

Gericht:	BVerwG 2. Senat
Entscheidungsdatum:	11.06.2026
Aktenzeichen:	2 C 5.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:110626U2C5.25.0
Dokumenttyp:	Urteil

Berücksichtigung von Reisezeiten eines Bundesbetriebsprüfers als Arbeitszeit

Das unionsrechtliche Arbeitszeitrecht, das lediglich die Kategorien Arbeits- und Ruhezeit kennt, hindert den nationalen Normgeber nicht, Reisezeiten, die unionsrechtlich lediglich Ruhezeiten sind, ganz oder teilweise auf das Arbeitszeitkonto anzurechnen (Anschluss an BVerwG, Urteil vom 5. September 2024 - 2 C 19.23).

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 31. Januar 2025, Az: 1 A 34/21, Urteil

vorgehend VG Köln, 23. November 2020, Az: 15 K 11402/17, Urteil

Tenor

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2025 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die Gewährung von Freizeitausgleich für nicht bzw. nicht vollständig als Arbeitszeit anerkannte Fahrzeiten des Klägers im Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 30. Juni 2016.
- 2 Der Kläger steht als Steueroberamtsrat (Besoldungsgruppe A 13 BBesO) im Dienst der Beklagten und ist für diese als Bundesbetriebsprüfer tätig. Im genannten Zeitraum war er in der Bundesbetriebsprüfung für das in Bonn ansässige Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) als Prüfungskraft im Außendienst tätig. Er wurde im Rahmen der Lohnsteueraußenprüfung grundsätzlich bundesweit, tatsächlich überwiegend im A Raum eingesetzt, wo er auch wohnt. Das BZSt gibt den Bundesbetriebsprüfern hinsichtlich ihrer Prüfungstätigkeit lediglich vor, an welchen Prüfungen sie mitzuwirken haben. Im Rahmen dieser Vorgaben der Referatsleitung entscheiden die Prüfer selbst, welches Unternehmen sie in welcher Woche bzw. an welchem Tag prüfen und stimmen die Termine mit den Kollegen der Landesfinanzverwaltung ab. Sie bestimmen den jeweiligen Prüfungsablauf auch in zeitlicher Hinsicht und sprechen sich, wenn sie im Rahmen einer mit den Kollegen der Landesfinanzverwaltung begonnenen Prüfung einzelne Prüffelder eigenständig übernehmen, terminlich auch mit den Unternehmen ab. Dienstreisen im Rahmen der Betriebsprüfung und deren zeitliche Lage planen sie eigenverantwortlich. Die geleisteten Arbeitszeiten werden auf Grundlage einer Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit beim BZSt erfasst. Reisezeiten werden danach grundsätzlich nur insoweit als Arbeitszeit angerechnet, als sie innerhalb der Regelarbeitszeit anfallen, also von Montag bis Donnerstag zwischen 07:30 Uhr bis 16:30 Uhr und am Freitag zwischen 07:30 Uhr bis 15:00 Uhr. Reisezeiten außerhalb der Regelarbeitszeit werden nur in eingeschränktem Umfang als Arbeitszeiten anerkannt.

