

Az.: 2 A 54/22
8 K 778/21 VG Leipzig



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

– Kläger –
– Berufungskläger –

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Bundesrepublik Deutschland
vertreten durch die Bundespolizeidirektion Pirna
Rottwerndorfer Straße 22, 01796 Pirna

– Beklagte –
– Berufungsbeklagte –

wegen

Anrechnung Ruhepausen nach § 5 Abs. 2 AZV
hier: Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichtes Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Henke und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Hoentzsch auf Grund der mündlichen Verhandlung

vom 17. Februar 2026

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 13. Dezember 2021 - 8 K 778/21 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt die Anrechnung von Ruhepausenzeiten auf die Arbeitszeit für Tage, an denen er urlaubs- oder krankheitsbedingt dienstabwesend war.
- 2 Der Kläger steht als Polizeihauptmeister (A 9) im Dienst der Beklagten. Er war im Jahr 2020 bei der Bundespolizeiinspektion am Flughafen eingesetzt und leistete dort Schichtdienst.
- 3 Die Beklagte legte im maßgeblichen Zeitraum als Soll-Arbeitszeit für die Dauer eines Monats als Planungszeitraum ausgehend von 41 Stunden Dienstzeit bei fünf Werktagen je Woche die Anzahl der Werktage multipliziert mit 8:12 Stunden (gleich 41 Stunden) zugrunde, gegebenenfalls unter Berücksichtigung gesetzlicher Feiertage, Heiligabend und Silvester.
- 4 Auf der Dienststelle des Klägers werden in einem Regeldienstplan täglich drei Dienstschichten mit einer planerischen Schichtlänge von 8 Stunden geplant, wobei 7:30 Stunden als Soll-Arbeitszeit und 30 Minuten als Pause eingerechnet werden. Neben den regulären 8-Stunden-Schichten gibt es auch längere Schichten wie Verfügungsdienste, Dienstunterricht und Überleitungsdienste sowie Verlängerungen der Dienstschichten. Die tatsächlich geleistete Arbeitszeit wird einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben. Die Dokumentation erfolgt über Dienstbucheinlegeblätter sowie die Software ePlan, welche auch eine Ansichtsfunktion für die einzelnen Beamten bietet. Jeweils über einen Zeitraum von fünf Wochen wird ein Rahmendienstplan mit 24 8-Stunden-Schichten erstellt, was rechnerisch bei einer Soll-Arbeitszeit von 7:30 Stunden pro Schicht 180 Stunden im Planungszeitraum entspricht. Im Fall der Anrechnung von täglich 30 Minuten Pause als Arbeitszeit pro Schicht werden innerhalb von fünf Wochen 192 Stunden (8 Stunden pro Schicht) Dienst geleistet. Zum Ausgleich der Differenz zur gesetzlichen Arbeitszeit von $(41 \times 5 =) 205$ Stunden innerhalb des Fünfwochenzeitraums besteht für die

Beamten die Möglichkeit, einzelne Schichten zu verlängern oder Verfügungsrechte wahrzunehmen. Diese individuelle Planung erfolgt im sog. Monatsdienstplan, der jeweils zum Monatsende für den Folgemonat aufgestellt wird. Zudem fallen für Schichtführer bei Schichtwechsel sog. Überlappungszeiten und für alle Beamten sog. Rüstzeiten von jeweils 10 Minuten vor und nach der Schicht an, die als Arbeitszeit angerechnet werden. Der sog. Verfügungsdienst (eine Schicht) ist für jeden Beamten einmal im Fünfwochenzeitraum eingeplant, muss aber nicht zwingend in Anspruch genommen werden. Im Krankheitsfall ist vorgesehen, dass Beamte, die vor der Genehmigung des nächsten Monatsplans erkranken, im kommenden Monat im Tagesdienst mit der gesetzlichen Soll-Arbeitszeit von 8:12 Stunden eingeplant werden. Erkranken sie im laufenden Monat, wird die bereits geplante Soll-Arbeitszeit entsprechend der geplanten Schichten gutgeschrieben. Der dem Beamten jährlich zustehende Erholungsurlaub von 30 Tagen wird in Stunden ($30 \times 8:12$ Stunden) umgerechnet und einem Urlaubskonto gutgeschrieben. Im Falle von Erholungsurlaub wird je Urlaubstag die für diesen geplante Soll-Arbeitszeit, in der Regel 7:30 Stunden, vom Urlaubskonto abgezogen.

- 5 Nach dem Erlass des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 9. Mai 2017, ergänzt durch den Erlass vom 25. Juni 2018, werden in Anwendung von § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Verordnung über die Arbeitszeit für Beamtinnen und Beamte des Bundes - AZV - die während des regulären Schichtdienstes absolvierten Ruhepausen wegen der Besonderheiten des Schichtdienstes auf die Dienstzeit angerechnet. Überschreitet die Arbeitszeit sechs bzw. neun Stunden, werden die Pausenzeiten (30 bzw. 45 Minuten) als Arbeitszeit gutgeschrieben. Die Gutschrift auf dem Arbeitszeitkonto erfolgt jeweils am Monatsende.
- 6 Bis zum 31. Dezember 2019 betrug die Soll-Arbeitszeit in einer 8-Stunden-Schicht 8 Stunden, wobei eine 30-minütige Pause auf die Soll-Arbeitszeit angerechnet wurde. Unter dem 8. Juli 2019 beanstandete das BMI die Anrechnung von Ruhepausen im Falle der Dienstabwesenheit. Mit Verfügung vom 18. Juli 2019 wies die Bundespolizeidirektion Pirna auf Folgendes hin: „Pausen, die nicht gemacht wurden, weil die betreffenden Dienste nicht verrichtet wurden, sodass die geforderte Beschwer nicht vorliegt, sind nicht als Arbeitszeit anrechenbar. Gemäß Verfügung des BPOLP vom 11. August 2014 ... dürfen dadurch aber keine Minusstunden entstehen.“ Mit Verfügung vom 18. Oktober 2019 teilte das Bundespolizeipräsidium unter Bezugnahme auf die Beanstandung des BMI vom 8. Juli 2019 mit, dass festgestellt worden sei, dass es in einigen Fällen zu einer Anrechnung von Ruhepausen bei Abwesenheit gekommen sei. Es werde gebeten sicherzustellen, dass nur tatsächlich gewährte Zeiten einer Ruhepause bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 AZV zur Anrechnung kommen. Im Falle der Abwesenheit komme eine Anrechnung nicht in Betracht. Als Reaktion hierauf stellte die Beklagte die Dienstplanung auf die nunmehrige Praxis um, wonach bei einer regulären 8-Stunden-Schicht 7:30 Stunden auf die reine Dienstzeit und 30 Minuten auf die Ruhepause

entfallen. Die Pausenzeiten werden am Ende des Monats als Arbeitszeit für die Tage gutgeschrieben, an denen der Beamte Dienst geleistet hat. Diese Gutschrift erfolgt nicht, wenn eine Schicht wegen Krankheit (im laufenden Monat) oder wegen Urlaubs tatsächlich nicht geleistet wird. Dann wird ausgehend von einer regulären 8-Stunden-Schicht lediglich eine Soll-Arbeitszeit von 7:30 Stunden gutgeschrieben. Ist der Beamte im Krankheitsfall bereits für eine längere Schicht eingeplant, wird die längere Soll-Arbeitszeit gutgeschrieben.

