa der Verkehrsflugzeugführer³⁸ oder die Politesse, steht dem Charakter als Einsatzwechseltätigkeit danach nicht entgegen.³⁹ Entscheidend ist, dass er sich ganz überwiegend außerhalb der ortsfesten Einrichtungen des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn aufhält. Die Fallgruppen blieben aber dezisionistisch, die Abgrenzung sowie deren rechtliche Überprüfbarkeit problembeladen und nur bedingt praktikabel.

Dies war auch der Grund dafür, dass der Gesetzgeber die bisherige Unterscheidung zwischen Dienstreise und Einsatzwechsel- bzw. Fahrtätigkeit für den Bereich des Steuerrechts bewusst aufgeweicht hat.⁴⁰ Ganz obsolet ist sie dadurch aber nicht. So ist dem Dienstherrn ein Abzug für Betriebsausgaben für die „vorübergehende“ Abwesenheit seiner Arbeitnehmer von dem „Mittelpunkt seiner dauerhaft angelegten betrieblichen Tätigkeit“, nicht aber für Fahrtätigkeiten gestattet.⁴¹ Denn § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 S. 2 EStG nimmt nur die Dienstreise, nicht auch die (regelmäßige) Fahrtätigkeit in Bezug.⁴² Die gesetzgeberische Unterscheidung zwischen Dienstreise und Fahrtätigkeit hat auch durchaus eine innere sachliche Rechtfertigung. Sie gründet darauf, dass derjenige, der eine Fahrtätigkeit wahrnimmt, – anders als der Dienstreisende – aufgrund seiner Ortskenntnis regelmäßig einen guten Überblick über geeignete Verpflegungsmöglichkeiten hat, die er im Rahmen seiner Tätigkeit ansteuern kann. Ihm entstehen im Verhältnis zu demjenigen, der den Ort seiner Reise zum ersten Mal besucht, geringere Verpflegungsmehraufwendungen.

Allerdings lässt sich diesem Umstand auch durch eine Absenkung reisekostenrechtlicher Ersatzanspruchshöhen Rechnung tragen, ohne den Tätigkeiten den Dienstreisecharakter abzusprechen. Entsprechende Regelungen haben die Landesreisekostengesetze auch getroffen. Sie gewähren für Fälle regelmäßiger (also sich in überschaubaren Abständen wiederholender) bzw. (nach Art, Ziel und Zweck) gleichartiger Dienstreisen eine pauschale Erstattung⁴³

³⁷ BAG, Urt. v. 29.9.2004 – 10 AZR 89/04 –, juris, Rn. 42.

³⁸ BFH, Urt. v. 26.2.2014 – VI R 68/12 –, juris, Rn. 14.

³⁹ *FG Köln*, DStRE 2001, 116; vgl. auch die Wertung des (historischen) Steuergesetzgebers im Entwurf zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, BT-Drucks. 17/10774, S. 15.

⁴⁰ Beginnend mit dem Jahressteuergesetz 1996, BT-Drucks. 13/901, S. 129.

⁴¹ So auch schon zur alten Rechtslage: BFHE 201, 565; BFH, Beschl. v. 23.5.2003 – V B 162/99 –, juris, Rn. 12: „Ein pauschaler Vorsteuerabzug für erstattete Aufwendungen wegen Mehrverpflegung (ist) bei Fahrtätigkeiten nicht zulässig.“

⁴² Die Dreimonatssperrfrist des § 9 Abs. 4a S. 6 EStG gilt ferner nicht für die Fahrtätigkeit, wohl aber für die Dienstreise. Vgl. dazu auch S. 14 mit Fn. 82.

⁴³ Vgl. etwa § 9 Abs. 2 BRKG; § 18 Bad-WürttLRKG; Art. 19 BayRKG; § 9 Abs. 2 BremRKG; § 17 Abs. 2 S. 1 HmbRKG; § 15 Abs. 1 und § 16 HRKG; § 13 Abs. 2 LRKG M-V; § 12 Abs. 4 SächsRKG; zu den Grenzen der Regelungsbefugnis des Dienstherrn (wenig überzeugend) LAG M-V, Urt. v. 22.1.2014 – 2 Sa 154/13 –, juris, Rn. 38 ff.

oder eine reduzierte Tagegeldaufwandsentschädigung⁴⁴. Diese Regelungen indizieren, dass der Gesetzgeber im Reisekostenrecht auch die Fahr- und Einsatzwechseltätigkeit mit ihren Besonderheiten als Unterfall der Dienstreise mitgedacht hat. Manche Dienstherrn haben das in der Vergangenheit auch in dieser Weise interpretiert und für einzelne Beamtengruppen mit charakteristischer Fahrtätigkeit besondere reisekostenrechtliche Ersatzpauschalen gewährt.⁴⁵

Derjenige, der eine Einsatzwechsel- oder Fahrtätigkeit unternimmt, lädt insbesondere – wie der Dienstreisende – Mehraufwendungen im Interesse des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn auf sich. Ihn trifft diese Belastung in summa sogar intensiver als denjenigen, der nur gelegentlich und im Einzelfall seinen Dienstort verlässt, um Dienstgeschäfte außerhalb seiner Dienststätte wahrzunehmen. Seine Schutzbedürftigkeit ist insofern aufgrund der Belastungshäufung (nicht sub specie der Höhe der im Einzelfall anfallenden Aufwendungen) höher als diejenige des typischen Dienstreisenden.

