

# „Wenn einer eine Reise tut ...“

## – zur reisekostenrechtlichen Behandlung von Fahr- und Einsatzwechsellätigkeiten

Prof. Dr. Mario Martini

„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 Einsatzwechsellätigkeiten 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 Einsatzwechsellätigkeit an stetig wechselnden Tätigkeitsorten. Das Spektrum der betroffenen Berufsgruppen ist bunt. Es reicht vom Busfahrer und dem Zugbegleiter über den Müllwagenfahrer<sup>1</sup> 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 Dienstherrn einen Anspruch auf Gewährung von Tagegeld für diejenigen Zeiten geltend gemacht, zu denen sie länger als acht Stunden mobilen Fahndungsdienst geleistet hatten. Zum Erstaunen der betroffenen Dienstherrn haben die meisten Verwaltungsgerichte dem Ansinnen stattgegeben. Sowohl das *VG Weimar*<sup>2</sup> als auch das *VG Kassel*<sup>3</sup> sowie der *HessVGH*<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Die Auseinandersetzung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nimmt der Beitrag zum Anlass, die reisekostenrechtliche Behandlung von Fahr- und Einsatzwechsellätigkeiten (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 Einsatzwechsellätigkeit

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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 Dienstort<sup>8</sup> (oder Wohnort) zu verlassen.<sup>9</sup>

#### 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 spezifischen Aufgabenkreis des Beamten, an.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 tätig, weisen nur dann Dienstreisecharakter auf, wenn die

- 1) Auf sie finden die Landesreisekostengesetze regelmäßig entsprechende Anwendung (vgl. § 42 BAT).
- 2) *VG Weimar*, Urteil vom 22.4.2003 – 4 K 1279/01.We – juris, Rn. 23 ff.
- 3) *VG Kassel*, Urteil vom 11.6.2012 – 1 K 1441/11.KS – juris, Rn. 18 ff.
- 4) *HessVGH*, Urteil vom 26.6.2013 – 1 A 1472/12 – Rn. 18 ff.
- 5) *BVerwG*, Urteil vom 26.6.2014 – 5 C 28.13 et al. (*in diesem Heft* S. 37 ff.). Der Autor steht dieser Entscheidung nicht unbefangenen 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 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 Dienstort 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 Dienstortes bzw. des Wohnortes des Bediensteten; vgl. BAG, AP BAT, § 42 Nr. 3.
- 10) Vgl. etwa *BVerwG*, ZBR 1980, 354 (354); *BVerwG*, Urteil vom 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.*, Urteil vom 9.12.2008 – 5 LC 293/06 – juris, Rn. 37.