- 7 In der Zeit vom 1. bis 5. Januar 2020 hatte der Kläger Erholungsurlaub. In der Zeit vom 7. Januar bis 18. Februar 2020 war er erkrankt. Ihm wurden in dieser Zeit bei den geplanten Schichten die jeweiligen Soll-Arbeitszeiten gutgeschrieben; die Pausenzeiten i. H. v. 30 bzw. 45 Minuten je Schicht wurden nicht angerechnet.
- 8 Am 26. Februar 2020 beantragte der Kläger, die Arbeitszeitberechnung für die Monate Januar und Februar 2020 zu ändern und ihm den „Dienstzeit-Abzug“ von 16,5 Stunden (1,5 Stunden für den Zeitraum 1. bis 5. Januar 2020, 9 Stunden für den Zeitraum 7. bis 31. Januar 2020 und 6 Stunden für den Zeitraum 1. bis 18. Februar 2020) gutzuschreiben. Ihm werde nicht zu erfüllende Arbeitszeit in rechtswidriger Weise abgezogen. Die Dienstleistungspflicht sei durch den Schichtplan konkretisiert. Dieser umfasse auch die Anrechnung von Ruhepausen, die nicht eine konkrete Erschwernis ausgleichen sollen, sondern in generalisierter Form einen zusätzlichen Belastungsausgleich darstellten. Der Abzug verstoße gegen das Ausfallprinzip.
- 9 Mit Bescheid vom 21. September 2020 lehnte die Beklagte die Anträge auf Anrechnung einer Gutschrift von Zeiten der Ruhepause während der urlaubs- und krankheitsbedingten Abwesenheit ab. Die Anrechnung der Ruhepause nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV führe nicht dazu, dass während der Ruhepause eine Dienstverpflichtung bestehe und diese so zu Dienst werde. Nach § 2 Nr. 3 AZV sei in der Ruhepause kein Dienst zu leisten. Die Zeiten würden lediglich als Ausgleich von tatsächlichen Belastungen auf die Arbeitszeit angerechnet. Es seien nur die Zeiten gutzuschreiben, während derer eine konkrete Dienstverpflichtung aufgrund gültiger Dienstplanung bestanden habe. Dies gelte für die Ruhepause gerade nicht. Daher sei die Annahme, dass die Pausenzeit abgezogen werde, unzutreffend. Es habe vielmehr allein die Anrechnung der Ruhepause mangels Dienstes nicht realisiert werden können. Die Ruhepause habe tatsächlich nicht stattgefunden. Den Widerspruch des Klägers vom 7. Oktober 2020 wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 25. Februar 2021 im Wesentlichen aus den Gründen des Ausgangsbescheides zurück.
- 10 Die am 17. Mai 2021 erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 13. Dezember 2021 - 8 K 778/21 - als unbegründet zurück. Die Klage sei als (kombinierte) Leistungs- und Anfechtungsklage zulässig. Indes habe der Kläger keinen Anspruch auf die begehrte

weitere Zeitgutschrift für Ruhepausen für die beantragten Zeiträume auf seinem Arbeitszeitkonto. Ein solcher folge nicht aus § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV. Hiernach werden Ruhepausen nicht auf die Arbeitszeit angerechnet, es sei denn, die zuständige Behörde lasse die Anrechnung bei operativen Tätigkeiten in Einsatzbereichen, in denen die ständige Einsatzfähigkeit gewährleistet werden müsse, zum Ausgleich der damit verbundenen Belastungen zu. Dies sei vorliegend durch Erlasse des BMI vom 9. Mai 2017 und vom 25. Juni 2018 geschehen. Hieraus folgt indes kein Anspruch auf Anrechnung von Pausenzeiten auch bei Dienstabwesenheit. Dies ergebe sich zum einen aus den genannten Erlassen sowie den ergänzenden Erlassen und Anwendungshinweisen vom 18. Juli und 18. Oktober 2019, in denen eindeutig zum Ausdruck gebracht werde, dass eine Anrechnung von Ruhepausen bei Dienstabwesenheit nicht erfolgen solle. Vielmehr sollten nur tatsächlich gewährte Zeiten einer Ruhepause bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 AZV angerechnet werden. Der Anspruch folge auch nicht unmittelbar aus § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV. Zwar sei der Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig; er decke jedoch die rechnerische Vorgehensweise der Beklagten. Nach Sinn und Zweck der Bestimmung und dem Regelungszusammenhang sei es zudem geboten, die Pausenzeiten nur bei tatsächlich geleistetem Dienst anzurechnen. Denn die Handhabung solle dem Ausgleich einer konkreten Belastung gerecht werden, die darin bestehe, dass die Pause zeitlich nicht planbar und von der ständigen Einsatzbereitschaft geprägt sei. Die Belastung bestehe indes nur, wenn tatsächlich Dienst geleistet werde. Zu berücksichtigen sei, dass es sich bei der Anrechnung der Ruhepausen auf die Arbeitszeit um eine Ausnahme von der Regel handle, dass Pausenzeiten keine Arbeitszeit sind. Es werde auf die zutreffenden Ausführungen des Urteils des OVG Rheinland-Pfalz (vom 29. Oktober 2021 - 10 A 10224/21.OVG -, n. v.) verwiesen, denen sich die Kammer anschließe. Die Beklagte sei wegen der Anrechnung der Pausenzeiten bei tatsächlich geleistetem Dienst auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz verpflichtet, dies bei krankheits- oder urlaubsbedingtem Ausfall ebenso zu handhaben. Zwar dürfe ein Beamter durch ein Arbeitszeitkonten-Buchungssystem bei Erkrankung nicht schlechter stehen, als er ohne die Dienstunfähigkeit gestellt wäre; selbiges gelte für urlaubsbedingte Abwesenheit. Diesen Anforderungen werde die Handhabung der Beklagten indes gerecht; eine Schlechterstellung erfolge nicht. Die Ungleichbehandlung gegenüber dem tatsächlichen Dienst sei vom Gestaltungsspielraum des Dienstherrn gedeckt und gerechtfertigt. So entstehe durch die Nichtberücksichtigung der Pausenzeiten im Falle von Krankheit oder Urlaub keine Differenz zwischen Soll und Haben, auch wenn das Dienstbuch-Einlegeblatt diesen Eindruck zunächst vermittele. Denn durch die Hinzurechnung der Ruhepausen werde das Haben auf dem Arbeitszeitkonto des Beamten entsprechend seiner Arbeitszeitverpflichtung in der konkreten Schicht erhöht, nicht aber das Soll verringert. Der Beamte bekomme bei urlaubs- oder krankheitsbedingter Dienstabwesenheit die von ihm geschuldete Soll-Dienstzeit gutgeschrieben, diese ausgefallene Arbeitszeit – die Pause stelle grundsätzlich keine Arbeitszeit dar – werde als „Ist“-Zeit behandelt. Er habe später also keine verpasste Dienstzeit