Ein weiter Dienstreisebegriff, der den Ersatz von Aufwendungen einer Einsatzwechsel- und Fahrtätigkeit weniger als eine Frage des „Ob“ als des „Wie“ betrachtet, wird daher der Rationalität des Reisekostenrechts durchaus gerecht. Angesichts des weiten Wortlauts und der Schutzbedürftigkeit des Beamten bzw. Angestellten im öffentlichen Dienst können mithin – je nach konkreter landesrechtlicher Ausgestaltung – überwiegende Gründe dafür streiten, auch solche Tätigkeiten, die zum typischen Bestandteil der dienstplanmäßigen Aufgaben im Rahmen einer Einsatzwechsel- oder Fahrtätigkeit gehören, bei denen der Betroffene seine Tätigkeitsstätte also nicht verlässt, sondern sich auf bzw. in ihr befindet, als Dienstreisen einzustufen.⁴⁶

III. Verhältnis des reisekostenrechtlichen Tagegeldes zu anderen Ersatztatbeständen, insbesondere Stellenzulagen; steuerrechtliche Behandlung

Auch wenn man eine Einsatzwechsel- bzw. Fahrtätigkeit als Dienstreise einordnet: der Systematik des Beamtenrechts entspricht es, demjenigen, der regelmäßig finanzielle Belastungen und Erschwernisse als originären Teil seiner typischen dienstlichen Aufgabenwahrnehmung auf sich nimmt, die damit verbundenen Mehraufwendungen durch das Besoldungs-

⁴⁴ Vgl. insbesondere § 9 Abs. 1 S. 1 BRKG; § 17 Abs. 1 S. 1 Bad-WürttLRKG; Art. 18 S. 1 BayRKG; § 9 Abs. 1 S. 1 BremRKG; § 17 Abs. 1 S. 1 HmbRKG; § 7 S. 2 HRKG („regelmäßig im Außendienst tätig“); § 7 Abs. 5 S. 1 LRKG M-V; § 6 Abs. 3 S. 1 SächsRKG; vgl. dazu etwa VG Ansbach, Urteil. vom. 20.10.2009 – AN 15 K 08.01549.

⁴⁵ Siehe etwa Art. 18 BayRKG i.V.m. Nr. 4 VVInnRUT - Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 26. Juni 2003, Az.: I Z 6-0561.01-30, zum Vollzug des BayRKG, des BayUKG und der BayTGV im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern; Erlass des BMI Z 4a – 002 616/63 vom 26. Oktober 1999 zur Regelung der Aufwandsvergütung nach § 17 (heute § 6 Abs. 1 BRKG) für Polizeivollzugsbeamte und sonstige Beamte des BGS.

⁴⁶ Für das HRKG hat das *BVerwG* das im Ergebnis anders gesehen. Dass es diese Frage für andere landesrechtliche Regelungen – mit ihrer teilweise abweichenden Gesetzessystematik und bisweilen anderen Willensrichtung des historischen Gesetzgebers – in gleicher Weise beantwortet, ist damit nicht gesagt.

statt durch das Reisekostenrecht zu ersetzen.⁴⁷ Den Besonderheiten der Fahr- und Einsatzwechselfähigkeit trägt der Dienstherr insbesondere durch die Gewährung von Stellenzulagen (vgl. § 42 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 1 BBesG) Rechnung. Allerdings haben die Dienstherrn für die betroffenen Gruppen solche Regelungen nicht durchgängig erlassen. Soweit sie dies getan haben, lassen die Landesgesetzgeber ihr Verhältnis zu den Vorschriften des Reisekostenrechts regelmäßig offen. Entpuppt sich die Fahr- und Einsatzwechselfähigkeit nach den spezifischen Regelungen des Landesrechts zugleich als Dienstreise, kommt es bei Beantwortung der Konkurrenzfrage zum Schwur.

In prononcierter Weise hat der Gesetzgeber Regelungen für die Auswärtstätigkeit von Gerichtsvollziehern und Vollziehungsbeamten der Justiz getroffen. In entsprechenden Verordnungen halten zahlreiche Länder ausdrücklich pauschalierte Entschädigungstatbestände für Fahrtkosten und sonstige Mehraufwendungen der Auswärtstätigkeit vor.⁴⁸ Bei diesen Vorschriften handelt es sich um *leges speciales* des Reisekostenrechts. Implizit geht der Gesetzgeber dort auch von dem Dienstreisecharakter der Tätigkeiten aus. Eine originär besoldungsrechtliche Zulagenregelung steht ihnen nicht gegenüber.

Anders verhält sich das im Falle der praktisch bedeutsamen Zulage für Polizeivollzugsbeamte ([Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG, § 85 BBesG i. V. m.] Vorb. Nr. 9 Abs. 3 der Anlage I zu den Besoldungsordnungen A und B) sowie für Beamte der Feuerwehr (Vorb. Nr. 10 Abs. 2 der Anlage I zu den Besoldungsordnungen A und B). Diese Stellenzulagen sollen ihrem Wesen nach die Besonderheiten erfassen, die mit vollzugspolizeilichen bzw. feuerwehreigenen Aufgaben in der Art der Belastung typischerweise verbunden sind, die aber bei der allgemeinen besoldungsrechtlichen Bewertung des Amtes keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden und daher eine entsprechende Aufstockung des Gehalts rechtfertigen.⁴⁹ Ziel der Zulage ist mit anderen Worten eine bereichsspezifische Höherbewertung einer Berufsgruppe mit einem summarischen, typisierenden Funktionsbezug, die außerhalb der Ämterbewertung stattfindet.⁵⁰ Ihre Ausgleichsfunktion und ihr Verhältnis zum Reisekostenrecht deutet der Gesetzgeber zumindest an. Wie weit diese reicht, haben die Gerichte in der jüngeren Zeit in gegensätzlicher Weise interpretiert.⁵¹

⁴⁷ *BVerwG* (Fn. 5), Rn. 13 f. Ob der Gesetzgeber den Ausgleich von Mehraufwendungen durch das Besoldungs- oder das Reisekostenrecht vornimmt, steht ihm dabei frei.

⁴⁸ Siehe beispielhaft die §§ 5 und 6 Hess. Verordnung über die Abfindung der Gerichtsvollzieher und der Vollziehungsbeamten der Justiz bei Dienstreisen und Dienstgängen in Vollstreckungsangelegenheiten.

⁴⁹ *BVerwGE* 62, 354 (356) = *ZBR* 1982, 88 (88).

⁵⁰ *BVerwG*, *ZBR* 2013, 304 (304); *Tintellot*, in: Schwegmann/Summer/Sander (Hrsg.), *Besoldungsrecht des Bundes und der Länder*, 175. Erglfg. Mai 2013, Vbm. Nr. 9 zur BBesO A/B, A II/1.1, Rn. 17; ähnlich für die Feuerwehrezulage *OVG NRW*, *ZBR* 1986, 173 (173).

⁵¹ Siehe die Nachweise in den Fn. 2-4.

