LANDESANWALTSCHAFT BAYERN



Landesanwaltschaft Bayern • Postfach 34 01 48 • 80098 München

14.07.2016

Wichtige neue Entscheidung

Beamtenrecht: Keine Anrechnung kurzfristig ausgefallener Dienstzeiten auf die Arbeitszeit

§ 45 BeamtStG, § 2, 9 AzV

Wechselschichtdienst Unvorhergesehener Dienstausfall Kurzfristige Änderung des Dienstplans Arbeitszeitgutschrift Saldierung der Arbeitszeiten

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 01.07.2016, Az. 3 ZB 13.611

Orientierungssatz der LAB:

Das beamtenrechtliche Dienst- und Treueverhältnisses verpflichtet den Beamten, wegen eines unvorhergesehenen Arbeitsausfalls eine Veränderung der Dienst- und Freizeit hinzunehmen, wenn dienstliche Belange dies erfordern.

Im Rahmen von Schichtdienstregelungen ist es zulässig, einen unvorhergesehenen Arbeitsausfall (d.h. einen Arbeitsausfall entgegen dem ursprünglichen Dienstplan) mit geleisteter Mehrarbeit zu saldieren mit der Folge, dass sich die durch Freizeit auszugleichende Mehrarbeit entsprechend reduziert.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt. **www.landesanwaltschaft.bayern.de**

Hinweis:

Der für das Landesbeamtenrecht zuständige 3. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs stellt in der Entscheidung in übersichtlicher Weise dar, wie die Bestimmungen der Arbeitszeitverordnung, deren konkrete Umsetzung in Dienstplänen und die elektronische Zeiterfassung flexibler Arbeitszeiten miteinander verzahnt sind.

Er macht deutlich, dass die Einteilung der Dienstzeit der Organisationsgewalt des Dienstherrn unterliegt und dass Dienstpläne bei einem unvorhergesehenen Arbeitsausfall im Weisungswege auch kurzfristig geändert werden können. Dabei stehen behördliche Erfordernisse (bestmögliche Ablauforganisation zwecks optimaler Erledigung der von der Behörde wahrgenommenen Aufgaben) an erster Stelle. Private Belange der Behördenmitarbeiter können hierbei nur insofern berücksichtigt werden, als behördliche Interessen dem nicht entgegenstehen.

Steiner Oberlandesanwältin

Großes Staatswappen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache		

		_ ***** _

********* ** ***** ** ***** ** *****	& *******,	

	gegen	
Freistaat Bayern,		
vertreten durch:		
Landesanwaltschaft Bayern,		
Ludwigstr. 23, 80539 München,		
		- Beklagter
	wegen	

Arbeitszeitgutschrift;

hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 11. Februar 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 3. Senat, durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Neumüller, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Vicinus

ohne mündliche Verhandlung am **1. Juli 2016** folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Antragsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Antragsverfahren wird auf 5.000,-- € festgesetzt.

Gründe:

- Der auf die Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (ernstliche Zweifel), des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (grundsätzliche Bedeutung) sowie des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (Divergenz) gestützte Antrag bleibt ohne Erfolg.
- 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens nicht. Ernstliche Zweifel im Sinne dieser Vorschrift, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen. Dies ist vorliegend nicht der Fall.
- Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Feststellung, dass dem Kläger für den 18. Juli 2012 eine Arbeitszeitgutschrift in Höhe von 8 Stunden 45 Minuten zusteht, zu Recht abgewiesen. Der Beklagte hat dem Kläger, der als Obersekretär (BesGr A 7) im Justizvollzugsdienst in der Justizvollzugsanstalt (JVA) S. im Wechselschichtdienst beschäftigt war, rechtsfehlerfrei die Soll-Zeit in Höhe von 8,75 Stunden von seinem Arbeitszeitkonto abgezogen, weil er an diesem Tag keinen Dienst geleistet hat. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Kläger vor seinem Dienstantritt telefonisch dienstfrei gestellt und der Dienstplan entsprechend geändert wurde, nachdem der ursprünglich laut Dienstplan für Mittwoch, den 18. Juli 2012 von 16:00 bis 24:00 Uhr festgelegte Dienst in Form der Bewachung eines Strafgefangenen im Krankenhaus aufgrund von dessen nicht vorhersehbarer früherer Zurückverlegung in die JVA S. entfallen ist und der Kläger kurzfristig anderweitig auch nicht einsetzbar war.
- 4 1.1 Der vom Beamten geschuldete Dienst besteht in der Pflicht, in einem bestimmten Zeitraum an einem bestimmten Ort die jeweils übertragenen Dienstobliegenheiten zu

