

Der beamtenrechtliche Ausgleichsanspruch – Ein neuer Pfeil im Köcher des Beschäftigtenschutzes im öffentlichen Dienst?

Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis

Seit einigen Jahren finden sich zahlreiche gerichtliche Entscheidungen zum sogenannten beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch. Dieser findet insbesondere bei Überschreiten der Arbeitszeitbestimmungen Anwendung. Dutzende Entscheidungen – v.a. auch des 2. Senates des BVerwG – haben inzwischen zu einer gefestigten Rechtsprechung bezüglich Voraussetzungen, Abgrenzung zu anderen Ansprüchen, Verfahren und Rechtsfolgen geführt. Dies und die Frage, ob der Anspruch zukünftig auch auf andere Bereiche anwendbar sein könnte, lohnen inzwischen einen näheren Blick darauf zu werfen.

I. Entstehung und Begründung des Anspruchs

1. Herleitung

Der beamtenrechtliche Ausgleichsanspruch ist eng an den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch angelehnt. Im Kern geht es darum, dass bei einem legislativen Verstoß gegen europäische Arbeitszeitvorgaben¹ neben den aus dem Unionsrecht stammenden Haftungsansprüchen analog die beamtenrechtlichen Bestimmungen zum Ausgleich von Mehrarbeit (s. § 88 BBG i. V. m. § 48 BBesG oder z. B. § 61 LBG NRW i. V. m. § 66 LBesG NRW) zur Anwendung kommen sollen.

Der Anstoß für diesen Anspruch liegt in der Rechtsprechung des EuGH, der 2000 für Ärzte urteilte, dass Bereitschaftsdienste² und tatsächlich erbrachte Leistungen während der Rufbereitschaft³ zur regulären Arbeitszeit zählen und somit zu Überstunden im Sinne der damaligen RL 93/104/EG führen.⁴ 2005 übertrug der EuGH diese Rechtsprechung auch auf öffentliche Arbeitgeber, konkret auf einen deutschen Feuerwehrbeamten.⁵ Im Jahr 2018 bezog er sogar Zeiten von Rufbereitschaften⁶ als Arbeitszeit ein, während der Beschäftigte (im Falle ein belgischer Feuerwehrbeamter) zwar zu Hause war, allerdings innerhalb von wenigen Minuten (hier: acht) seine Leistung am Einsatzort erbringen musste.⁷ Durch diese weitgehende Anerkennung als Arbeitszeit kam es gerade bei Feuerwehrbeamten unweigerlich zu einer Überschreitung der europarechtlich festgelegten wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Gem. Art. 6 lit. b) der RL 2003/88/EG hatten die Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern sicherzustellen, dass innerhalb eines Siebentageszeitraumes 48 Stunden einschließlich Überstunden nicht überschritten werden, sollte sich der Arbeitnehmer dazu nicht bereiterklärt haben.⁸ Die bis 1996 zu erfolgende Umsetzung dieser Richtlinie⁹ erfolgte nach Ansicht des EuGH nicht, sodass die Vorgaben der RL direkt anwendbar wurden.¹⁰ Die daraus resultierende unionsrechtswidrige „Zuvielarbeit“ stellt nach den Vorgaben der ArbZVO nicht ohne weiteres ausgleichspflichtige Mehrarbeit dar, sondern regelmäßige Arbeitszeit¹¹ und kann daher auch nachträglich nicht als solche genehmigt werden (etwa nach der BMVergV¹²).¹³ Auch entsteht kein Schadensersatzanspruch, da der Verlust an Freizeit kein durch Geld zu ersetzender Schaden ist. Daher nahm der EuGH im Falle einer fehlenden Einverständniserklärung einen unionsrechtlichen Anspruch auf Entschädigung an, zum einen gericht-

tet auf Freizeit(ausgleich), im Falle dass dies innerhalb eines Jahres nicht möglich ist, aber auch gerichtet auf einen Zahlungsanspruch.¹⁴ Ein solcher Anspruch soll sogar bei Teilzeitbeschäftigung möglich sein.¹⁵

Erstmalig hat das BVerwG in einer Entscheidung aus dem Jahr 2011 dem unionsrechtlichen Haftungsanspruch auch einen beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruch zur Seite gestellt¹⁶ und in folgenden Entscheidungen weiter ausgearbeitet.¹⁷ Er griff