1. Verhältnis zur Polizeizulage sowie zur Zulage für Beamte der Feuerwehr (Nr. 9 bzw. 10 der Vorb. Anl. I zu den Bundesbesoldungsordnungen A/B)

a) Abgeltungswirkung – die Stellenzulage als pauschalierter Vergütungstatbestand

Die Polizeizulage gilt nach ihrem normativen Zuschnitt den „Aufwand für Verzehr“ mit ab, der mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben typischerweise verbunden ist. Auch die Feuerwehrezulage soll ausdrücklich die erhöhten Verzehraufwendungen⁵² abgelten, die sich als charakterisierende Erschwernisse des Vollzugsdienstes der Berufsfeuerwehr darstellen.⁵³ Das reisekostenrechtliche Tagegeld zielt demgegenüber nach der Grundvorstellung des Dienstrechts auf einen Ersatz für atypischen Dienst der Berufsträger.

aa) Anknüpfung an die Art oder an die Dauer der Tätigkeit?

Sowohl das *VG Kassel*, das *VG Weimar* als auch der *HessVGH*⁵⁴ sahen sich dadurch allerdings nicht daran gehindert, Polizeibeamten für Fahndungsfahrten einen Anspruch auf Tagegeld zuzuerkennen. Eine Beanspruchung eines Beamten über einen Zeitraum von mehr als acht Stunden überschreitet aus ihrer Sicht den Radius der Abgeltungswirkung, welche die Stellenzulage erfassen will. Diese erstreckt sich nur auf die (in ihrer Dauer und Häufigkeit) typische Belastung bei der Wahrnehmung ihrer berufstypischen Aufgaben.

Damit haben die Gerichte die gesetzlich intendierte Abgeltungswirkung der Stellenzulage verkannt. Diese knüpft nämlich nicht an die *Dauer*, sondern an die *Art* der Belastung an. Die Stellenzulage soll nach ihrer Funktion alle mit dem Polizeivollzugsdienst verbundenen typischen Aufwendungen abgelten. Für die Reichweite ihrer Abgeltungswirkung kommt es also darauf an, ob die *Tätigkeit*, die den Verpflegungsmehraufwand ausgelöst hat, für das Aufgabenfeld des Polizeivollzugsbeamten bzw. des Beamten der Feuerwehr charakteristisch ist. Unter „Besonderheiten des jeweiligen Dienstes“ bzw. „des Einsatzdienstes der Feuerwehr“ im Sinne der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B sind entsprechend die typischen zusätzlichen Anforderungen zu verstehen, die an jeden mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betrauten Beamten zu stellen sind. Dazu gehören zum einen das Erfordernis, in schwierigen Situationen – insbesondere bei der Anwendung unmittelbaren Zwanges oder der unmittelbaren Brandbekämpfung – unter physischer und psychischer Belastung schnell verantwortliche, möglicherweise einschneidende Maßnahmen treffen zu müssen, und die Bereitschaft, in Erfüllung der übertragenen Aufgaben gegebenenfalls Leben und Ge-

⁵² BAG, Urt. v. 28.02.1996 – 10 AZR 418/95 –, juris, Rn. 41.

⁵³ *BVerwG*, Buchholz 235 § 47 BBesG Nr 1.

⁵⁴ *HessVGH* (Fn. 4), Rn. 19.

sundheit einzusetzen.⁵⁵ Dazu gehören aber auch die tatsächlichen Lasten, welche die Beamten in diesen Diensten zu erbringen haben, insbesondere Dienst zu ungünstigen Zeiten sowie im Freien. Die mit der Tätigkeit typischerweise verbundenen Mehraufwendungen „für Verzehr“ sowie die damit verbundenen Beschwerne ersetzt der Gesetzgeber mit der Zulage. Denn die Beamten nehmen ihre Aufgaben der Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung und Feuerbekämpfung nicht nur im Innendienst, sondern als eine ihrer Kernaufgaben auch außerhalb ihrer Dienststelle wahr. Die Zulage erfüllt insoweit eine Doppelfunktion.

bb) Rationalität und Reichweite der Pauschalierungsfunktion

Ihre Abgeltungswirkung ist dabei zwei Rationalitäten verschrieben: Sie soll zum einen – ähnlich wie die Abgeltungswirkung anderer Zulagen, etwa der (inzwischen gestrichenen) Stellenzulage nach Nr. 8 Abs. 3 der Vorbemerkungen der Anl. I zu den Besoldungsordnungen A und B⁵⁶ – eine doppelte Leistung für den gleichen Tatbestand ausschließen (1). Das entspricht der Zielsetzung des Reisekostenrechts, dem Beamten ausschließlich Mehraufwendungen zu ersetzen, aber keine wirtschaftlichen Vorteile durch die Reisetätigkeit zu verschaffen. Zum anderen soll sie den mit der Abrechnung verbundenen Verwaltungsaufwand gering halten (2). Ihre Pauschalierung macht aufwändige individuelle Überprüfungs- und Kontrollszenarien entbehrlich, die zusätzliche Verwaltungsressourcen binden. Deren Kosten überstiegen bei der Vielzahl von Einsätzen, die Beamte im Einsatzwechselfeldienst oder in Fahrtätigkeit vollziehen, schnell die Kosten des zu ersetzenden Verpflegungsmehraufwandes. Dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend wählt der Gesetzgeber den Weg der effizientesten Regelung: Er überlässt den Ersatz des Aufwandes einer Pauschalierung, die alle Aufwendungen des typischen Dienstes abgilt.

(1) Konkurrenzregelung im Verhältnis zum Reisekostenrecht

Ausweislich ihrer Entstehungsgeschichte sind diese Pauschalierungsregelungen als „Konkurrenzregelung“ konzipiert.⁵⁷ Sie sollen die Konkurrenz zu anderen Tatbeständen bereinigen, die dem Beamten einen Ersatz für erhöhte Verpflegungsmehraufwendungen gewähren. Damit können in der Sache, wenn der Vorschrift ein innerer Regelungsgehalt zukommen soll, nur die Tagegeldregelungen der Reisekostengesetze gemeint sein. Denn andere Ersatztatbe-

⁵⁵ BT-Drucks. 8/3006, S. 21; BVerwG, Urt. v. 24.1.1985 – 2 C 9/84 –, juris, Rn. 18; BVerwG, Buchholz 240.1 BBesO Nr. 32 Rn. 11; BVerwG, Buchholz 240.1 BBesO Nr. 35 Rn. 6; BVerwG, Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 12 Rn. 10; ZBR 2013, 304 (305); BayVG, Urt. v. 3.3.2011 – 14 B 10.361 –, juris, Rn. 30.