- 3 Den Antrag des Klägers, ihm auch Fahrzeiten auf seinem Gleitzeitkonto gutzuschreiben, die außerhalb der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit angefallen, aber nicht bzw. nicht voll angerechnet worden seien, lehnte das Bundeszentralamt für Steuern ab. Sein Widerspruch, mit dem er geltend machte, alle Zeiten innerhalb des Gleitzeitrahmens (Montag bis Freitag, jeweils zwischen 06:00 Uhr und 20:00 Uhr), die er als Prüfer in den Geschäftsräumen der zu prüfenden Unternehmen verbringe, sowie die mit ihnen untrennbar verbundenen Fahrzeiten seien als Arbeitszeit anzurechnen, blieb erfolglos.
- 4 Die Klage auf Verpflichtung der Beklagten, dem Kläger für die Zeit vom 1. August 2012 bis 30. Juni 2016 einen Freizeitausgleich im Umfang von 401,56 Stunden zu gewähren, hatte vor dem Verwaltungsgericht Köln teilweise Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 30. Juni 2016 einen Anspruch auf Freizeitausgleich dem Grunde nach insoweit bejaht, als Reisezeiten für Fahrten zu den zu prüfenden Unternehmen angefallen, aber nicht als Arbeitszeit anerkannt worden sind. Diese Reisezeiten seien Arbeitszeit im Sinne des Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG. Ein Anspruch auf vollständige Anrechnung der Reisezeiten vor dem 1. Januar 2016 scheide aus, weil der Kläger ihn nicht zeitnah geltend gemacht habe.
- 5 Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage vollständig abgewiesen. Ein Anspruch des Klägers auf Freizeitausgleich für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 30. Juni 2016 folge nicht aus § 88 Satz 2 BBG, denn Mehrarbeit sei nicht angeordnet gewesen. Ein Anspruch ergebe sich auch nicht aus § 11 AZV oder dem beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch. Dem stehe Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG nicht entgegen. Die Voraussetzung des unionsrechtlichen Arbeitszeitbegriffs, wonach der Arbeitnehmer während dieser Zeit dem Arbeitgeber zur Verfügung stehen müsse, liege nicht vor. Der Kläger habe während der Fahrzeiten die Möglichkeit, ohne größere Zwänge bzw. frei über seine Zeit zu verfügen und seinen Interessen nachzugehen. Aus der vom Kläger herangezogenen Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache - C-266/14 - ergebe sich nichts anderes. Ein Anspruch des Klägers auf Freizeitausgleich folge auch nicht aus dem unionsrechtlichen Haftungsanspruch, weil es bereits an einem Verstoß gegen eine unionsrechtliche Norm fehle. Ein Anspruch lasse sich schließlich nicht aus der Pflicht des Dienstherrn zur Fürsorge für seine Beamten ableiten. Die zulässige Anschlussberufung des Klägers sei unbegründet. Er habe für den Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2015 keinen Anspruch auf Freizeitausgleich für die nach dem Hauptantrag in Rede stehenden Fahrzeiten im Umfang von 342,53 Stunden. Daher sei nicht zu entscheiden, ob die Annahme des Verwaltungsgerichts zutreffe, der vom Kläger behauptete Anspruch scheitere daran, dass er ihn gegenüber der Beklagten erst mit seinem Antrag vom 1. Dezember 2015 geltend gemacht habe. Der Kläger habe auch keinen Anspruch auf die Verpflichtung der Beklagten, über seinen Antrag auf Gewährung weiteren Freizeitausgleichs für die Fahrten von seiner Wohnung zu Referatsbesprechungen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Auch insoweit seien die Voraussetzungen der in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen nicht erfüllt.
- 6 Zur Begründung seiner vom Oberverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision trägt der Kläger vor, der Klageanspruch ergebe sich unmittelbar aus § 11 AZV. Bei den Fahrzeiten handele es sich sowohl der Tätigkeit als auch dem Inhalt und der Intensität nach um Dienst. Während der Fahrzeiten unterliege er in vollem Umfang der Weisungsbefugnis der Beklagten. Er habe während der streitgegenständlichen Zeiten auch im Sinne des Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG gearbeitet, also seine Tätigkeit ausgeübt oder Aufgaben wahrgenommen. Seiner Tätigkeit sei immanent, dass er mit seiner Anreise zu den jeweils wechselnden Einsatzorten dienstliche Aufgaben der Beklagten wahrnehme. Die Reisetätigkeit sei das notwendige Mittel, um die Prüfung vor Ort in den Geschäftsräumen der Unternehmen auszuüben. Die Prüfungskräfte seien dienstrechtlich verpflichtet, den Anweisungen ihres Dienstherrn Folge zu leisten und ggf. anderweitig tätig zu werden, wie z. B. durch zur Anfertigung von Berichten nach kurzfristigen Terminvorgaben der Amtsführung.
- 7 Der Kläger beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2025 und des Verwaltungsgerichts Köln vom 23. November 2020 sowie den Bescheid des Bundeszentralamts für Steuern vom 14. Juli 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 17. Juli 2017 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, dem Kläger für Reisezeiten

im Zeitraum vom 1. August 2012 bis 30. Juni 2016 einen weiteren Freizeitausgleich in Höhe von 401,56 Stunden zu gewähren.

- 8 Die Beklagte beantragt,
die Revision des Klägers zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt die angegriffene Entscheidung.