erfüllen (BVerwG, U.v. 24.4.1980 - II C 26.77 - juris Rn. 23; U.v. 1.4.2004 - 2 C 14.13 – juris Rn. 17). Die Arbeitszeit richtet sich nach den Vorschriften des jeweils einschlägigen Arbeitszeitrechts. Die Soll-Arbeitszeit des Klägers im maßgeblichen Zeitpunkt bestimmt sich nach der aufgrund von Art. 80 Abs. 1 BayBG a.F. erlassenen Verordnung über die Arbeitszeit für den bayerischen öffentlichen Dienst (Arbeitszeitverordnung - AzV) vom 25. Juli 1995 (GVBI. S. 409) in der Fassung vom 5. Januar 2011 (GVBI. S. 12). Diese legt den konkreten Umfang der Dienstleistungspflicht in zeitlicher Hinsicht fest (BVerwG, U.v. 1.4.2004 a.a.O. Rn. 13). Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 AzV beträgt die regelmäßige Arbeitszeit eines vollzeitbeschäftigten Beamten im Durchschnitt 42 Stunden. Die Arbeitszeitverordnung lässt hierbei im Interesse eines flexiblen Personaleinsatzes verschiedene Modelle der Arbeitszeitgestaltung zu. Allerdings bleibt das Arbeitszeitvolumen der vollzeitbeschäftigten Beamten in Höhe von 42 Stunden gleich, unabhängig davon, ob sie feste Arbeitszeiten einzuhalten haben (§ 8 AzV), ob sie von einer gleitenden Arbeitszeit Gebrauch machen dürfen (§ 7 AzV), ob sie zur Tages- oder Nachtzeit oder ob sie in Wechselschichten arbeiten (§ 9 AzV) oder ob sie Dienst an Sonn- und Feiertagen zu verrichten haben (BVerwG, U.v. 1.4.2004 a.a.O. Rn. 14).

- 5 Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AzV ist abweichend von §§ 7 und 8 AzV Schichtdienst oder planmäßig sonstig wechselnder Dienst nach Bedarf anzuordnen, wenn die Aufgaben es erfordern. Der Dienststellenleiter legt die Schichtdienstzeiten oder die tägliche Arbeitszeit unter Berücksichtigung der dienstlichen und örtlichen Verhältnisse fest (§ 9 Abs. 1 Satz 2 AzV). Die tägliche Arbeitszeit soll grundsätzlich 9 Stunden nicht überschreiten (§ 9 Abs. 1 Satz 3 AzV). Demgemäß haben die Beamten im Justizvollzugsdienst der JVA S., die zur Erfüllung der Bewachungsaufgaben rund um die Uhr in Wechselschichten Dienst leisten, ihre tägliche Arbeitszeit gemäß Nr. 3.1 der Dienstvereinbarung zur Regelung der Arbeitszeit für die Beschäftigten der JVA S. (DV) vom 20. Februar 2007 innerhalb der von der Dienstleitung festgelegten Zeiten einzubringen; die Soll-Zeit beträgt Montag bis Donnerstag 8 Stunden 45 Minuten, am Freitag 7 Stunden (Nr. 3.2 DV). Die Dienstleistungspflicht wird durch den von der Dienstleitung erstellten Dienstplan nach Ort und Zeit konkretisiert (BVerwG, U.v. 1.4.2004 a.a.O. Rn. 17). Außerhalb dieser Zeiten haben die Beamten keinen Dienst zu leisten (BVerwG, B.v. 26.11.2012 – 2 B 2.12 – juris Rn. 10).
- Die tatsächlich geleistete tägliche Arbeitszeit (Ist-Zeit) wird auf einem persönlichen Arbeitszeitkonto erfasst, auf dem quasi buchhalterisch die Ist- und Soll-Zeiten des Beamten gegenüber gestellt sowie miteinander verrechnet und saldiert werden. Die Ausgangs-, Verrechnungs- und Saldowerte besitzen ausschließlich rechnerische, aber keine rechtlich konstitutive Bedeutung; verbindlich sind allein die normativen

Vorgaben der Arbeitszeitvorschriften (BVerwG, U.v. 1.4.2004 a.a.O. Rn. 15). Der Arbeitszeitausgleich für Beamte des Justizvollzugsdienstes im Wechselschichtdienst in der JVA S. (Nr. 3.3 DV) entspricht insoweit dem von der Gleitzeit (§ 7 Abs. 5 AzV i.V.m. Nr. 2.8 DV) her Bekannten (BVerwG, B.v. 26.11.2012 a.a.O. Rn. 11).