⁵⁶ BT-Drucks. 7/1906, S. 94; BVerwG, Urt. v. 19.4.1982 – 6 A 1/80 –, juris, Rn. 15 u. 22; BVerwG, Urt. v. 12.9.1994 – 2 C 7/93 –, juris, Rn. 9.

⁵⁷ BT-Drucks. 7/1906, S. 94: „Abs. 3 knüpft an die bisherige Konkurrenzregelung in Art. II § 16 Abs. 1 S. 2 des 1. BesVNG an“.

stände, wie die früheren Zehrzulagen, bestehen nicht (mehr).⁵⁸ Da der Tagegeldanspruch erst jenseits eines Belastungsumfangs von acht Stunden einsetzt, hat der Gesetzgeber mit der Abgeltungswirkung gerade die Fälle längerer Abwesenheit von der Dienststelle, insbesondere auch 12-Stunden-Schichten, erfassen wollen. Für den Dienst unterhalb einer Schwelle von acht Stunden hätte es einer eigenen Regelung pauschaler Abgeltung zusätzlichen Verpflegungsaufwandes mangels konkurrierenden Ersatztatbestandes nicht bedurft.⁵⁹ Auch eine Fahrtdauer von 12 Stunden kann insoweit vollzugstypischer Mehraufwand sein. Den dadurch ausgelösten Verpflegungsmehraufwand von Polizeivollzugsbeamten sowie Feuerwehrleuten und die Überlappung mit dem Anwendungsbereich anderer Vorschriften hat der Gesetzgeber erkannt und durch die Abgeltungsregelung des Abs. 3 der Nr. 9 bzw. des Abs. 2 Nr. 10 der Vorbemerkungen zu Anlage I erfassen wollen. Die Stellenzulage soll deren Regelungsbereich verdrängen, soweit „polizeitypische Aufgaben“⁶⁰ betroffen sind. Insoweit kommt es daher nicht darauf an, ob eine Dauer des Dienstes von acht Stunden typisch ist, sondern ob die dienstliche Tätigkeit, um deren Abgeltung es geht, vollzugstypisch ist.

Abzugrenzen sind davon außergewöhnliche, wenngleich zu dem Aufgabenbereich des Beamten gehörende Dienstverrichtungen, die gerade nicht typischerweise mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben verbunden sind.⁶¹ Für diese bestehen weiterhin reisekostenrechtliche Ersatzansprüche. Die Grenzziehung zwischen den Ersatzregelungen erfolgt also entlang der Trennlinie der „Besonderheiten des jeweiligen Dienstes“ und der insoweit gesetzlich verfügbaren Abgeltungswirkung – im Unterschied zu nicht vollzugstypischen Verwendungen. Vollzugstypisch ist die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, also die hoheitliche Befugnis, unmittelbar in die Rechtspositionen der Bürger einzugreifen und sie nötigenfalls durch die Anwendung unmittelbaren Zwanges, insbesondere Schusswaffengebrauch, durchzusetzen. Nicht vollzugstypisch sind demgegenüber Dienstreisen von Polizeivollzugsbeamten zu Fortbildungen oder (jedenfalls bei enger Interpretation) zu Gerichtsterminen, zu denen sie als Folge ihrer Vollzugstätigkeit als Zeugen geladen sind. Für diese besteht weiter ein reisekostenrechtlicher Ersatzanspruch.

(2) Verzicht auf eine individuelle Kostenrechnung

⁵⁸ In der Entstehungsgeschichte kommt das allerdings nicht ganz klar zum Ausdruck. Die ursprüngliche Fassung des Entwurfs (BT-Drucks. 6/1684, S. 9) sowie der Bericht des Innenausschusses (BT-Drucks. 6/1885, S. 13) sprechen lediglich die Konkurrenz und Ablösungsfunktion im Verhältnis zu „bisher in landesrechtlichen Vorschriften ausgebrachten Stellenzulagen (...) oder Zuwendungen für Zehrzulagen“ ausdrücklich an.

⁵⁹ Gleiches gilt für Aufwendungen des täglichen Verzehrs. Denn diese sind als Kosten allgemeiner Lebenshaltung ohnehin nicht Gegenstand einer durch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn ausgelösten Ersatzpflicht; für diese ist der Beamte selbst verantwortlich. Vgl. etwa *BVerwG*, ZBR 1981, 129 (129); *BVerwGE* 94, 364 (367).

⁶⁰ So auch die Wendung in Nr. 9 Abs. 1 S. 1 zu der Vorb. der Anlage I zu den *BBesOen A und B*.

⁶¹ *BVerwGE* 62, 354 (359 f.); *HessVGH* (Fn. 4), Rn. 34.

Indem der Gesetzgeber eine Abgeltung aller vollzugstypischen Aufwendungen verfügt, nimmt er auch in Kauf, dass der einzelne Beamte in den Genuss der Stellenzulage kommt, obwohl er im Einzelfall geringere Aufwendungen oder Risiken zu tragen hat als der Durchschnitt seiner Kollegen. Ihm kommt die Zulage sogar dann zu, wenn er gar zusätzlichen keine Aufwendungen hatte. Dem Gesetzgeber genügt, dass die Tätigkeit bei typisierender Betrachtung auf die Wahrnehmung der in der Stellenzulage genannten Tätigkeiten ausgerichtet ist, also einem Dienstposten zugehört, der dem Polizeivollzugsdienst bzw. dem Feuerwehrdienst zugeordnet ist; Anknüpfungspunkt der Zulage ist ein typisierender Funktionsbezug, der sich aus der Zugehörigkeit zu einer Organisationseinheit speist.⁶² Dem Dienstherrn ist es insofern einerseits verwehrt, seinem Beamten eine individuelle Kostenrechnung gegenüberzuhalten, die diesen zur Rückerstattung von Aufwendungen verpflichtet, welche sein konkreter Dienst nicht ausgelöst hat. Umgekehrt kann aber andererseits auch der Beamte individuell erhöhten Mehraufwand, der die Folge seiner vollzugstypischen bzw. feuerwehرداریlichen Tätigkeit ist, seinem Dienstherrn nicht entgegenhalten. Denn gerade in einer Pauschalierung, die von der konkreten zeitlichen Belastung des einzelnen Beamten abstrahiert, liegt der Sinn der Abgeltung, welche die Stellenzulage vornimmt. Sie mutet jedem Bezieher der Stellenzulage das Risiko zu, diensttypische Aufwendungen, welche die Höhe der Zulage im Einzelfall überschreiten, ohne zusätzlichen, über die Pauschalierung hinausgehenden Ausgleich hinzunehmen. Nichts anderes gilt für andere Pauschalierungstatbestände, sei es des Steuerrechts,⁶³ sei es des Reisekostenrechts, etwa den Tagegeldanspruch nach § 6 Abs. 1 S. 2 BRKG oder die Pauschvergütung nach § 9 Abs. 2 BRKG: Sie dienen der Vereinfachung des Antrags-, Abrechnungs- und Auszahlungsverfahrens.⁶⁴ Die Pauschvergütung tritt dann ohne Rücksicht auf Besonderheiten des Einzelfalls an die Stelle eines nachweisgebundenen Auslagenersatzes.⁶⁵ Erfolgte gleichwohl eine Einzelberechnung von Verpflegungsmehraufwendungen, würde dies das Ziel der Abgeltung konterkarieren und in eine Meistbegünstigungsklausel verwandeln,