nachzuleisten. Die Beklagte behandle die Ruhepausen damit vergleichbar mit Überstunden bei einer Gleitzeitregelung. Es sei schließlich kein Grund ersichtlich, den Dienstausfall wegen Krankheit oder Urlaub bei Beamten im Schicht-/Wechseldienst besser zu stellen als bei Beamten im Tagdienst. Zwar entstehe im Falle, dass an jeweils fünf Tagen pro Woche lediglich 8-Stunden-Schichten absolviert werden, eine Differenz zwischen der gesetzlich geschuldeten Arbeitszeit und der vorgeplanten Soll-Arbeitszeit. Diese werde jedoch über einen längeren Zeitraum grundsätzlich dadurch ausgeglichen, dass die Beamten ab und an längere Schichten verrichteten. Zudem bestehe die Möglichkeit, einmal im Fünfwochenzeitraum einen Verfügungsdienst zu absolvieren. Auch sei die tägliche Arbeitszeit im Rahmen einer 8-Stunden-Schicht durch Überlappungs- und Rüstzeiten in der Regel etwas länger als die vorgeplante Zeit, sodass auch hier in der Regel mehr als 8 Stunden gutgeschrieben würden. Zudem würden im Krankheitsfall die Beamten bei noch nicht abgeschlossener Monatsplanung in den Regel- bzw. Tagdienst eingeplant, wobei die gesetzliche Arbeitszeit von 8:12 Stunden gutgeschrieben werde. Für Zeiten des Erholungsurlaubs sei eine Schlechterstellung auch deshalb ausgeschlossen, weil die dem Kläger zustehenden 30 Tage Erholungsurlaub nicht tage-, sondern stundenweise dem Urlaubskonto gutgeschrieben und davon abgebucht würden. Indem die Beklagte die Tage ausgehend von der gesetzlich geschuldeten Arbeitszeit von 8:12 Stunden täglich in Stunden umrechne und pro Urlaubstag regelmäßig nur 7:30 Stunden vom Urlaubskonto abbuche, gehe dem Kläger kein Urlaub verloren. Auf den Umstand, ob die geltend gemachten Zeiten überhaupt Ruhepausen im Sinne des § 5 AZV gewesen seien, komme es nicht an; auch insoweit werde auf die Ausführungen des OVG Rheinland-Pfalz im genannten Urteil verwiesen. Schließlich sei auch ein Anspruch auf Anrechnung weiterer Zeiten aus § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AZV nicht gegeben, nachdem dessen Voraussetzungen nicht erfüllt seien.

- 11 Hiergegen wendet sich die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung des Klägers mit der Begründung, die nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV in Verbindung mit den Erlassen des BMI gebotene Anrechnung der Ruhepausen auf die Arbeitszeit müsse auch dann erfolgen, wenn der Beamte einen geplanten/im Dienstplan festgesetzten Dienst erlaubterweise wegen Urlaub oder Krankheit nicht geleistet habe. Die Nichtanrechnung der Ruhezeiten bei begründeter Abwesenheit stelle für die betroffenen Beamten eine unzulässige Diskriminierung dar und verletze den Anspruch auf Gleichbehandlung mit den anwesenden Kollegen. Versäume ein Beamter, der nach einem Schichtplan eingesetzt werde, festgesetzten Dienst unverschuldet, sei er so zu stellen, als hätte er den im Schichtplan vorgesehenen Dienst geleistet. Hätte der Kläger die versäumten Dienste geleistet, wären ihm die hierauf entfallenden Ruhepausenzeiten als Arbeitszeit gutgeschrieben worden. Dies gebiete die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Dem Beamten sei die Zeit gutzuschreiben, in welcher er ohne die Erkrankung Dienst hätte leisten müssen. In diesem zeitlichen Umfang müsse er den versäumten Dienst nicht nachholen. Bei einer anderen Verfahrensweise komme es unter

Umständen bei längerer begründeter Abwesenheit faktisch zu Minusstunden, weil das Stunden-Ist (7:30 Stunden) das Stunden-Soll (8:00 Stunden) unterschreite. Dies würde dazu führen, dass der Beamte krankheits- oder urlaubsbedingt versäumte Arbeit nachzuholen hätte, was indes gerade nicht geschuldet sei. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend eine deutliche Differenz zwischen der gesetzlichen Arbeitszeit von 205 Stunden (innerhalb eines Fünfwochenzeitraums) und der vorgeplanten Soll-Arbeitszeit (etwa 185 Stunden) festgestellt. Die vom Verwaltungsgericht angesprochene Möglichkeit eines Ausgleichs durch längere Schichten sei rein hypothetisch. Der Beamte werde im Falle von Krankheit/Urlaub faktisch gezwungen, Mehrarbeit zu leisten, um die Differenz der vorgeplanten Soll-Arbeitszeit zur gesetzlichen Arbeitszeit nachzuholen. Der Dienstherr habe bis Ende des Jahres 2019 eine andere Abrechnung praktiziert, bei der die Pausen im Krankheits-/Urlaubsfall angerechnet worden seien. Diese Praxis sei ab Januar 2020 zum Nachteil der Beamten geändert worden. Die Anrechnung gesetzlicher Ruhepausen auf die Arbeitszeit werde in der Rechtsprechung und Literatur als eine Reduzierung der geschuldeten Soll-Arbeitszeit gewertet. Die Pausenzeiten stellten auch Arbeitszeit dar, weil sich der Kläger in ständiger Einsatzbereitschaft befinde und verpflichtet sei, sich an einem vom Dienstherrn bestimmten Ort zum jederzeitigen unverzüglichen Einsatz bereitzuhalten.

12 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 13. Dezember 2021 - 8 K 778/21 - zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. September 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. Februar 2021 zu verpflichten, dem Kläger für die Monate Januar und Februar 2020 die beantragten Zeiten der Ruhepausen gutzuschreiben

sowie festzustellen, dass die Hinzuziehung eines Verfahrensbevollmächtigten im Widerspruchsverfahren notwendig war.

13 Die Beklagte beantragt,

14 die Berufung zurückzuweisen.