Entscheidungsgründe

- 10 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) hat das Oberverwaltungsgericht einen Anspruch auf Gewährung weiteren Freizeitausgleichs verneint. Bei den Fahrzeiten des Klägers handelt es sich nicht um Arbeitszeit, was Ansprüche aus dem Beamtenrecht und auf Grundlage des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs ausschließt (1.). Ansprüche des Klägers ergeben sich auch nicht aus dem beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch (2.) und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (3.). Ob der Kläger Ansprüche aus dem Zeitraum vor dem 31. Dezember 2015 zeitnah geltend gemacht hat, kann offenbleiben (4.). Einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV bedarf es nicht (5.).
- 11 1. Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass es sich bei den Fahrzeiten des Klägers nicht um Arbeitszeit handelt, steht im Einklang mit Bundesrecht (a)). Aus dem Unionsrecht ergibt sich keine andere Wertung (b)). Das schließt Ansprüche aus dem Beamtenrecht und auf Grundlage des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs aus (c)).
- 12 a) Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass es sich bei den Fahrzeiten des Klägers nicht um Arbeitszeit im Sinne des Bundesrechts handelt.
- 13 aa) Nach der Rechtsprechung des Senats ist nicht jede Inanspruchnahme des Beamten durch den Dienstherrn zugleich Dienst im arbeitszeitrechtlichen Sinne. Es muss sich vielmehr nach Inhalt und Intensität der Beanspruchung um vorgeschriebenen Dienst handeln. Ob das der Fall ist, richtet sich - vom Inhalt der Tätigkeit gesehen - danach, welches funktionelle Amt dem Beamten übertragen ist und welche Tätigkeit er im zu beurteilenden Zeitraum konkret zu erbringen hat. Nur eine solche dienstlich verursachte Inanspruchnahme, die zum Bereich der vom Beamten wahrzunehmenden Aufgaben des ihm übertragenen Amtes gehört oder ihn jedenfalls im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Dienstaufgaben nach den besonderen Umständen des Einzelfalles in seiner Aufmerksamkeit und Dispositionsfreiheit so erheblich in Anspruch nimmt, dass sie den ihm obliegenden Dienstverrichtungen gleich zu achten ist, kommt als Arbeitszeit in Betracht (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Mai 1982 - 2 C 49.80 - DVBl. 1982, 1190 <1190> und vom 29. Januar 1987 - 2 C 14.85 - ZBR 1987, 275 <276>; Beschluss vom 11. September 2009 - 2 B 29.09 - juris Rn. 5 f.).
- 14 Wegezeiten zur und von der Dienstleistung sind als solche kein Dienst im Sinne des Arbeitszeitrechts. Das gilt für den täglichen Weg zum und vom Dienst, auch wenn er z. B. durch eine Verlegung der Dienststelle, durch Abordnung oder Versetzung verlängert worden ist oder wenn die Arbeitsstelle außerhalb des Ortes liegt (Günther, in: Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Stand Juli 2026, § 87 BBG Rn. 33 m. w. N.). Dass Wegezeiten kein Dienst sind, gilt ebenso für Wege zu und von einer Dienstverrichtung außerhalb der Dienststelle, also auch allgemein für Reisezeiten bei Dienstreisen. Nach § 11 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung - AZV), die für den hier jeweils maßgeblichen Zeitpunkt der streitgegenständlichen Reisen (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. April 2021 - 2 C 18.20 - BVerwGE 172, 254 Rn. 16 und vom 5. September 2024 - 2 C 19.23 - NVwZ 2025, 266 Rn. 9) in der Fassung vom 23. Februar 2006 (BGBl. I S. 427) und vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2191) anzuwenden ist (im Folgenden: AZV a. F.), sind Reisezeiten keine Arbeitszeit.
- 15 Auch das Bundesarbeitsgericht sieht Wegezeiten nur dann als Arbeitszeit an, wenn der Arbeitnehmer sie nach den Anforderungen des Arbeitgebers zur Erledigung seiner Arbeitsaufgaben nutzen muss bzw. müsste, z. B. zur Bearbeitung von Akten oder E-Mails oder zur Vor- und Nachbereitung des auswärtigen Termins. In einem solchen Fall besteht kein Unterschied, ob solche

Tätigkeiten am Schreibtisch im Betrieb bzw. in der Dienststelle oder in öffentlichen Verkehrsmitteln verrichtet werden (BAG, Urteil vom 11. Juli 2006 - 9 AZR 519/05 - NZA 2007, 155 Rn. 44).