⁶² BVerwG, ZBR 2013, 304 (305).

⁶³ Vgl. auch für das Steuerrecht R 9.6 zu § 9 EStG LStR 2011/2013 Abs. 1 S. 2.

⁶⁴ Vgl. auch Schulz, in: Meyer/Fricke (Hrsg.), Reisekostenrecht des Bundes und der Länder, 142. Erglfg, Sept. 2007, § 15 BRKG, Rn. 35 f.

⁶⁵ Deutlich wird der Grundgedanke einer pauschalierten Abgeltung paradigmatisch im Vergleich mit anderen Abgeltungstatbeständen, etwa der sog. Abgeltungssteuer oder der Entfernungspauschale. Die Kapitalertragsteuer gilt die Einkommenssteuer mit dem Steuerabzug in einer Höhe von ca. 25 % pauschal ab, der aus Kapitalerträgen entsteht (§ 43 Abs. 5 S. 1 EStG). Ob der Steuerschuldner im Einzelfall einen deutlich höheren persönlichen Steuersatz von z. B. 50 % oder einen deutlich niedrigeren Steuersatz hat, ist dann irrelevant. Ähnlich gilt die Entfernungspauschale sämtliche Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte pauschal ab (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 EStG). Hat der Einzelne individuell höhere Aufwendungen, z. B. weil er irrtümlich Benzin statt Diesel getankt hat und deshalb erheblich höhere Reparaturkosten entstanden sind, steht ihm kein höherer Ersatzanspruch zu (BFHE 245, 196). Ähnlich kommt es bei der Stellenzulage für Polizeibeamte nicht darauf an, ob der einzelne Polizeivollzugsbeamte oder Beamte der Feuerwehr eine geringere oder eine höhere Zahl von Stunden unterwegs ist oder in einem höheren oder geringeren Umfang Verpflegungsmehraufwendungen hat. Diese Aufwendungen gilt die Stellenzulage nämlich – ebenso wie die Abgeltungssteuer – ihrer Art nach pauschal ab.

besteht das Wesen der Abgeltung doch gerade darin, alle Aufwendungen, die ihrer Art nach unter den pauschalisierten Ersatztatbestand fallen, ohne Rücksicht auf ihre Höhe zu ersetzen.

(3) Zwischenfazit

Welche Belastungen und vollzugspolizeilichen Verwendungen der Gesetzgeber durch die Stellenzulage vergüten will, hat er in Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B insoweit abschließend geregelt.⁶⁶ Insbesondere Fahndungsfahrten und Streifentätigkeiten von Polizeivollzugsbeamten sind daher – anders als insbesondere der *HessVGH*⁶⁷ und das *VG Weimar*⁶⁸ meinten – auch dann von der Abgeltungswirkung der Stellenzulage umfasst, wenn sie lange Zeiträume einnehmen oder zur Nachtzeit stattfinden. Die Pauschalierungsfunktion sperrt diese Form des Aufwendungsersatzes für vollzugstypische Tätigkeiten systematisch, hat der Gesetzgeber doch den mit Fahndungs- und Streifentätigkeit verbundenen Mehraufwand bewusst durch die Polizeizulage abgegolten.⁶⁹ Für ein zusätzliches reisekostenrechtliches Tagegeld bleibt daneben kein Raum mehr.

b) Fürsorgepflicht des Dienstherrn und Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG als Grenzen

Soll der Stellenzulage Pauschalierungswirkung zukommen, dann bedingt das auch, dass der Gesetzgeber sie so (zu) bemessen hat, dass sie alle Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes erfasst und ausreicht, diejenigen Mehraufwendungen abzugelten, welche mit der Tätigkeit typischerweise verbunden sind. Nur so kann die Zulage ihrer Funktion gerecht werden, einerseits einen ausreichenden Ersatz für Zusatzbelastungen herzustellen, andererseits den Verwaltungsaufwand für die Abgeltung von Mehraufwand möglichst gering zu halten und damit für die effiziente Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im Dienst des Gemeinwohls zu sorgen.

Die Pauschalierungsfunktion, die der Gesetzgeber mit Stellenzulagen als typisiertem Ersatztatbestand etabliert hat, kann die Beamten im Einzelfall aber ungleichmäßig treffen. Unterschiedliche Tätigkeiten vergütet der Dienstherr dann unter Umständen mit gleichen Besoldungsleistungen. Das ruft die grundrechtliche Kontrollfunktion des Art. 3 Abs. 1 GG sowie die Ausgleichsfunktion der Fürsorgepflicht des Dienstherrn auf den Plan.

⁶⁶ Vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 3.6.2011 – 2 B 13/11 –, juris, Rn. 10; BVerwG, ZBR 2013, 304 (304 f.).

⁶⁷ *HessVGH* (Fn. 4), Rn. 34.

⁶⁸ *VG Weimar* (Fn. 2), Rn. 30.

⁶⁹ Ähnlich auch BVerwGE 62, 354 (357) = ZBR 1982, 88 (88); wohl auch BVerwG (Fn. 5), Rn. 14.