15 Sie verweist auf den Normzweck der streitgegenständlichen Bestimmung § 5 Abs. 2 AZV, nämlich die Schaffung eines Ausgleichs für die Belastung des Wechselschichtdienstes. Eine solche Erschwernis liege jedoch bei der Abwesenheit vom Dienst nicht vor. Eine Ruhepausanrechnung bei Abwesenheit vom Dienst wegen Urlaubs oder Krankheit finde damit in keinem Fall statt. Dies habe das BMI als zuständige Behörde durch Erlass vom 8. Juli 2019 ausdrücklich festgestellt. Dieser Erlass sei durch Verfügung vom 18. Juli 2019 in der Bundespolizeidirektion Pirna umgesetzt worden. Zudem werde bei Anwesenheit im Dienst die Ruhepausenzeit entsprechend des Wortlauts von § 5 Abs. 2 AZV nicht „als“ Arbeitszeit, sondern

„auf“ die Arbeitszeit angerechnet; es bleibe nach wie vor Ruhepausenzeit. Der Dienstherr erkenne dadurch die Ruhepausenzeit nicht als Dienstzeit an, sondern gewähre einen Erschwerenausgleich. Eine Schlechterstellung der Beamten im Falle von Abwesenheit erfolge hierdurch nicht. Wenn diese ihren Dienst verrichteten, stelle die Anrechnung der Pausenzeit quasi einen Bonus dar. Bei Abwesenheit werde dieser Bonus nicht gewährt. Ein Abzug von Arbeitszeit finde nicht statt. Das monatliche „Stundensoll gemäß Dienstplan“ werde ohne die Anrechnung der Pausenzeiten errechnet und erreicht. Soweit die Sollarbeitszeit laut Rahmendienstplan (180 Stunden für fünf Wochen) gegenüber der gesetzlichen Arbeitszeit ($41 \times 5 = 205$ Stunden) eine Unterdeckung aufweise, gehe dies auf einen Prüfbericht des Bundesrechnungshofes vom 27. Mai 2005 zurück, mit dem die Unterdeckung verlangt worden sei, um systemische Mehrleistungen im Dienstbereich der Bundespolizei zu vermeiden. Der Ausgleich der wechselschichtbedingten Mehr- oder Minderleistungen finde nicht über die Rahmendienstplanung, sondern über die monatliche Dienstplanung statt. Ein Anspruch aufgrund der Fürsorgepflicht nach § 78 BBG scheidet ebenfalls aus, weil keine Schlechterstellung bestehe. Gegenstand des Verfahrens sei nicht die Qualität der Ruhepausen des Klägers während seiner Dienstzeit, sondern allein die Anrechnung von Pausenzeiten während der Abwesenheit vom Dienst.

- 16 Der Senat ordnete auf Antrag der Beteiligten mit Beschluss vom 2. September 2022 das Ruhen des Verfahrens an, nachdem die hier zu entscheidenden Rechtsfragen Gegenstand der vom OVG Rheinland-Pfalz in dessen Urteilen vom 29. Oktober 2021 zugelassenen Revisionen beim Bundesverwaltungsgericht waren. Mit Urteilen vom 22. Juni 2023 - 2 C 19.21 und 2 C 21.21 -, juris entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 AZV eine tatsächliche Dienstaussübung voraussetze und eine Zeitgutschrift für Tage, an denen der Beamte wegen Erkrankung oder Urlaub keinen Dienst geleistet habe, ausgeschlossen sei. Ein Anspruch auf Gutschrift auf dem Arbeitszeitkonto für die Zeit krankheits- und urlaubsbedingter Dienstabwesenheit könne sich jedoch aus dem Grundsatz ergeben, dass ausgefallener Dienst vom Beamten nicht nachzuholen sei. Zur Klärung der entscheidungserheblichen Frage, ob im Fall der regulären Dienstpflichtenerfüllung die regelmäßige wöchentliche Soll-Arbeitszeit stets ohne oder nur mit Anrechnung der Pausen erreicht werde, erfolgte die Zurückverweisung. Nach erneuter klageabweisender Entscheidung (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15. November 2024 - 10 A 10224/24.OVG und 10 A 10225/24.OVG -, n. v., den Beteiligten bekannt) wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision zurück (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. Juni 2025 - 2 B 14.25 und 2 B 15.25 -, juris). Nach Wiederanrufung des Verfahrens am 27. Oktober 2025 erhielten die Beteiligten Gelegenheit zur abschließenden Stellungnahme.

- 17 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Verwaltungsakte der Beklagten, auf die Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts Leipzig und die Gerichtsakte des Berufungsverfahrens einschließlich der Niederschrift der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 18 Die zulässige Berufung des Klägers hat keinen Erfolg, weil die zulässige Klage unbegründet ist.
- 19 I. Die Klage ist als kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage auszulegen (§ 125 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. §§ 86, 88 VwGO) und als solche zulässig. Denn bei der beantragten Zeigtutschrift, deren Umfang sich nach dem Gesetz bemisst, handelt es sich um schlicht hoheitliches Handeln, für dessen Geltendmachung die allgemeine Leistungsklage statthaft ist (vgl. Senatsurt. v. 22. März 2016 - 2 A 374/14 -, juris Rn. 18; OVG NRW, Ur. v. 20. Oktober 2011 - 6 A 1265/09 -, juris Rn. 35; OVG Rh.-Pf., Ur. v. 19. Juni 2009 - 10 A 10171/09 -, juris Rn. 23).
- 20 II. Die Klage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die begehrte weitere Zeigtutschrift für Ruhepausen in Höhe von 16,5 Stunden für Zeiträume der Dienstabwesenheit im Januar und Februar 2020. Der dies ablehnende Bescheid der Beklagten vom 21. September 2020 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. Februar 2021 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO analog).
- 21 1. Ein solcher Anspruch folgt nicht aus § 87 Abs. 3 Satz 1 BBG i. V. m. § 5 Abs. 2 Satz 1 AZV.
- 22 Es wird hierzu auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 22. Juni 2023 - 2 C 21.21 - a. a. O. Rn. 8 bis 19 verwiesen. Dort wird ausgeführt:

1. Rechtsgrundlage für das Begehren ist § 5 Abs. 2 Satz 1 AZV. Da streitgegenständlich hier Ruhepausen sind, in denen der Kläger krankheits- oder urlaubsbedingt keinen Dienst geleistet hat, kommt eine Bewertung als Arbeitszeit nach den Grundsätzen des Senatsurteils vom 13. Oktober 2022 - 2 C 24.21 - (NVwZ 2023, 833 Rn. 12) nicht in Betracht. Die Anrechnung von Ruhepausen als Arbeitszeit ist deshalb nur möglich, soweit mit § 5 Abs. 2 Satz 1 AZV eine ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht. Danach werden Ruhepausen auf die Arbeitszeit angerechnet, wenn die Voraussetzungen des § 17a der Erschwerniszulagenverordnung mit der Maßgabe von monatlich mindestens 35 zu leistenden Nachtdienststunden gegeben sind (Nr. 1), oder die zuständige Behörde die Anrechnung bei operativen Tätigkeiten in Einsatzbereichen, in denen die ständige Einsatzfähigkeit gewährleistet werden muss, zum Ausgleich der damit verbundenen Belastungen zulässt (Nr. 2). Nach den Angaben der Beklagten werden die Arbeitszeitkonten fortlaufend geführt, sodass eine Gutschrift der Pausenzeiten auch zum jetzigen Zeitpunkt möglich ist.

a) Allerdings sind auch die Anrechnungstatbestände des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 AZV bei einer Dienstabwesenheit infolge von Krankheit, Erholungs- oder Sonderurlaub nicht erfüllt. Sie setzen eine tatsächliche Dienstaussübung voraus. Eine Zeitgutschrift auch für solche Tage, an denen der Beamte wegen Erkrankung oder Urlaubs keinen Dienst geleistet hat, ist danach ausgeschlossen. Dies folgt aus dem Wortlaut der Norm und dem mit ihr nach der Intention des Verordnungsgebers verfolgten Sinn und Zweck.

aa) Bereits der Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV bringt deutlich zum Ausdruck, dass die Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit nur erfolgen kann, wenn der Beamte tatsächlich Dienst geleistet hat. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV ermöglicht dem Dienstherrn, ausnahmsweise die Anrechnung von Pausenzeiten auf die Arbeitszeit bei "operativen Tätigkeiten in Einsatzbereichen" zuzulassen, "in denen die ständige Einsatzfähigkeit gewährleistet werden muss". Aus der Formulierung dieser Tatbestandsmerkmale folgt, dass die Anrechnung eine tatsächliche Dienstleistung voraussetzt.