- 1) Hier Art. 6 lit. b) RL 2003/88/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 4.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. 2003, L 299, S. 9.
- 2) S. § 2 Nr. 12 AZV.
- 3) S. § 2 Nr. 11 AZV.
- 4) EuGH, Urteil vom 3.10.2000 – C 303/98 (*Simap*). S.a. EuGH, Urteil vom 9.9.2003 – C 151/02 (*Jaeger*).
- 5) EuGH, Beschluss vom 14.7.2005 – C 52/04 (*Feuerwehr Hamburg*). Die vorgesehene Bereichsausnahme – neben Streitkräften und Polizei – für den Katastrophenschutz ließ der EuGH nur für Tätigkeiten im engeren Sinne zu, die in untrennbarem Zusammenhang mit der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes des Gemeinwesens stehen. S. dazu auch EuGH, Urteil vom 5.10.2004 – C 397/01 (*DRK*).
- 6) Zum Begriff der Rufbereitschaft und ihrer Einordnung als Arbeitszeit s. *Bayreuther*, NZA 2018, S. 348; *Dörnenburg/Kolell*, ZBR 2024, S. 243. Vgl. dazu VGH HE, Beschluss vom 12.5.2025 – 1 A 1510/20.
- 7) EuGH, Urteil vom 21.2.2018 – C 518/15 (*Ville de Nivelles/Matzak*) = NJW 2018, 1073 m. Anm. *Sagan*. Weiter konkretisiert in EuGH, Urteil vom 9.3.2021 – C 580/19 (*Feuerwehr Offenbach*) = EuZW 2021, 646 m. Anm. *Bücke/Jürschik*; EuGH, Urteil vom 9.3.2021 – C 344/19 (*Radiotelevizija Slovenija*) = NZA 2021, 485; EuGH, Urteil vom 9.9.2021 – C 107/19 (*XR*) = NJW 2021, 3173. S. dazu *Boms/Roth*, GSZ 2021, S. 71; *Juncker*, öAT 2023, S. 48.
- 8) Dazu EuGH, Urteil vom 25.11.2010 – C 429/09 (*Fuß II*).
- 9) Genau genommen der inhaltsgleichen Vorgängerrichtlinie 93/104/EG des Rates vom 23.11.1993 (ABl. L 307 vom 13.12.1993, S. 18).
- 10) EuGH, Urteil vom 25.11.2010 – C-429/09 (*Fuß II*). S. dazu *Molken-tin*, in: Kollmer/Klindt/Schucht, ArbSchG, Komm. zu § 20, Rn. 27 ff. Inzwischen sehen viele AZVO der Länder für den Feuerwehrdienst wöchentlich 48 Stunden vor, wobei die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Feuerwehrbeamten tatsächlich aufgrund der Schicht- und Bereitschaftsdienstverordnungen darüber liegt.
- 11) S. BVerwG, Urteil vom 29.9.2011 – 2 C 32/10 – Rn. 14 = ZBR 2012, 197; BVerwG, Urteil vom 19.4.2018 – 2 C 40/17 – Rn. 20 ff. = ZBR 2019, 42, m. Anm. *Schunder*, NVwZ 2018, S. 1318.
- 12) Bundesmehrarbeitsvergütungsverordnung i. d. F. vom 4.11.2009 (BGBl. I S. 3701), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 27.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72). S. dazu auch § 12 AZV.
- 13) S. dazu OVG NW, Beschluss vom 16.1.2024 – 6 A 1867/22.
- 14) S. dazu BVerwG, Urteil vom 29.9.2011 – 2 C 32/10 = ZBR 2012, 197; BVerwG, Urteil vom 17.9.2015 – 2 C 26/14 = ZBR 2016, 199.
- 15) BVerwG, Urteil vom 26.7.2012 – 2 C 24/11 = ZBR 2013, 42.
- 16) Urteil vom 29.9.2011 – 2 C 32/10 = ZBR 2012, 197.
- 17) U.a. BVerwG, Urteil vom 26.7.2012 – 2 C 24/11 = ZBR 2013, 42; BVerwG, Urteil vom 17.9.2015 – 2 C 26/14 = ZBR 2016, 199; BVerwG, Urteil vom 20.7.2017 – 2 C 31/16 = ZBR 2018, 92; BVerwG, Urteil vom 19.4.2018 – 2 C 40/17 = ZBR 2019, 42; BVerwG, Urteil vom 16.6.2020 – 2 C 20/19 = NVwZ 2020, 1761; BVerwG, Urteil vom 16.6.2020 – 2 C 8/19, m. Anm. *Wahl*, NVwZ 2021, S. 77; BVerwG, Beschluss vom 1.12.2020 – 2 B 38/20 = NVwZ-RR 2021, 535; BVerwG, Urteil vom 17.2.2022 – 2 C 5/21 = ZBR 2022, 345; BVerwG, Urteil vom 18.7.2022 – 2 C 5/21 = DÖV 2022,