Der Ersatz von Verpflegungsmehraufwendungen, welche die Folge einer dienstlich veranlassenen Tätigkeit sind, fällt grundsätzlich in die Fürsorgepflicht des Dienstherrn.⁷⁰ Als eine ihrer Facetten hat er unzumutbare, insbesondere erhebliche regelmäßig wiederkehrende Belastungen von seinen Beamten abzuwenden und sie vor dienstlich veranlassenen Vermögensaufwendungen zu schützen, die mit der regelmäßigen Besoldung nicht abgegolten sind und denen sich der Beamte nicht entziehen kann.⁷¹ Der Beamte soll dienstlich veranlasste Mehraufwendungen nicht gleichsam „aus eigener Tasche“ ausgleichen müssen.

Unzulässig ist es aus diesem Grunde etwa, die Genehmigung von Dienstgeschäften systematisch von einer Verzichtserklärung für die Erstattung von Reisekosten abhängig zu machen und so die Beamten die hierfür benötigten finanziellen Mittel (teilweise) aus der für die private Lebensführung gedachten Alimentation aufbringen zu lassen.⁷²

Die Kosten allgemeiner Lebensführung braucht der Dienstherr allerdings ebenso wenig zu erstatten⁷³, wie dem Beamten durch das Reisekostenrecht besondere Vorteile zu gewähren, die über eine Erstattung der Kosten hinausgehen.⁷⁴ Eine Überkompensation wäre mit dem Gebot eines sorgsam und sparsamen Umgangs mit den öffentlichen Haushaltsmitteln auch nicht vereinbar.

Pauschalierungsbedingte Ungleichbehandlungen sind dem Gesetzgeber umgekehrt aber nicht vollständig verwehrt. Die Effizienzfunktion pauschalierender Regelungen und das Interesse der Allgemeinheit an einem kostenarmen Verwaltungsvollzug bilden bei der Ordnung von Massenphänomenen des Verwaltungsvollzugs grundsätzlich einen hinreichenden rechtfertigenden Sachgrund für eine Ungleichbehandlung. Hinter ihnen kann die Einzelfallgerechtigkeit auch verfassungsrechtlich zurücktreten. Der Dienstherr darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und muss nicht jedem Einzelfall durch eine Ausnahmeregelung Rechnung tragen, die absolute Gerechtigkeit herzustellen sucht.⁷⁵ Ihm kommt die Befugnis zu, seine Fürsorgepflicht pauschalierend und typisierend zu konkretisieren.⁷⁶ Das ist jedenfalls insoweit zulässig, wie die Höhe der Beträge und das Ausmaß der durch die Pauschalierung ausgelösten Ungleichheiten nicht zu nachhaltigen systematischen Verzerrungen führen, wel-

⁷⁰ Vgl. etwa *BVerwG*, ZBR 1979, 309 (309); *BVerwGE* 62, 354 (358) = ZBR 1982, 88 (88).

⁷¹ *OVG Rh.-Pf.*, Urt. v. 4.5.2007 – 10 A 10070/07 –, juris, Rn. 30 ff.; *OVG NRW*, Urt. v. 14.11.2012 – 1 A 1579/10 –, juris, Rn. 50; vgl. etwa auch *Kohde*, in: v. Roetteken/Rothländer (Hrsg.), *BeamStG*, Loseblatt, Stand: Oktober 2012, § 45 Rn. 21, 25.

⁷² *OVG NRW*, ZBR 2013, 281 (281); vgl. in diesem Sinne auch *BayVGh*, Urt. v. 2.8.2007 - 14 B 04.3576 – juris, Rn. 38.

⁷³ *OVG Rh.-Pf.*, Urt. v. 9.6.2008 – 2 A 10241/08 –, juris, Rn. 18; *BayVGh*, Urt. v. 25.4.2012 – 14 B 10.2335 – juris, Rn. 31 sowie die Nachweise in Fn. 59.

⁷⁴ *BVerwGE* 36, 33 (37) = ZBR 1970, 398 (399); *Drescher/Schmidt* (Fn. 17), 89. Erglfg. 2008, § 2 BRKG, Rn. 8.

⁷⁵ Allgemein *BVerfGE* 122, 210 (232); *BFHE* 245, 196, Rn. 20.

⁷⁶ *BVerwGE* 57, 336 (341 f.) = ZBR 1979, 340 (342); *BVerwG*, Urt. v. 19.4.1982 – 6 A 1/80 –, juris, Rn. 23; vgl. auch *BVerfGE* 103, 310 (320); 110, 353 (364 f.); *BVerwG*, Buchholz 240, § 40 BBesG Nr. 33 Rn. 22.

che der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nicht mehr gerecht werden. Ziehen sie dauerhafte Schieflagen und unzumutbare Härten nach sich, die einzelne Beamte mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen alleine zurücklassen, ist das mit dem Gleichheitssatz sowie der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nicht mehr vereinbar. Sonstige Mehrbelastungen im Einzelfall sind – ebenso wie die Gewährung einer Pauschale für Beamte, die realiter geringere Aufwendungen haben – die konsequente Folge einer verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen Pauschalierungsfunktion.

2. Verhältnis zu steuerrechtlichen Ersatztatbeständen; steuerrechtliche Behandlung von Reisetätigkeiten nach dem neuen Reisekostenrecht 2014

Einen Ersatz für dienstreisebedingte Mehraufwendungen kann der Beschäftigte nicht nur gegenüber dem Dienstherrn geltend machen. Er kann entsprechende Aufwendungen (soweit der Dienstherr sie nicht steuerfrei ersetzt⁷⁷) als Werbungskosten steuerlich in Anschlag bringen und sich insoweit zu einem Gutteil schadlos halten. § 9 Abs. 1 Nr. 4a sowie Abs. 4a EStG ziehen dafür den normativen Rahmen.