Dieses Verständnis entspricht auch der Intention des Verordnungsgebers. Er hat mit der Einführung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV durch Art. 1 Nr. 4 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2191) den Zweck verfolgt, eine Kompensation in Form einer Zeitgutschrift für operative Einsatzbereiche zu schaffen, bei denen durch die Dienstgestaltung Zusatzbelastungen hervorgerufen werden, weil Ruhepausen nicht verlässlich planbar und oft nur kurzfristig oder anlassbezogen möglich sind oder angetretene Pausen unter- oder abgebrochen werden müssen. Ziel der Regelung war damit, eine einsatzbedingte tatsächliche individuelle Belastung durch unwägbare Pausenbedingungen auszugleichen (vgl. Verordnungsentwurf zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung 2014, Begründung S. 6).

bb) Der Erlass des zuständigen Bundesministeriums des Innern zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 9. Mai 2017 (Aktenzeichen ZI2-30105/2#2), der ergänzende Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 25. Juni 2018 (Aktenzeichen B 1 - 30105/1#3) über die generelle Pausenanrechnung in den Dienstgruppen bei den Bundespolizeiinspektionen sowie die auf der Grundlage des § 16 Satz 2 AZV ergangene Umsetzungsverfügung des Bundespolizeipräsidiums vom 13. September 2018 (Aktenzeichen B2 - 11 01 01 - 0028) halten sich in dem durch § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV vorgegebenen Rahmen.

Nach dem vom Berufungsgericht angenommenen Verständnis sehen diese Dienstvorschriften vor, dass die Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit nur bei tatsächlich wahrgenommenen Dienstgeschäften, nicht aber bei Abwesenheit vom Dienst infolge von Krankheit oder Erholungs- und Sonderurlaub in Betracht kommt. An diese vom Berufungsgericht angenommene Auslegung ist der Senat gebunden. Bei den Dienstvorschriften handelt es sich um Willenserklärungen der Behörde. Die Ermittlung des Inhalts von Erklärungen im Wege der Auslegung gilt revisionsrechtlich als Tatsachenfeststellung i. S. d. § 137 Abs. 2 VwGO (vgl. zuletzt etwa BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2019 - 2 C 50.16 - Buchholz 230 § 126 BRRG Nr. 27 Rn. 15 m. w. N.). Ihre Auslegung unterliegt der revisionsgerichtlichen Prüfung nur insoweit, als es um die Einhaltung allgemeiner Erfahrungssätze, von Denkgesetzen oder sonstigen allgemeinen Auslegungsgrundsätzen geht (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. September 1993 - 2 B 109.93 - Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 181 S. 33, vom 2. Februar 2010 - 2 B 86.09 - ZBR 2011, 33 Rn. 8 und vom 8. Dezember 2022 - 2 B 19.22 - NVwZ-RR 2023, 411 Rn. 7). Solche Fehler lässt die Auslegung der Dienstvorschriften durch das Berufungsgericht nicht erkennen.

Verwaltungsvorschriften sind nicht wie Rechtsvorschriften aus sich heraus, sondern als Willenserklärung der anordnenden Stelle unter Berücksichtigung der tatsächlichen Handhabung auszulegen. Maßgebend ist, in welchem Sinne die betreffende Behörde die von ihr herausgegebenen Richtlinien in einem maßgebenden Punkt verstanden wissen wollte und tatsächlich verstanden und angewandt hat (BVerwG, Urteile vom 2. Februar 1995 - 2 C 19.94 - Buchholz 237.6 § 75 NdsLBG Nr. 3 S. 2 f., vom 2. März 1995 - 2 C 17.94 - Buchholz 240 § 17 BBesG Nr. 7 S. 8, vom 10. April 1997 - 2 C 38.95 - Buchholz 236.1 § 3 SG Nr. 16 S. 34, vom

21. September 2006 - 2 C 5.06 - Buchholz 240 § 40 BBesG Nr. 38 Rn. 19 und vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 - BVerwGE 169, 254 Rn. 19).

Nach Wortlaut und Sinnzusammenhang der erlassenen Dienstvorschriften der Beklagten bezweckt die darin zugelassene Anrechnung von Pausenzeiten auf die Arbeitszeit, einen Ausgleich für eine tatsächliche Belastung während tatsächlich wahrgenommener Dienstgeschäfte in operativen Einsatzbereichen - wie in den Dienstgruppen bei den Bundespolizeiinspektionen - oder bei besonderen operativen Einsatzlagen im Einzelfall zu schaffen. Die Anrechnung ist erlaubt, wenn konkrete Einsatzgeschehen im Voraus nicht planbar und der Dienstablauf einschließlich Lage und Dauer der Ruhepausen unvorhersehbar sind. In diesen Fällen kann eine Kompensation in Form einer Zeitgutschrift erfolgen, weil unter solchen Einsatzbedingungen genommene Pausen wegen der zeitlichen und sonstigen Bedingungen nicht den Erholungswert einer Ruhepause ermöglichen.

Folglich hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die Anfang 2019 im Geschäftsbereich des Bundespolizeipräsidiums festgestellten rechtswidrigen Pausengutschriften mit Erlass vom 8. Juli 2019 (Aktenzeichen B1 - 30105/1#3-VS-NfD) beanstandet und angeordnet, dass eine Pausenanrechnung bei Dienstabwesenheit infolge Krankheit oder Urlaub zu unterlassen und für die Vergangenheit aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität ohne Anerkennung einer Rechtspflicht ab Juli 2019 zu korrigieren ist.

b) Die in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AZV vorgesehene Anrechnung von Ruhepausen auf die Arbeitszeit, die keiner Zulassungsentscheidung des Dienstherrn bedarf, setzt ebenfalls eine tatsächliche Dienstleistung voraus. Dies folgt zwar nicht bereits aus dem Wortlaut der Norm, aber aus ihrem Sinn und Zweck, die unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte und die Gesetzssystematik zu bestimmen sind.

Der Wortlaut der Regelung ist indifferent. Es lässt auch eine Deutung zu, die nicht auf die tagesbezogene Belastung im Dienst, sondern auf eine Belastung abstellt, die für den Kalendermonat auszugleichen ist, wenn in diesem Monat die Voraussetzungen des § 17a Erschwereniszulagenverordnung und das Nachtschichtpensum von 35 Stunden erfüllt sind.