- Gegen Arbeitszeitkonten im Zusammenhang mit Wechselschichtdienst bestehen keine rechtlichen Bedenken, sofern sichergestellt ist, dass Schichtdienstregelungen nicht zu Mehrarbeit der betroffenen Beamten führen, sondern nur zu einer zeitlichen Umschichtung der zulässigen Arbeitszeit, wie dies vorliegend unstreitig der Fall ist. Dies gilt auch, wenn die Arbeitszeit über einen längeren Zeitraum variiert, sofern eine entstandene Mehrbelastung durch eine spätere gleich hohe Entlastung ausgeglichen wird (BVerwG, B.v. 26.11.2012 a.a.O. juris Rn. 9).
- Im Rahmen von Schichtdienstregelungen ist es auch zulässig, Minderarbeit durch Mehrarbeit auszugleichen (BVerwG, B.v. 23.1.1991 2 B 120.90 juris Rn. 4) und einen unvorhergesehenen Arbeitsausfall (d.h. einen Arbeitsausfall entgegen dem ursprünglichen Dienstplan) mit geleisteter Mehrarbeit zu saldieren mit der Folge, dass sich die durch Freizeit auszugleichende Mehrarbeit entsprechend reduziert (BVerwG, U.v. 6.3.1975 II C 35.72 BVerwGE 48, 99; U.v. 30.6.1976 VI C 50.72 ZBR 1976, 316). Insoweit gilt dasselbe wie im Rahmen der Gleitzeit (BVerwG, B.v. 26.11.2012 a.a.O. Rn. 11), wonach Zeiten, in denen der Beamte Gleitzeitstunden ableisten könnte, dies aber nicht getan hat, keine Arbeitszeit sind (BVerwG, U.v. 28.7.2011 2 C 45.09 juris Rn. 12).
- Vor diesem Hintergrund ist rechtlich nichts dagegen zu erinnern, dass der Beklagte den Kläger wegen der unvorhergesehenen Zurückverlegung eines Strafgefangenen, zu dessen Bewachung im Krankenhaus er laut Dienstplan für den 18. Juli 2012 von 16:00 bis 24:00 Uhr eingeteilt war, vor Dienstantritt telefonisch dienstfrei gestellt und den Dienstplan entsprechend geändert sowie dem Kläger die Soll-Zeit von 8,75 Stunden für diesen Tag von seinem Arbeitszeitkonto abgezogen hat.
- 1.2 Die hiergegen innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO vorgebrachten Einwände begründen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Ersturteils.
- 11 Soweit der Kläger einwendet, der Beklagte hätte den Dienstplan für den 18. Juli 2012 nicht derart kurzfristig ändern und den Kläger für diesen Tag vom Dienst freistellen dürfen, nachdem er mit der Erstellung des Dienstplans das ihm aufgrund seines Weisungsrechts zustehende Ermessen hinsichtlich der Konkretisierung der Dienstleistungspflicht des Klägers bindend dahingehend ausgeübt habe, dass dieser von 16:00

bis 24:00 Uhr Dienst im Krankenhaus leisten sollte, war der Beklagte nicht gehindert, den Dienstplan aufgrund der geänderten dienstlichen Verhältnisse wegen eines nicht vorhersehbaren Arbeitsausfalls anzupassen. Demgegenüber muss das private Interesse des Klägers, seine Freizeit nach seinen Vorstellungen zeitlich und örtlich grundsätzlich frei gestalten zu können, zurücktreten.