Diese gesetzlichen Regelungen zur steuerlichen Berücksichtigung von Reisekosten hat der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1.1.2014 reformiert.⁷⁸ Die – bis dahin überwiegend im Rahmen der Regelung der Betriebsausgaben des § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 EStG geregelt – Tatbestände bündelt er nunmehr umfassend in dem neu gestalteten gesetzlichen Tatbestand des § 9 Abs. 4a EStG.⁷⁹ Dieser löst den bisher verwendeten Begriff der „regelmäßigen Arbeitsstätte“ als Anknüpfungspunkt für den Ersatz von Aufwendungen durch den Begriff „erste Tätigkeitsstätte“ (§ 9 Abs. 4 S. 1 EStG) ab. Die terminologische Anpassung soll arbeits- und dienstrechtliche sowie steuerrechtliche Einordnungen harmonisieren. Es kommt fortan weniger auf die Regelmäßigkeit des Aufsuchens der Dienststätte als vorrangig auf die Festlegungen und damit das Direktionsrecht des Arbeitgebers an.⁸⁰ Statt der bisherigen dreistufigen Zeitstaffelung führt der Gesetzgeber im Interesse der Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes eine zweistufige Staffelung der Tagegeldtatbestände ein (§ 9 Abs. 4a S. 3 EStG). Er legt insbesondere für alle eintägigen Auswärtstätigkeiten mit einer Abwesenheit von mehr als acht Stunden nunmehr einen einheitlichen Betrag fest. Da die Reisekostengesetze jeweils auf die Tatbestände des EStG verweisen, strahlt das auch unmittelbar auf das Reisekostenrecht aus.

⁷⁷ Reisekostenrechtliche Kostenvergütungen wie das Tagegeld befreit der Gesetzgeber grundsätzlich von der Steuerpflicht (§ 3 Nr. 13 S. 1 EStG). Das gilt jedenfalls insoweit, als sie die pauschalierten Ersatzbeträge, die das Steuerrecht nach § 9 Abs. 4a EStG anerkennt, nicht übersteigen (§ 3 Nr. 13 S. 2 EStG).

⁷⁸ Siehe dazu etwa den Überblick bei *Niermann*, DB 2013, 1015 ff.

⁷⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, BT-Drucks. 17/10774, S. 15.

⁸⁰ Vgl. auch § 9 Abs. 4 S. 2 EStG; BT-Drucks. 17/10774, S. 15.

Bei einer längerfristigen Auswärtstätigkeit ist der Abzug der Verpflegungspauschale grundsätzlich auf die ersten drei Monate beschränkt (§ 9 Abs. 4a S. 6 EStG). Die Regelung geht davon aus, dass sich die Steuerpflichtigen nach der typisierten Übergangszeit auf eine Verpflegungssituation einrichten, die keine beruflich veranlassten Mehraufwendungen mehr verursacht.⁸¹ Allerdings erstreckt sich diese Begrenzung nur auf Tätigkeiten an derselben Tätigkeitsstätte. Wird der Steuerpflichtige nicht an einer ortsfesten betrieblichen Einrichtung des Arbeitgebers tätig, hat er also keine erste Tätigkeitsstätte, sondern übt eine Fahrtätigkeit aus (§ 9 Abs. 4 EStG), wie z. B. der Zugbegleiter, gilt diese Beschränkung nicht.⁸² Da ihm die Belastungen dauerhaft entstehen, ist das auch sachgerecht.

IV. Arbeitszeitrechtliche Behandlung der Dienstreisezeiten

Indem der Dienstherr bzw. Arbeitgeber die Zeit seines Beschäftigten im Rahmen einer Dienstreise bindet, knüpfen diese daran typischerweise die Erwartung einer vollständigen Anrechnung der gebundenen Zeit als Arbeitszeit. Umgekehrt bezieht der Arbeitgeber aus der Reisetätigkeit seines Beschäftigten selbst aber nicht ohne Weiteres einen wirtschaftlichen Vorteil, der aus seiner Sicht eine Vergütung rechtfertigt. Die gegenläufigen Interessen haben in der arbeitsrechtlichen Praxis die Gemüter immer wieder erhitzt und zahlreiche Rechtsstreitigkeiten heraufbeschworen.

Einen äußeren normativen Rahmen für die arbeitszeitrechtliche Ordnung ziehen für Beamte die Arbeitszeitverordnungen, für Angestellte das ArbZG i. V. m. entsprechenden tarifvertraglichen Regelungen.⁸³ Sie zeichnen sich allerdings durch weitgehende Regelungsabstinenz aus. Ausdrückliche Regelungen zur Berücksichtigung von Dienstreisen als Reisezeiten halten diese Normen grundsätzlich nicht vor. Eine Ausnahme bilden die Regelung des § 17 BAT sowie spezielle dienstrechtliche Verordnungen für Polizeibeamte. Diese erkennen Dienstreisen (und Dienstgänge) nur für die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort als Arbeitszeit an.⁸⁴ Manche Länder fügen (deklaratorisch) ausdrücklich hinzu, dass die Wahrnehmung unmittelbarer polizeilicher Aufgaben Arbeitszeit darstellt⁸⁵ bzw. die Ausübung von Diensthandlungen Arbeitszeit ist.⁸⁶

Soweit sich keine expliziten Regelungen finden, bestimmt sich die Anerkennungsfähigkeit von Reisezeit als Arbeitszeit nach der Rationalität des Arbeitszeitrechts – und damit nach dem Grad der dienstlichen Inanspruchnahme, insbesondere der physischen und psychischen

⁸¹ Vgl. zu diesem Grundgedanken den Gesetzesentwurf zum Jahressteuergesetz 1996, BT-Drucks. 13/901, S. 129.

⁸² BFHE 232, 524.

⁸³ Bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben kann der Dienstherr auch für Angestellte grundsätzlich die für Beamte geltenden Bestimmungen zur Anwendung bringen (§ 19 ArbZG).

⁸⁴ Siehe insbesondere § 17 Abs. 1 BrbgAZV Pol; § 5 Abs. 2 S. 1 HPolAZVO.

⁸⁵ § 17 Abs. 1 BrbgAZV Pol a. E.

⁸⁶ § 2 Abs. 3 NRWAZVOPol.

Belastung, die der Dienstherr dem Arbeitnehmer bzw. Beamten während der Reisetätigkeit zumutet. Dass die Reisetätigkeit derjenigen, deren dienstliche Leistungspflicht in dem Führen von Kraftfahrzeugen besteht, z. B. des Busfahrers oder des Chauffeurs, Arbeitszeit ist, versteht sich. Weniger eindeutig ist die Situation bei denjenigen, die eine Einsatzwechseltätigkeit ausüben oder nur ausnahmsweise eine Dienstreise durchführen, um am auswärtigen Ort ein Dienstgeschäft wahrzunehmen.⁸⁷ Für die Anerkennung ihrer Fahrtätigkeit als Reisezeit kommt es dann sachgerechterweise darauf an, ob der Dienstherr ihnen auch während der Reisezeit dienstliche Aufgaben oder zumindest Verfügungsbereitschaft⁸⁸ abverlangt, z. B. die Bearbeitung von Akten während der Reise erwartet. Ist das der Fall, handelt es sich um Arbeitszeit, anderenfalls grundsätzlich nicht.