- 16 bb) Das Berufungsgericht hat angenommen (UA S. 30 f.), die Reisetätigkeit sei nicht untrennbar mit dem funktionellen Amt eines Bundesbetriebsprüfers verbunden, das dem Kläger übertragen worden sei. Sie falle lediglich anlässlich der ihm zugewiesenen, grundsätzlich im Wege der Außenprüfung zu erfüllenden Prüfungstätigkeit an, gehöre aber nicht zum Kernbereich seines Amtes. Eine entsprechende normative Zuweisung sei nicht ersichtlich. Sie folge namentlich weder aus § 200 AO noch aus der den Ort der Außenprüfungen betreffenden Regelung des § 6 Betriebsprüfungsordnung (BpO). Auch in der Sache sei nicht erkennbar, dass die Tätigkeit, die (auch) an die Stelle sonst erforderlicher Wegezeiten für die Fahrten zwischen der Wohnung und einer festen Dienststelle trete, zum Kernbereich des dem Kläger zugewiesenen Funktionsamts gehöre. Die Fahrten des Klägers vom Wohnort zu dem zu prüfenden Unternehmen und zurück sowie die Hotelfahrten dienten nämlich ausschließlich seiner Fortbewegung zu der jeweiligen auswärtigen, nicht an seiner Dienststelle in Bonn befindlichen Tätigkeitsstätte. Dienstliche Verrichtungen fänden auf den Fahrten unstreitig nicht statt. Hinzu trete der Umstand, dass die Lage der Fahrzeiten außerhalb der regulären täglichen Arbeitszeit der Sphäre des Klägers und nicht der Sphäre der Beklagten zuzuordnen sei. Der Kläger habe es nämlich grundsätzlich selbst in der Hand, seine Fahrten innerhalb der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit stattfinden zu lassen. Da er unstreitig selbst entscheide, welches Unternehmen er in welcher Woche bzw. an welchem Tag prüfe, und den Prüfungsablauf auch in zeitlicher Hinsicht bestimme, könne er erkennen, in welchen Fällen ein rechtzeitiger Abschluss der ggf. am Folgetag fortzusetzenden Prüfungstätigkeit und/oder ein Hotelaufenthalt am Ort der Prüfung anstelle einer Rückkehr zum Wohnort und einem erneuten Aufbruch von dort geeignet sei, Fahrzeiten außerhalb der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit zu vermeiden, und sein Verhalten, wenn von ihm gewünscht, entsprechend steuern. Es sei nicht erkennbar, dass die bloße Fortbewegung den Kläger im Zusammenhang mit der Wahrnehmung seiner Prüfungstätigkeit nach den besonderen Umständen des Einzelfalles in seiner Aufmerksamkeit und Dispositionsfreiheit so erheblich in Anspruch nehme, dass sie den ihm obliegenden Dienstverrichtungen entspreche.
- 17 cc) Die den Ausführungen des Berufungsgerichts zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen hat der Kläger nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Sie sind für den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend und tragen den unter Zugrundelegung des zutreffenden Maßstabs vom Oberverwaltungsgericht gezogenen Schluss, dass es sich bei der Reisetätigkeit des Klägers nicht um Dienst bzw. Arbeitszeit handelte.
- 18 Bei dieser Wertung ist - wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt hat - auch zu berücksichtigen, dass es dem Kläger nach den die Außenprüfungen betreffenden, ihm ein erhebliches Maß an Freiheit einräumenden Vorgaben freistand, die Fahrten zu den zu prüfenden Unternehmen in die regelmäßige tägliche Arbeitszeit zu legen, so dass sie nach § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AZV a. F. vollständig als Arbeitszeit berücksichtigt werden konnten. Nach dieser pauschalierenden Regelung wurde bei Dienstreisen auch bei einem Unterschreiten der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit die Regelarbeitszeit angerechnet; umgekehrt führten Überschreitungen der Regelarbeitszeit durch Reisezeiten nicht zu einer Anrechnung als Arbeitszeit. Insoweit blieb es bei der Regelung des § 11 Abs. 3 AZV a. F.: Sofern bei Dienstreisen, die über die regelmäßige tägliche Arbeitszeit hinausgingen, die nicht anrechenbaren Reisezeiten in einem Kalendermonat insgesamt 15 Stunden überschritten, war innerhalb von zwölf Monaten auf Antrag ein Viertel der über 15 Stunden hinausgehenden Zeit bei fester Arbeitszeit als Freizeitausgleich zu gewähren. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat die Beklagte dem Kläger diesen Ausgleich vollständig gewährt (UA S. 26).
- 19 Gemäß § 11 Abs. 3 AZV in der Fassung vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3011) ist bei Dienstreisen, die über die regelmäßige tägliche Arbeitszeit hinausgehen, ein Freizeitausgleich in Höhe von einem Drittel der nicht anrechenbaren Reisezeiten zu gewähren. Diese Regelung ist für Dienstreisende deutlich günstiger als die Vorgängervorschrift.
- 20 Wenn der Kläger von der ihm durch § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AZV a. F. eröffneten zeitlichen Gestaltungsmöglichkeit bei seinen Dienstreisen keinen Gebrauch gemacht hat, weil nach den Vorgaben seiner Referatsleitung im Hinblick auf den täglichen Prüfungsumfang auf die Außenwirkung des BZSt zu achten war, beruhte dies auf einer Entscheidung, die nicht vom Arbeitszeitrecht bestimmt war. Auch die Regelungen des Bundesreisekostenrechts schlossen die Inan-

spruchnahme der Gestaltungsmöglichkeit nicht vollständig aus. Grundsätzlich sollen Dienstreisen nicht vor 6 Uhr anzutreten und nicht nach 24 Uhr zu beenden sein (vgl. Nr. 3.1.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz <BRKGVwV> in den hier maßgeblichen Fassungen vom 1. Juni 2005 und vom 12. November 2013). Danach war der Kläger aus reisekostenrechtlicher Sicht gehalten, seine Dienstreisen ohne Übernachtung bis 24 Uhr abzuschließen, ohne dass über die Regelarbeitszeit hinausgehende Fahrzeiten - wie ausgeführt - (vollständig) als Dienstzeiten anerkannt worden wären. Es blieb ihm jedoch unbenommen, durch eine für den Morgen des Folgetages angesetzte Besprechung mit Kollegen der Landesfinanzverwaltung oder Vertretern des zu prüfenden Unternehmens die Notwendigkeit einer Übernachtung herbeizuführen. Das hätte zudem § 5 Abs. 3 Satz 1 AZV Rechnung getragen, wonach pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von 11 zusammenhängenden Stunden zu gewähren ist.