- Mit dem Dienstplan bestimmt der Dienstherr, wann und wo der Beamte seinen Dienst 12 zu verrichten hat. Die Einteilung der Dienstzeit unterliegt der Organisationsgewalt des Dienstherrn und stellt für den Beamten eine Konkretisierung der Dienstleistungspflicht durch innerdienstliche Weisung dar (BayVGH, B.v. 7.4.2005 - 3 CS 05.659 juris Rn. 88). Die Aufstellung eines Dienstplans dient in erster Linie der Organisation innerbehördlicher Arbeitsabläufe. Daher handelt es sich bei einem Dienstplan sowie dessen Änderung um eine innerbehördliche Maßnahme, die den Beamten in seiner Eigenschaft als Amtsträger und Glied der Verwaltung betrifft. Bei der Aufstellung des Dienstplans stehen behördliche Erfordernisse (bestmögliche Ablauforganisation zwecks optimaler Erledigung der von der Behörde wahrgenommenen Aufgaben) an erster Stelle. Private Belange der Behördenmitarbeiter können hierbei nur insofern berücksichtigt werden, als behördliche Interessen dem nicht entgegenstehen. Mithin ist die Aufstellung bzw. Änderung eines Dienstplans vornehmlich an behördlichen Interessen orientiert, so dass sich dessen Auswirkungen auf den Tagesablauf des betroffenen Beamten nicht als intendiert, sondern als bloße tatsächliche Nebenfolge darstellen (OVG NRW, U.v. 18.8.2005 – 1 A 2722/04 – juris Rn. 37). Die Festlegung der Dienstzeit ist eine Bestimmung, die ihrer Zielrichtung nach nicht in bestehende Rechte der davon betroffenen Beamten eingreift; sie ist vielmehr in die allgemeine Arbeitszeitregelung "eingebettet" (vgl. BayVGH, B.v. 7.4.2005 a.a.O. Rn. 90). Ähnlich wie bei einer Umsetzung besteht deshalb auch kein Anspruch auf Aufstellung eines bestimmten Dienstplans (OVG NRW, U.v. 11.8.2006 – 1 A 2650/05 – juris Rn. 32).
- Demgemäß ist der Dienstherr nicht gehindert, aufgrund eines unvorhergesehenen Arbeitsausfalls den Dienstplan ggf. auch kurzfristig an die geänderten dienstlichen und örtlichen Verhältnisse anzupassen. Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 2 AzV, wonach die Schichtdienstzeiten unter Berücksichtigung der dienstlichen und örtlichen Verhältnisse festzulegen sind. Mit Bekanntgabe des Dienstplans bindet sich der Dienstherr nicht dahingehend, dass er sich daran trotz eines unvorhergesehenen Arbeitsausfalls festhalten lassen müsste (vgl. BVerwG, U.v. 6.3.1975 a.a.O. Rn. 21).
- Der Beklagte konnte deshalb auch die Diensteinteilung des Klägers am 18. Juli 2012 aufgrund des nicht vorhersehbaren Arbeitsausfalls nachträglich im Dienstplan ändern und diesen auf "dienstfrei" setzen sowie ihm die Soll-Zeit in Höhe von 8,75 Stunden

von seinem Arbeitszeitguthaben abziehen, nachdem eine anderweitige Verwendung des Klägers an diesem Tag mangels Bedarf nicht möglich war. Wenn sich der Kläger darauf beruft, dass er nur (fern-) mündlich hiervon in Kenntnis gesetzt wurde, ändert dies nichts daran, dass die Dienstplanänderung durch Organisationsverfügung des Beklagten und der Abzug durch Verrechnung mit dem Arbeitszeitguthaben wirksam erfolgt sind. Eine Nachholung des Dienstes stand dabei gar nicht zu Debatte, so dass das Vorbringen, der Beklagte habe sich durch "Auslegung [der Änderung] in einer Mappe in der Zentrale" ohne Berücksichtigung des ausgefallenen Dienstes erneut bei der Ausübung seines Ermessens gebunden, unbehelflich ist.

- Hiergegen kann der Kläger nicht einwenden, dass der Dienstplan auch der eigenen Planung des Beamten diene. Zwar soll der Beamte sich aufgrund des Dienstplans i.d.R. darauf einstellen können, wann er Dienst zu leisten hat und wann er über die seine Freizeit verfügen kann. Dies gilt aber nicht absolut. Aufgrund des Dienst- und Treueverhältnisses ist der Beamte verpflichtet, ggf. wegen eines unvorhergesehenen Arbeitsausfalls auch eine Veränderung der Dienst- und Freizeit hinzunehmen, wenn dienstliche Belange dies wie vorliegend erfordern. Im Übrigen mag es zwar sein, dass sich der Kläger am 18. Juli 2012 auf Dienst und nicht auf Freizeit eingestellt hat und mit dieser ggf. weniger anfangen konnte, als wenn er sich von vornherein darauf einstellen hätte können, an diesem Tag dienstfrei zu haben. Eine Freizeitgestaltung wurde ihm aber jedenfalls nicht unmöglich gemacht. Die theoretische Möglichkeit, dass der Kläger aufgrund der kurzfristigen Freistellung ggf. bestimmte Sachen wie einen Ausflug nicht (mehr) sinnvoll unternehmen konnte, ändert nichts daran, dass er über seine dienstfreie Zeit frei verfügen konnte.
- Anderes ergibt sich auch nicht im Hinblick auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 45 BeamtStG). Wenn sich kurzfristig ein Arbeitsausfall ergibt, liegt es im Ermessen des Dienstherrn, ob er den Beamten bei bestehendem Bedarf anderweitig oder zu einer anderen Zeit einsetzt bzw. bei vorhandenen Überstunden einen Ausgleich von Minderarbeit durch Mehrarbeit vornimmt. Da am 18. Juli 2012 unstreitig kein Personalbedarf bestand, ist es nicht ermessensfehlerhaft, wenn der Beklagte sich für letzteres entschieden hat. Eine Fürsorgepflichtverletzung ist insoweit nicht ersichtlich, da der Beklagte angesichts von Überstunden in Höhe von 43 Stunden 44 Minuten nicht davon ausgehen musste, dass der Kläger für den ausgefallenen Dienst Ersatzdienst leisten wollte. Vielmehr wäre der Kläger aufgrund der Treuepflicht verpflichtet gewesen, einen solchen Wunsch umgehend zu äußern. Er hat jedoch die Dienstfreistellung widerspruchslos hingenommen und auch dienstfrei genommen. Deshalb kann offen bleiben, ob das Verhalten des Klägers selbst nicht treuwidrig (§ 242 BGB analog) war. Der Beklagte hat auch erklärt, für den Fall, dass der Kläger vor Dienst-