Eine solche Deutung entspricht jedoch nicht der Intention des Ordnungsgebers. Die Ausnahmebestimmung des heutigen § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AZV wurde durch Art. 4 Nr. 2 der Verordnung zur Änderung von Vorschriften für Dienst zu wechselnden Zeiten vom 20. August 2013 (BGBl. I S. 3286) in die Arbeitszeitverordnung als § 5 Abs. 1 AZV aufgenommen und hat die bis dahin für Wechselschichtdienst geltende Anrechnungsregelung ersetzt. Intention des Ordnungsgebers war es, den Ausgleich in Form der Gutschrift von Pausenzeiten an der tatsächlichen individuellen Belastung im Dienst zu wechselnden Zeiten auszurichten (vgl. Verordnungsentwurf zur Verordnung zur Änderung von Vorschriften für Dienst zu wechselnden Zeiten vom 24. Mai 2013, Begründung S. 1, 15 f.). Diesen, mit der Pausenanrechnung verfolgten Zweck, hat der Ordnungsgeber bei der Einführung der Neuregelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV durch Art. 1 Nr. 4 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2191) bekräftigt. Die Neuregelung, die unverkennbar an eine tatsächliche Dienstleistung in operativen Einsatzbereichen anknüpft, hat er damit begründet, dass ein vergleichbares Regelungsinteresse wie in den Fällen des bisherigen § 5 Abs. 1 AZV 2013 besteht (vgl. Verordnungsentwurf zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Arbeitszeitverordnung 2014, Begründung S. 6). Dementsprechend hat der Ordnungsgeber den bisherigen § 5 Abs. 1 AZV 2013 nunmehr in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AZV geregelt und damit beide Anrechnungstatbestände in einen engen systematischen Zusammenhang gestellt.

23 Der Senat schließt sich den vorstehenden Ausführungen zur Auslegung von § 5 Abs. 2 Satz 1 AZV, wie sie auch in den Erlassen und Umsetzungshinweisen der Beklagten zum Verständnis der Bestimmung zum Ausdruck kommt, vollumfänglich an. Versteht man die hiernach

zugelassene Anrechnung von Pausenzeiten auf die Arbeitszeit als Ausgleich für eine tatsächliche Belastung während tatsächlich wahrgenommener Dienstgeschäfte, wird der Anrechnungstatbestand des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AZV bei einer krankheits- oder urlaubsbedingten Dienstabwesenheit nicht erfüllt. Entsprechendes gilt für den Anrechnungstatbestand des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AVZ, nach dem Ruhepausen auf die Arbeitszeit angerechnet werden, wenn die Voraussetzungen des § 17a der Erschwerniszulagenverordnung mit der Maßgabe erfüllt sind, dass im Kalendermonat mindestens 35 Nachdienststunden geleistet werden. Es wird hierzu gemäß § 130b Satz 2 VwGO auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (UA S. 14/15) verwiesen, die mit der Berufung nicht in Zweifel gezogen werden.

- 24 Nicht entscheidungserheblich ist in diesem Zusammenhang die vom Kläger aufgeworfene Frage, ob die geltend gemachten Zeiten überhaupt Ruhepausen im Sinne des § 5 AZV oder vielmehr Arbeitszeit gewesen seien, weil streitgegenständlich die Verfahrensweise in den Fällen ist, in denen keine konkrete Dienstverpflichtung besteht. An Tagen, an denen kein Dienst geleistet wurde, kommt es indes allein auf die formale Dienstplangestaltung an, so dass die vom Kläger in Bezug genommenen konkreten Bedingungen der Pausengewährung nicht zum Tragen kommen (vgl. bereits OVG Rh.-Pf., Urt. v. 29. Oktober 2021 - 10 A 10224/21 -, juris Rn. 47).
- 25 2. Der geltend gemachte Anspruch ergibt sich auch nicht aus dem aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn abzuleitenden und in den Regelungen der §§ 9 und 9a BBesG zum Ausdruck kommenden Grundsatz, dass nicht geleisteter Dienst vom Beamten nicht ersatzweise nachzuholen ist.
- 26 a) Es wird hierzu zunächst auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 22. Juni 2023 - 2 C 21.21 - a. a. O. Rn. 20 ff. verwiesen:

2. Der Anspruch des Klägers auf Gutschrift zusätzlicher Stunden auf dem Arbeitszeitkonto für die Zeit seiner krankheits- und urlaubsbedingten Dienstabwesenheit kann sich aber aus dem aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn abzuleitenden und in den Regelungen der §§ 9 und 9a BBesG zum Ausdruck kommenden Grundsatz ergeben, dass nicht geleisteter Dienst vom Beamten nicht ersatzweise nachzuholen ist. Im Krankheitsfall und im Urlaubsfall ist der Beamte von seiner Dienstleistungspflicht freigestellt. Die in diesen Zeiträumen angefallene "Soll-Zeit" ist bei der Arbeitszeiterfassung als "Ist-Zeit" zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteile vom 1. April 2004 - 2 C 14.03 - Buchholz 232 § 72 BBG Nr. 40 S. 14 und vom 27. Oktober 2011 - 2 C 73.10 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 13 Rn. 7; Beschluss vom 26. November 2012 - 2 B 2.12 - Schütz, BeamtR, ES/B I 2.4 Nr. 102 Rn. 13).

a) Der geschuldete Dienst bestimmt sich nach der formalen Dienstleistungspflicht des Beamten, während eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort die jeweils übertragenen Dienstpflichten zu erfüllen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. April 1980 - 2 C 26.77 - BVerwGE 60, 118 <119 f.>, vom 10. April 1997 - 2 C 29.96 - BVerwGE 104, 230 <232>, vom 25. September 2003 - 2 C 49.02 - Buchholz 240 § 9 BBesG Nr. 26 S. 42 und vom 1. April 2004 - 2 C 14.03 - Buchholz 232 § 72 BBG Nr. 40 S. 14).

Die Arbeitszeitverordnung regelt den Umfang der Dienstleistungspflicht in zeitlicher Hinsicht. Gemäß § 87 Abs. 3 Satz 1 BBG i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 und § 2 Nr. 1 AZV betrug im streitgegenständlichen Zeitraum die regelmäßige, innerhalb von zwölf Monaten durchschnittlich zu erbringende wöchentliche Arbeitszeit des vollzeitbeschäftigten Beamten 41 Stunden. Bei Verteilung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit auf Montag bis Freitag (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AZV) belief sich die tägliche Regelarbeitszeit auf 8:12 Stunden.

Im Arbeitszeitmodell des Schichtdienstes, wie des Dienstes zu wechselnden Zeiten, bleibt das zu erfüllende Arbeitszeitvolumen des vollzeitbeschäftigten Beamten gleich (BVerwG, Urteil vom 1. April 2004 - 2 C 14.03 - Buchholz 232 § 72 BBG Nr. 40 S. 12). Die von der täglichen Regelarbeitszeit abweichenden Schichtdienstregelungen dürfen nicht zu Mehrleistungen der betroffenen Beamten führen, sondern nur zu einer zeitlichen Umschichtung der Arbeitszeit. Mehr- oder Minderleistungen werden über einen längeren Zeitraum durch früher erbrachte oder später noch zu erbringende gleich hohe Entlastung oder Mehrbelastung ausgeglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2002 - 2 CN 1.01 - BVerwGE 117, 219 <225 f.> und Beschluss vom 26. November 2012 - 2 B 2.12 - Schütz, BeamtR, ES/B I 2.4 Nr. 102 Rn. 9).