Die Zeit, in der der Dienstherr seinem Beschäftigten während der üblichen Arbeitszeit eine Reisetätigkeit aufgibt, ohne ihn dienstlich in Anspruch zu nehmen, muss dieser aber nicht später nachholen.⁸⁹ Der Beschäftigte erfüllt während der ihm abverlangten Zeit seine Arbeitspflicht. Diese besteht grundsätzlich darin, seine Arbeitskraft zu einer bestimmten Zeit seinem Dienstherrn nach dessen Weisung zur Verfügung zu stellen. Setzt der Dienstherr seinen Beschäftigten kraft seines Direktionsrechts selbst außerstande, seine typische dienstliche Haupttätigkeit am Dienstort zu erfüllen, darf das dem Beschäftigten nicht zum Nachteil gereichen. Für Reisezeiten ohne dienstliche Beanspruchung (z. B. die reine Zugreise), die über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgehen, kann der Beamte bzw. Beschäftigte umgekehrt aber grundsätzlich keinen Mehrarbeitsausgleich verlangen.⁹⁰ Allerdings kann der Dienstherr kraft seiner Fürsorgepflicht gehalten sein, dem Betroffenen in angemessenem Umfang für die gebundene Zeit Ausgleich in Gestalt von Dienstbefreiung zu gewähren, wenn er ihn übermäßig, insbesondere durch die ständige Wiederkehr von Reisezeiten oder beson-

⁸⁷ Das BVerwG (Urt. v. 27.5.1982 – 2 C 49/80 –, juris, Rn. 12) hat die Fahrten eines Kriminalbeamten zu auswärtigen Einsatzorten außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit in einer frühen Entscheidung nicht als Dienst und Mehrarbeit eingestuft. Das gelte auch dann, wenn die Fahrten kurzfristig auf Abruf anzutreten sind, BVerwG, Urt. v. 11.2.1982 – C 26/79 –, juris, Rn. 21. Den Grund dafür sah das BVerwG in dem geringeren Grad der dienstlichen Inanspruchnahme. Diese Rechtsprechung ist inzwischen indes durch die Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung) überholt. Diese hebt nicht auf den Grad der Inanspruchnahme ab, sondern versteht unter „Arbeitszeit“ „jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“ (Art. 2 Nr. 1). Die Abrufbereitschaft ist danach auch Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie. Sie geht ausweislich ihres Art. 20 (e contrario) auch davon aus, dass mobile Einsatzdienste zur Arbeitszeit gehören.

⁸⁸ Vgl. auch Art. Nr. 1 der Richtlinie 2003/88/EG (Fn. 87).

⁸⁹ In diesem Sinne bereits etwa auch *Hunold* (Fn. 7), 40 f.; *Loritz* (Fn. 7), 1193 – ähnlich in seinem Rechtsgedanken *BAG*, NZA 2001, 458 (459 f.).

⁹⁰ In diesem Sinne auch § 5 Abs. 2 S. 2 HPolAZVO.

ders belastende Reiseformen, z. B. lange Flugreisen, zusätzlich zur regelmäßigen Arbeitszeit belastet.⁹¹

V. Zusammenfassung

Dienstreisen kommt nach der gesetzgeberischen Leitidee ein konzeptioneller Ausnahmecharakter dienstlicher Aufgabenerfüllung zu. Dem Reisekostenrecht liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Dienstreisende Dienstgeschäfte als atypische Form der Dienstleistung am Zielort der Dienstreise erbringt. Ob das nur ein typischer und möglicher, nicht aber ein zwingender Weg ist, eine Dienstreise durchzuführen, hatten die Verwaltungsgerichte jüngst zu entscheiden. Der Wortlaut der Reisekostengesetze schließt nicht aus, dass Reisezeit und Dienstgeschäft zusammenfallen können. Wie das BAG hat nun auch das BVerwG (für das hessische Landesreisekostenrecht) eine teleologische Reduktion des über seinen inneren Sinngehalt hinauschießenden Gesetzeswortlauts vorgenommen. Einsatzwechsel- und Fahrtätigkeit sind danach keine Dienstreisen. Der Ersatz der damit verbundenen Mehraufwendungen ist systematisch Aufgabe des Besoldungs-, nicht des Reisekostenrechts. Mag man das – insbesondere je nach spezifischer landesreisekostenrechtlicher Ausgestaltung und historischer Regelungsentention des jeweiligen Gesetzgebers – auch anders sehen, sind die Verpflegungsmehraufwendungen von Polizeivollzugsbeamten und Beamten der Feuerwehr jedenfalls bereits durch die pauschalierende Abgeltungswirkung der für sie eigens vorgesehenen Polizei- bzw. Feuerwehruzulage abgedeckt. Diese sollen nach ihrer Funktion Begehrlichkeiten entgegentreten, die auf einen über die Pauschalierungsfunktion hinausgehenden reisekostenrechtlichen Ersatz von Mehraufwendungen für die Dienstaübung gerichtet sind. Ein weiter gehender Anspruch auf Tagegeld besteht neben der Stellenzulage nicht.

Dienstreisezeiten sind Arbeitszeiten, soweit sie, wie z. B. bei dem Chauffeur oder Busfahrer, originärer Teil der dienstlichen Leistungspflicht sind oder der Dienstherr den Beschäftigten während dieser Zeit dienstlich in Anspruch nimmt. Auch soweit das nicht der Fall ist, braucht der Beschäftigte während der üblichen Dienstzeit zugebrachte Reisezeit nicht nachzuholen. Er kann für überschießende Zeit indes keinen Anspruch auf dienstlichen Mehrbelastungsausgleich erheben. Auch insoweit unterscheidet sich, wie *Johann Wolfgang von Goethe* gleichfalls treffend bemerkt hat, die Dienstreise in ihrem normativen Anspruch von der privaten Reise. Denn nur für Letztere gilt: „Die Reise gleicht einem Spiel; es ist immer Gewinn und Verlust dabei und meist von der unerwarteten Seite.“

⁹¹ Vgl. dazu auch BVerwG, ZBR 1987, 275 (276).