- 21 b) Ohne Verletzung von Unionsrecht als Bestandteil des Bundesrechts ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass § 11 Abs. 1 Satz 3 AZV a. F., nach dem die in Rede stehenden Reisezeiten keine Arbeitszeit sind, nicht im Widerspruch zu Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299, S. 9; im Folgenden RL 2003/88/EG) und der hierzu in Bezug auf solche Fahrzeiten ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) steht.
- 22 aa) Nach Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG ist 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. Dem stellt Art. 2 Nr. 2 der RL 2003/88/EG den Begriff der Ruhezeit gegenüber, worunter jede Zeitspanne außerhalb der Arbeitszeit zu verstehen ist. Beide Begriffe schließen einander aus; es gibt keine Zwischenkategorien (stRspr, vgl. EuGH, Urteile vom 1. Dezember 2005 - C-14/04, Delias u. a. - NZA 2006, 89 Rn. 42 und vom 10. September 2015 - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras - NZA 2015, 1177 Rn. 25 f., jeweils m. w. N.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5. September 2024 - 2 C 19.23 - NVwZ 2025, 266 Rn. 10 und 16).
- 23 Ob eine Zeitspanne Arbeitszeit oder Ruhezeit ist, ist anhand objektiver Merkmale unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des Zwecks der RL 2003/88/EG zu bestimmen. Nur eine solche autonome Auslegung vermag die volle Wirksamkeit der Richtlinie und eine einheitliche Anwendung dieser Begriffe in sämtlichen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Daher dürfen diese trotz der Bezugnahme auf die "einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten" in Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG den Inhalt dieser Begriffe nicht unilateral festlegen, indem sie den Anspruch auf ordnungsgemäße Berücksichtigung der Arbeitszeiten und dementsprechend der Ruhezeiten, der den Arbeitnehmern durch diese Richtlinien unmittelbar zuerkannt wird, irgendwelchen Bedingungen oder Beschränkungen unterwerfen (vgl. EuGH, Urteile vom 10. September 2015 - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras - NZA 2015, 1177 Rn. 27, vom 9. März 2021 - C-344/19, Radiotelevizija Slovenija - NZA 2021, 485 Rn. 30 f., vom 9. März 2021 - C-580/19, Stadt Offenbach am Main - NZA 2021, 489 Rn. 31 f. und vom 9. Oktober 2025 - C-110/24, STAS-IV - NZA 2025, 1819 Rn. 22).
- 24 bb) Im Rahmen seiner autonomen Auslegung hat der Gerichtshof wiederholt die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 2 Nr. 1 der RL 2003/88/EG definiert, wonach der Arbeitnehmer seine Tätigkeit ausüben oder seine Aufgaben wahrnehmen, dem Arbeitgeber zur Verfügung stehen und gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeiten muss.
- 25 (1) Zum ersten Definitionselement "seine Tätigkeit ausübt oder seine Aufgaben wahrnimmt" hat das Berufungsgericht angenommen, dass sich auch die Fahrten des Klägers zu dem zu prüfenden Unternehmen und von diesem zurück ungeachtet ihrer zeitlichen Lage inner- oder außerhalb der regulären täglichen Arbeitszeit vollständig als Ausübung der Tätigkeit bzw. Aufgabewahrnehmung darstellen, weil sie "das notwendige Mittel" dafür sind, dass der Kläger seine Prüfungstätigkeit erbringen kann (UA S. 36). Das entspricht der EuGH-Rechtsprechung (vgl. EuGH, Urteil vom 10. September 2015 - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras - NZA 2015, 1177 Rn. 32) und ist aus revisionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