Wird in einem Schichtplan die Dienstleistungspflicht der betroffenen Beamten zeitlich konkretisiert, sind diese Zeiten tägliche Soll-Arbeitszeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. April 1980 - 2 C 26.77 - BVerwGE 60, 118 <119> und vom 25. September 2003 - 2 C 49.02 - Buchholz 240 § 9 BBesG Nr. 26 S. 42). Außerhalb dieser Zeiten hat der Beamte keine Dienstleistung zu erbringen (BVerwG, Beschluss vom 26. November 2012 - 2 B 2.12 - Schütz, BeamtR, ES/B I 2.4 Nr. 102 Rn. 10). Erkrankt ein Beamter innerhalb einer verbindlichen Schichtplanung, erfolgt eine Zeitgutschrift auf dem Arbeitszeitkonto in dem Umfang, in dem der Beamte gemäß dem Dienstplan zur Dienstleistung verpflichtet war. Folglich entsteht eine Differenz zur täglichen Regelarbeitszeit von 8:12 Stunden an solchen Tagen, an denen die nach dem Schichtplan festgesetzte Dienstzeit dahinter zurückbleibt. Die nicht im Schichtplan als Dienst ausgewiesene Zeit steht dem Beamten als Freizeit zu Verfügung und wird durch eine früher oder später noch zu erbringende Mehrleistung im Schichtmodell ausgeglichen. Im Krankheitsfall innerhalb einer verbindlichen Dienstplanung besteht ein Anspruch auf Gutschrift dieser arbeitsfreien Zeiten nicht. Damit steht der Beamte bei Erkrankung nicht schlechter, als er ohne die Dienstunfähigkeit gestellt wäre. Er wird arbeitszeitrechtlich so behandelt, als habe er die vorgesehene Dienstleistung im Schichtdienst erbracht und damit seine reguläre Dienstpflicht erfüllt. Gleiches gilt, wenn dem Beamten innerhalb einer verbindlichen Schichtplanung Erholungs- oder Sonderurlaub gewährt wird. Im Krankheits- und im Urlaubsfall wird nicht geleistete Arbeitszeit als "Ist-Zeit" bewertet, sodass diese auch nicht nachgeholt werden muss (vgl. BVerwG, Urteile vom 1. April 2004 - 2 C 14.03 - Buchholz 232 § 72 BBG Nr. 40 S. 14 und vom 27. Oktober 2011 - 2 C 73.10 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 13 Rn. 8 ff. sowie Beschluss vom 26. November 2012 - 2 B 2.12 - Schütz, BeamtR, ES/B I 2.4 Nr. 102 Rn. 12 f.).

b) Ein über diese Grundsätze hinausgehendes allgemeines Verschlechterungsverbot, nach dem der Beamte im Krankheits- oder Urlaubsfall in jeder Hinsicht so zu stellen ist, als hätte er Dienst geleistet, existiert nicht. Darauf abzielende Begehren - wie beispielsweise die Gutschrift wegen Krankheit nicht geleisteter Mehrarbeit (vgl. VGH München, Beschluss vom 1. März 2018 - 6 ZB 17.2184 - juris) oder einer nicht geleisteten Anzahl von Wochenend- oder Feiertagsdiensten im Schichtsystem (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 19. November 2019 - 4 S 533/19 - Justiz 2020, 238) - liefern darauf hinaus, dass der Beamte besser stünde, als er im Fall der erbrachten Dienstleistung gestanden hätte. Er erhielte über die reguläre Dienstzeit hinaus eine Gutschrift, ohne der entsprechenden besonderen tatsächlichen dienstlichen Beanspruchung ausgesetzt gewesen zu sein.

- 27 Der Senat schließt sich auch diesen Ausführungen vollumfänglich an. Von einer unzulässigen Diskriminierung von dienstabwesenden gegenüber dienstanwesenden Beamten bei der Anrechnung von Pausenzeiten kann deshalb keine Rede sein.

- 28 b) Zu keinem anderen Ergebnis führt die vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung (Urt. v. 22. Juni 2023 - 2 C 21.21 - a. a. O. Rn. 30) geforderte Gegenkontrolle, ob im Fall der regulären Dienstpflichterfüllung die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit (Soll-Arbeitszeit) stets ohne oder nur mit Anrechnung der Pausen erreicht wird, was im letzteren Fall einen Anspruch auf Gutschrift der Pause begründen würde. Denn die von der Beklagten praktizierte Ausgestaltung der Dienstpläne und die Verfahrensweise bei der Arbeitszeiterfassung im Schichtdienst hat nicht zur Folge, dass die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit (Soll-Arbeitszeit) stets nur mit Anrechnung der Pausen erreicht wird.
- 29 Der Senat geht bei seiner Bewertung von den nachfolgenden tatsächlichen Feststellungen aus: Nach den Darlegungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ergibt sich die zugrunde zu legende Soll-Arbeitszeit aus dem für die Beamten verbindlichen monatlichen Schichtplan, der jeweils zum Monatsende für den darauffolgenden Monat erstellt wird. Durch diesen wird die formale Dienstleistungspflicht des Beamten, nämlich während eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort seine ihm jeweils übertragenen Dienstpflichten zu erfüllen, verbindlich konkretisiert. Demgegenüber dient der Rahmendienstplan (fortlaufender Fünfwochenzeitraum) lediglich als Orientierung für die monatliche Planung und trifft keine verbindliche Aussage über die für einen Beamten konkret geplante (monatliche) Soll-Arbeitszeit (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15. November 2024 - 10 A 10224/21.OVG -, S. 13). Die für den Beamten verbindliche wöchentliche Soll-Arbeitszeit ergibt sich dabei aus der im monatlichen Schichtplan ausgewiesenen Schichtlänge abzüglich der gesetzlich vorgeschriebenen Pausenzeiten („Soll gemäß Dienstplan“); zu den Einzelheiten wird auf die Ausführungen im vorstehend genannten Urteil des OVG Rh.-Pf., S. 13 ff. verwiesen. So beträgt die Soll-Arbeitszeit etwa bei einer „8-Stunden-Schicht“ 7:30 Stunden, bei einer „10-Stunden-Schicht“ 9:15 Stunden, wie sich aus den von der Beklagten beispielhaft vorgelegten und in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erläuterten Dienstbuch-Einlegeblättern und Übersichten zur Arbeitszeiterfassung ergibt. Diese im Monatsdienstplan vorgegebenen Soll-Arbeitszeiten werden damit regelmäßig auch bei krankheits- oder urlaubsbedingter Dienstabwesenheit erreicht: Für eine „8-Stunden-Schicht“ werden in diesem Fall als Ist-Arbeitszeit 7:30 Stunden eingetragen, für eine „10-Stunden-Schicht“ 9:15 Stunden, was jeweils der Soll-Arbeitszeit für diesen Tag entspricht.
- 30 Dem steht nicht entgegen, dass die im Monatsplan festgelegte Soll-Arbeitszeit, die auf der Basis des Rahmendienstplans erfolgt, die gesetzliche Arbeitszeit (im Fall des Klägers bei 20 Arbeitstagen 164 Stunden pro Monat) unterschreiten kann. Dies ist Folge der im Rahmendienstplan bewusst angelegten Unterdeckung: Die Beklagte hat hierzu ausgeführt, dass im Rahmendienstplan für einen Fünf-Wochen-Zeitraum lediglich eine Basisplanung erfolge. Die