antritt nicht mehr rechtzeitig informiert worden wäre, wäre die geleistete Dienstzeit gutgeschrieben worden. Durch Dienstfreistellung infolge des nicht vorhergesehenen Arbeitsausfalls im Wege des rein buchungstechnischen Ausgleichs von Minderdurch Mehrarbeit wird auch kein "umgekehrter Bereitschaftsdienst" installiert.

- Auch aus dem vom Kläger genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17 1. April 2013 (2 C 14.03 - a.a.O. Rn. 17) ergibt sich nichts anderes. Die Ausführungen, wonach ausgefallener Dienst nicht nachzuholen sei, sondern - wie § 9 BBesG zeige - allenfalls besoldungs- und/oder disziplinarrechtliche Folgen nach sich ziehen könne, stehen ersichtlich im engen Zusammenhang mit den vorstehenden Ausführungen, dass die von einem (scil. im Wechselschichtdienst nach Dienstplan tätigen) Beamten an einem Wochenfeiertag wegen Krankheit versäumte Arbeitszeit arbeitszeitrechtlich so zu behandeln sei, als ob der Beamte an diesem Tag den Dienst in dem vorgesehenen Umfang geleistet habe. Sie setzen einen Arbeitsausfall wegen Dienstunfähigkeit voraus (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 4, Abs. 4 Satz 4 AzV) und können deshalb nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, auch nicht im Wege eines "Erst-Recht"-Schlusses. Ob der unvorhergesehene Arbeitsausfall in der Sphäre des Dienstherrn liegt, ist unerheblich. Auch der Rechtsgedanke des § 615 BGB ist nicht anwendbar, zumal das zustehende Gehalt unangetastet bleibt (BVerwG, U.v. 6.3.1975 a.a.O. juris Rn. 27). Im Übrigen geht es auch nicht darum, ob der Kläger ausgefallenen Dienst nachzuholen hat, sondern um die Verrechnung von Minderdurch Mehrarbeit.
- 2. Soweit der Kläger eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO geltend macht, hat er diesen Zulassungsgrund schon nicht in einer den Vorgaben des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Weise dargelegt. Im Übrigen ist nach dem unter 1. Ausgeführten in der Rechtsprechung geklärt, dass bei den im Schichtdienst beschäftigten Beamten aus sachlichen (d.h. dienstlichen) Gründen eine Diensteinteilung auch nachträglich geändert werden kann.
- 3. Soweit der Kläger eine Abweichung des Ersturteils von der o.g. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. April 2004 (2 C 14.03 a.a.O.) i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO geltend macht, hat er schon keine substantiierte Divergenzrüge erhoben. Im Übrigen widerspricht das angefochtene Urteil der Entscheidung auch nicht, da diese wie unter 1. ausgeführt von vornherein nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden kann und der Entscheidung auch nicht entnommen werden kann, dass eine durch einen Dienstplan konkretisierte Dienstverpflichtung auch bei Vorliegen eines unvorhergesehenen Arbeitsausfalls nicht geändert werden kann.

20	4. Der Zulassungsantrag war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO ab-
	zulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG
	(wie Vorinstanz).

21 Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

22 Dr. Wagner Dr. Neumüller Vicinus