- 26 (2) Das zweite Definitionselement ("dem Arbeitgeber zur Verfügung steht") hat das Berufungsgericht ohne Verletzung von Unionsrecht verneint.
- 27 Ein Arbeitnehmer steht nach der Rechtsprechung des EuGH seinem Arbeitgeber nur dann zur Verfügung, wenn er sich in einer Lage befindet, in der er rechtlich verpflichtet ist, den Anweisungen seines Arbeitgebers Folge zu leisten und seine Tätigkeit für ihn auszuüben. Entscheidend ist der Umstand, dass der Arbeitnehmer verpflichtet ist, sich an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufzuhalten und sich zu dessen Verfügung zu halten, um gegebenenfalls sofort seine Leistung erbringen zu können. Ihm müssen Einschränkungen von solcher Art auferlegt werden, dass sie seine Möglichkeit, die Zeit, in der seine beruflichen Leistungen nicht in Anspruch genommen werden, frei zu gestalten und sie seinen eigenen Interessen zu widmen, objektiv gesehen ganz erheblich beeinträchtigen. Kann der Arbeitnehmer hingegen ohne größere Zwänge über seine Zeit verfügen und seinen eigenen Interessen nachgehen, so spricht dies dafür, dass der betrachtete Zeitraum keine Arbeitszeit im Sinne der RL 2003/88/EG ist (vgl. EuGH, Urteile vom 10. September 2015 - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras - NZA 2015, 1177 Rn. 35 ff., vom 9. März 2021 - C-344/19, Radiotelevizija Slovenija - NZA 2021, 485 Rn. 36 ff. sowie - C-580/19, Stadt Offenbach am Main - NZA 2021, 489 Rn. 37 ff.).
- 28 Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu festgestellt (UA S. 37 ff.), die Referatsleitung habe dem Kläger mit einem regelmäßig mehrmonatigen Vorlauf, aber niemals taggenau, vorgegeben, an welchen Prüfungen er mitzuwirken hatte. Im Rahmen dieser Vorgaben habe er - jeweils in Abstimmung mit den Kollegen der Landesfinanzverwaltung und im Falle eigenständiger Übernahme einzelner Prüffelder auch in Absprache mit den Unternehmen - selbst bestimmen können, welches Unternehmen er in welcher Woche bzw. an welchem Tag prüfen wollte und wie sich die jeweilige Prüfung in zeitlicher Hinsicht gestalten sollte. Die wegen der Mitwirkungsfälle (nach Angaben des Klägers im Jahresdurchschnitt sieben) veranlassten Dienstreisen habe er, auch was deren zeitliche Lage anging, eigenverantwortlich geplant. Zudem habe er selbst entscheiden können, welches Verkehrsmittel er sich hierfür bediente. Während solcher Fahrten habe der Kläger ohne größere Zwänge über seine Zeit verfügen und eigenen Interessen nachgehen können.
- 29 Diese Feststellungen des Berufungsgerichts hat der Kläger nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Sie sind damit für das Revisionsverfahren bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO) und tragen die Annahme, dass der Kläger während seiner Reisen zum Ort der Außenprüfung seinem Arbeitgeber nicht zur Verfügung stand. Weil eine der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen des Arbeitszeitbegriffs im Sinne des Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG nicht erfüllt ist, handelt es sich bei den Fahrzeiten des Klägers nicht um Arbeitszeit im Sinne des Unionsrechts.
- 30 Soweit der Kläger im Revisionsverfahren vorgetragen hat, er habe während der Fahrten auch kurzfristig Aufträge der Beklagten entgegenzunehmen und Berichtspflichten zu erfüllen gehabt, ist er mit diesem neuen Tatsachenvortrag in der Revisionsinstanz ausgeschlossen. Zudem hat der Vertreter der Beklagten auf Nachfrage des Senats in der mündlichen Verhandlung vom Kläger unwidersprochen ausgeführt, dass die Bundesbetriebsprüfer auf ihren Fahrten nicht über das ihnen dienstlich zur Verfügung gestellte Mobiltelefon erreichbar sein müssen.
- 31 (3) Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich nichts Abweichendes.
- 32 Der Fall des Klägers ist mit dem Sachverhalt des von ihm herangezogenen EuGH-Urteils vom 10. September 2015 - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras - (NZA 2015, 1177), in dem die Außendienstmitarbeiter strengen und kurzfristig zu erfüllenden Vorgaben ihres Arbeitgebers unterlagen, nicht zu vergleichen. Der Kläger hatte keine festen Arbeitszeiten, sondern lediglich ein Pensum in Gestalt von Betriebsprüfungen zu erfüllen. Ihm war lediglich ein weiter Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen das Pensum zu erfüllen war, nämlich die Betriebsstätten der zu prüfenden Betriebe (vgl. § 200 Abs. 2 und 3 AO; § 6 BpO) und der Zeitraum von mehreren Monaten, in dem diese aufzusuchen waren, um die Prüfungen vor Ort vorzunehmen. Alles andere konnte der Kläger frei bestimmen: in welcher Reihenfolge, zu welchen Uhrzeiten, für welche Dauer er die Betriebsstätten aufsuchte, welches Verkehrsmittel er verwendete, ob er bei mehrtägigen Betriebsprüfungen vor Ort in einem Hotel übernachtete oder ob er nach Hause zurückkehrte und am nächsten Tag wieder zur Betriebsstätte fuhr. Er

musste sich hinsichtlich der Lage der Prüfzeiten lediglich mit den Kollegen der jeweiligen Landesfinanzbehörden oder den Mitarbeitern des zu prüfenden Unternehmens abstimmen. Es stand ihm überdies - ungeachtet referatsinterner Vorgaben und reisekostenrechtlicher Vorschriften - frei, die Fahrten zu den zu prüfenden Unternehmen in die regelmäßige tägliche Arbeitszeit zu legen und so eine Erfassung als Arbeitszeit herbeizuführen.