dort geplanten Schichten (ohne Ruhepausen) blieben regelmäßig zu einem gewissen Grad hinter der gesetzlichen Arbeitszeit zurück; so würden dort etwa lediglich 180 Stunden Soll-Arbeitszeit anstelle von 205 Stunden (gesetzliche Arbeitszeit) für fünf Wochen festgelegt. Die Beklagte hat dies nachvollziehbar damit begründet, dass andernfalls, also bei Angleichung der geplanten Soll-Arbeitszeit an die gesetzliche Arbeitszeit, wegen der im Schichtmodell regelmäßig hinzukommenden anzurechnenden Ruhepausen, Rüst- und Überlappungszeiten, freiwilligen Verfügungsdienste und verlängerten Schichten in hohem Maße Mehrleistungen („Überstunden“) aufgebaut würden, was es aus Fürsorgegründen zu vermeiden gelte, und hierzu auf eine entsprechende Maßgabe des Bundesrechnungshofs verwiesen. Diese Verfahrensweise der Beklagten ist aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden.

- 31 Sofern in einzelnen Monaten das gesetzliche Arbeitszeitkonto des Klägers ein Minus aufweist, wird dieses nicht durch eine unterbliebene Anrechnung von Ruhepausen bewirkt, sondern liegt in der monatlichen Schichtplanung begründet, wenn nämlich der Kläger in einem konkreten Monat zu weniger Dienstzeit eingeteilt war, als es erforderlich gewesen wäre, um das auf den Monat bezogene gesetzliche Stundensoll zu erreichen (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15. November 2024 - 10 A 10224/21.OVG -, S. 17). Dies ist im Dienstmodell des Schichtdienstes, das durch die Umschichtung der geschuldeten Dienstzeiten gekennzeichnet ist, nicht zu beanstanden, weil eine Minderleistung in einem Monat durch früher oder später erfolgende Mehrleistungen ausgeglichen wird. Dem entspricht die Beklagte, indem sie bei der monatlichen Dienstplanung das individuelle Arbeitszeitkonto des Beamten in den Blick nimmt und ein dort vorhandenes Stundensoll oder einen Stundenüberhang bei der gesetzlichen Arbeitszeit entsprechend berücksichtigt. Der Beamte wird dann im nächsten Monat verstärkt zur Dienstleistung herangezogen oder zu weniger Schichten eingesetzt. Zudem vermeidet die Beklagte das Entstehen eines größeren Stundendefizits auf dem individuellen Arbeitszeitkonto im Fall längerer Erkrankung, indem der Beamte aus der Schichtplanung genommen und seine Soll-Arbeitszeit wie im Tagdienst festgesetzt wird (im Fall des Klägers würden dann 8:12 Stunden pro Tag gutgeschrieben). Die dem Schichtmodell immanenten Schwankungen werden dadurch mittel- bis langfristig ausgeglichen, was im Einklang mit den Vorgaben von § 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 5 AZV, jeweils in der bis zum 31. Dezember 2020 geltenden Fassung steht: Hiernach ist die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit zwar grundsätzlich auf einen Zeitraum von zwölf Monaten bezogen; In Fällen, in denen - wie hier - ständig Schichtdienst zu leisten ist, ist ein Ausgleich aber auch über einen längeren Referenzzeitraum zulässig (OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15. November 2024 - 10 A 10224/21.OVG -, S. 20). Anhaltspunkte für ein systematisches Über- oder Unterschreiten der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben sind weder vorgetragen noch sonst für den Senat ersichtlich.

- 32 Der Beamte wird hierdurch gegenüber Beamten, die keinen Schichtdienst leisten, auch nicht benachteiligt, weil sich die Umschichtung der geschuldeten Dienstzeit gleichermaßen zu seinen Gunsten wie zu seinen Lasten auswirkt. So werden ihm etwa im Fall einer kurzfristigen Erkrankung für eine hierdurch unverschuldet versäumte „10-Stunden-Schicht“ 9:15 Stunden gutgeschrieben; wird hingegen durch die Erkrankung eine „8-Stunden-Schicht“ versäumt, werden lediglich 7:30 Stunden gutgeschrieben. Im ersten Fall steht er sich damit besser, im zweiten Fall schlechter als der Beamte im Tagdienst, bei dem für jeden Tag 8:12 Stunden gutgeschrieben werden. Entsprechendes gilt für die urlaubsbedingte Dienstabwesenheit: Fällt der Urlaubstag auf eine lange Schicht, werden mehr Stunden auf dem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben als bei einer kürzeren Schicht. Umgekehrt werden dem in Stunden geführten Urlaubskonto des Beamten mehr Stunden abgebucht, wenn er eine längere Schicht „versäumt“. Im Falle der Dienstabwesenheit wegen Urlaub oder Krankheit kann der Kläger zwar etwaige planungsbedingte Minderleistungen in einem nur geringeren Umfang durch (zusätzliche, aus der Pausenanrechnung resultierende) Zeitgutschriften ausgleichen. Das ist aber allein Folge daraus, dass Beamten an Tagen, an denen sie keinen Dienst leisten, ein Zeitbonus als Ausgleich für erschwerte Pausenbedingungen im Dienst nicht zusteht, und führt nicht zu der Annahme, die sich aus der monatlichen Schichtplanung ergebenden Pausenzeiten würden von der Beklagten als Soll-Arbeitszeit bewertet und müssten bei Nichtanrechnung nachgearbeitet werden.
- 33 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 34 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil Gründe nach § 132 Abs. 2 VwGO nach Klärung der in der Rechtssache rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftigen Fragen durch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juni 2023 (2 C 21.21. und 2 C 19.21) nicht (mehr) vorliegen.
- 35 Wegen der Zurückweisung der Berufung erübrigt sich eine Entscheidung über die Notwendigkeit der Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I Nr. 349, S. 10) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gewährt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen und Bevollmächtigten, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 oder 3 VwGO zur Verfügung steht; ausgenommen sind nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 1 oder Nr. 2 VwGO vertretungsbefugte Personen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Grünberg

Henke

Hoentzsch

Beschluss

- 1 Der Streitwert wird für beide Rechtszüge auf bis 500,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts und Änderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, § 47 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG (vgl. Senatsurt. v. 17. November 2020 - 2 A 960/19 -, juris Rn. 31).
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Grünberg

Henke

Hoentzsch