- 33 Die beiden EuGH-Entscheidungen vom 9. März 2021 unterstreichen in Abgrenzung zum Urteil in der Rechtssache - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras -, dass die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort für sich genommen kein Kriterium ist, um entsprechende Fahrzeiten als Arbeitszeit anzusehen (EuGH, Urteile vom 9. März 2021 - C-344/19, Radiotelevizija Slovenija - NZA 2021, 485 Rn. 41 und - C-580/19, Stadt Offenbach am Main - NZA 2021, 489 Rn. 42). Dass der Kläger bei den Außenprüfungen also einen längeren Fahrweg zurückzulegen hatte, gibt den entsprechenden Zeiten nicht das Gepräge von Arbeitszeiten.
- 34 Die Situation des Klägers unterscheidet sich aus denselben Erwägungen auch deutlich von dem Sachverhalt, der dem Urteil des EuGH vom 9. Oktober 2025 zugrunde lag (EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2025 - C-110/24, STAS-IV - NZA 2025, 1819 Rn. 27). Dort waren die Modalitäten der Hin- und Rückfahrt der betroffenen Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber vorgegeben, der u. a. das für diese Fahrten verwendete Transportmittel, den Abfahrts- bzw. Ankunftsort bei der Rückfahrt, die Abfahrtszeit und das Ziel, nämlich eine Arbeitsstelle, bestimmte. Diese Arbeitnehmer hatten folglich keinen festen und gewöhnlichen Arbeitsort. Sie mussten sich notwendigerweise an einen anderen Ort begeben, um die arbeitsvertraglich geschuldeten Leistungen zu erbringen, wobei sie sich an die vom Arbeitgeber vorgeschriebenen Modalitäten der Hin- und Rückfahrt zu halten hatten. Der Kläger war hingegen - abgesehen von der Vorgabe des zu prüfenden Unternehmens - in der Gestaltung seiner Fahrten frei.
- 35 (4) Die Reisezeiten des Klägers sind hiernach unionsrechtlich als Ruhezeiten zu bewerten. Das unionsrechtliche Arbeitszeitrecht, das gemäß Art. 2 Nr. 1 und 2 RL 2003/88/EG lediglich die Kategorien Arbeits- und Ruhezeit kennt, hindert den nationalen Normgeber nicht, Zeitspannen, die unionsrechtlich lediglich Ruhezeit sind, ganz oder teilweise auf das Arbeitszeitkonto anzurechnen (vgl. zur Arbeitszeit bei einer mehrtägigen Dienstreise BVerwG, Urteil vom 5. September 2024 - 2 C 19.23 - NVwZ 2025, 266 Rn. 16). Das war für Reisezeiten bereits in § 11 Abs. 3 AZV a. F. geregelt. Den Umfang der Anrechnung hat der Verordnungsgeber in § 11 Abs. 3 AZV in der Fassung vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3011) deutlich ausgedehnt.
- 36 c) Sind die Fahrzeiten des Klägers keine Arbeitszeit, scheidet für den gesamten streitgegenständlichen Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 30. Juni 2016 ein Anspruch auf Gewährung von Freizeitausgleich für nicht bzw. nicht vollständig als Arbeitszeit anerkannte Fahrzeiten sowohl aus § 11 AZV als auch auf Grundlage des beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruchs aus (zu Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Ausgleichsanspruchs vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Mai 2003 - 2 C 28.02 - ZBR 2003, 383 <384>, vom 17. Februar 2022 - 2 C 5.21 - NVwZ 2023, 612 Rn. 22 ff., 31 und vom 13. Oktober 2022 - 2 C 24.21 - NVwZ 2023, 833 Rn. 15). Mangels einer Verletzung von Unionsrecht sind auch die Voraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs nicht erfüllt (zu den Anspruchsvoraussetzungen vgl. EuGH, Urteil vom 25. November 2010 - C-429/09, Fuß - NZA 2011, 53 Rn. 45 ff.; BVerwG, Urteil vom 19. April 2018 - 2 C 40.17 - BVerwGE 161, 377 Rn. 30 ff. m. w. N.).
- 37 2. Das Oberverwaltungsgericht ist ohne Verletzung revisiblen Rechts davon ausgegangen, dass ein Anspruch nach § 88 Satz 2 BBG ausscheidet. Nach dieser Vorschrift ist Beamten innerhalb einer Ausschlussfrist von einem Jahr für die Mehrarbeit, die sie über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus leisten, entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren, wenn sie durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit mehr als fünf Stunden im Monat über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus beansprucht werden. Die Vorschrift betrifft ausschließlich angeordnete Mehrarbeit; im Fall des Klägers fehlt es nach den für das Revisionsverfahren gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 24) an einer solchen Anordnung.
- 38 3. Das Oberverwaltungsgericht hat schließlich ohne Verletzung von Bundesrecht angenommen, dass sich ein Anspruch auf Freizeitausgleich für die für den streitgegenständlichen Zeitraum

geltend gemachten Fahrzeiten nicht aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 78 Satz 1 BBG) ergibt.

- 39 a) Aus der Fürsorgepflicht folgen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann Leistungsansprüche, wenn andernfalls die Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern verletzt wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Juni 1999 - 2 C 29.98 - NVwZ-RR 2000, 99). Den Wesenskern der Fürsorgepflicht können allenfalls unzumutbare Belastungen des Beamten berühren (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2000 - 2 C 39.99 - BVerwGE 112, 308 <310 f.>).
- 40 Ausgehend hiervon ist das Berufungsgericht bei seiner Maßstabsbildung in revisionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass eine solche Verletzung u. a. auch dann vorliegen kann, wenn der Dienstherr den Beamten durch nicht als Dienstzeit angerechnete Reisezeiten zeitlich derart in Anspruch nimmt, dass die Grenze des ohne Ausgleich Hinzunehmenden unzumutbar überschritten wird, also ein aus Fürsorgegründen ausgleichsbedürftiges Missverhältnis zwischen Dienstzeit und Freizeit vorliegt. Maßgeblich ist dabei ausgehend von § 88 BBG das Ausmaß der Reisezeiten während eines Monats. Die Bewertung der in einem Monat zu konstatierenden zeitlichen Inanspruchnahme des Beamten darf an der Wertung des § 88 BBG orientiert werden und unter Berücksichtigung der Regelungen des § 11 AZV erfolgen. Zunächst darf daher grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass ein voller Ausgleich aller nicht als Dienstzeit angerechneten Reisezeiten nicht in Betracht kommt und Beamte gemäß § 88 Satz 2 BBG bis zu fünf Stunden Mehrarbeit im Monat ohne Anspruch auf Ausgleich leisten müssen, wobei eine Beanspruchung durch die Reisezeiten in aller Regel geringer wiegt als die Beanspruchung im Falle voller Dienstleistung. Ferner darf grundsätzlich berücksichtigt werden, dass Reisezeiten, die innerhalb der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit anfallen, nach § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AZV a. F. als Arbeitszeit berücksichtigt - also voll angerechnet - wurden, obwohl der Beamte während dieser Zeit nicht der vollen Beanspruchung durch den vorgeschriebenen Dienst ausgesetzt war, und dass § 11 Abs. 3 AZV a. F. jedenfalls einen gewissen Ausgleich solcher Reisezeiten ermöglichte, die nach den übrigen Regelungen des § 11 AZV a. F. nicht anrechenbar waren (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1987 - 2 C 14.85 - ZBR 1987, 275 <276>).
- 41 b) Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass es im Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2015 in sechs Monaten zu einer Überschreitung des einen Ausgleich nach § 11 Abs. 3 AZV a. F. ermöglichenden Stundenwerts gekommen ist (August 2012: 17,80 Stunden; Oktober 2012: 23,52 Stunden; Januar 2014: 20,45 Stunden; Oktober 2014: 17,75 Stunden; November 2015: 16,05 Stunden; Dezember 2015: 17,31 Stunden). Im Übrigen hat die geklagte Belastung einmal bei 14,04 Stunden (Dezember 2013), fünfmal geringfügig über zehn Stunden (Februar 2013, Juni 2014 sowie März, Mai und Oktober 2015) und im Übrigen - bei zwei Minusbeträgen (August und Dezember 2014) - im einstelligen Bereich gelegen, dabei elfmal unter oder um fünf Stunden. In dem das Jahr 2016 betreffenden Streitzeitraum hat die monatliche Summe nicht anerkannter Stunden in den Monaten Januar bis Juni 2016 8,82 Stunden, 15,97 Stunden, 2,63 Stunden, 10,47 Stunden, 3,85 Stunden bzw. 5,72 Stunden betragen. In der Hälfte dieser Monate hat die behauptete monatliche Belastung damit unter bzw. nur geringfügig über dem sich aus § 88 Satz 2 BBG ergebenden Parameter gelegen. In Bezug auf diese Feststellungen, die im Hinblick auf das Zahlenwerk auf seinen eigenen Angaben beruhen, hat der Kläger zulässige und begründete Revisionsgründe nicht vorgebracht. Sie sind daher für den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend.
- 42 c) Gegen den Schluss des Berufungsgerichts, dass diese Belastungen sich bei einer Gesamtbeurteilung weder für sich genommen noch in ihrer Summe als eine Verletzung des Wesenskerns der Fürsorgepflicht erweisen, ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern.
- 43 4. Nach alledem hat der Kläger für den gesamten streitgegenständlichen Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 30. Juni 2016 keinen Anspruch auf Gewährung von Freizeitausgleich für nicht bzw. nicht vollständig als Arbeitszeit anerkannte Fahrzeiten. Das Berufungsgericht hat das Urteil des Verwaltungsgerichts zurecht geändert, soweit mit ihm der Klage stattgegeben worden ist, und die Klage auch insoweit abgewiesen; die Anschlussberufung des Klägers hat es zurecht zurückgewiesen. Das gilt sowohl hinsichtlich des mit dem Hauptantrag für den Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2015 begehrten Freizeitausgleichs für Fahrzeiten im Umfang von 342,53 Stunden als auch für die mit dem Hilfsantrag zu 2. begehrte Verpflichtung der Beklagten, über seinen Antrag auf Gewährung weiteren Freizeitausgleichs für die Fahrten von

seiner Wohnung zu Referatsbesprechungen in Bonn unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

- 44 Hiernach kann offenbleiben, ob der Kläger Ansprüche, die auf den Zeitraum vor dem 31. Dezember 2015 bezogen waren, zeitnah geltend gemacht hat (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Urteile vom 20. Juli 2017 - 2 C 31.16 - BVerwGE 159, 245 Rn. 43 ff., vom 17. Februar 2022 - 2 C 5.21 - NVwZ 2023, 612 Rn. 23 und vom 13. Oktober 2022 - 2 C 24.21 - NVwZ 2023, 833 Rn. 28 ff.).
- 45 5. Einer Vorlage an den EuGH gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV bedarf es nicht. Ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, kann von der Vorlageverpflichtung u. a. dann befreit werden, wenn es festgestellt hat, dass die Vorschrift des Unionsrechts bereits Gegenstand einer Auslegung durch den EuGH war (stRspr, vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2021 - C-561/19, Consorzio Italian Management u. a. - NJW 2021, 3303 Rn. 33, 36 m. w. N.). Das ist hier der Fall. Mit den Entscheidungen in den Rechtssachen - C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras -, - C-344/19, Radiotelevizija Slovenija -, - C-580/19, Stadt Offenbach am Main - und - C-110/24, STAS-IV - hat der EuGH die Tatbestandsmerkmale des Begriffs "Arbeitszeit" in Art. 2 Nr. 1 RL 2003/88/EG geklärt. Im Revisionsverfahren sind diese Merkmale lediglich auf den festgestellten Sachverhalt anzuwenden.
- 46 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>