



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 44.11
VGH 4 S 2003/10

Verkündet
am 29. November 2012
Stowasser
Obersekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. November 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. von der Weiden,
Dr. Hartung und Dr. Kenntner

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 31. März 2011
wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger sind Bundesbeamte und der Deutschen Bahn AG zur Dienstleistung zugewiesen. Sie sind bei der DB System GmbH beschäftigt. Der Kläger zu 1 befand sich im hier maßgebenden Zeitraum in der Beschäftigungsphase der Altersteilzeit, die ihm mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit bewilligt war. Der für die Wochentage geltende Dienstplan der Kläger sah zwei Schichten von 7:00 Uhr bis 16:30 Uhr und von 10:30 Uhr bis 20:00 Uhr vor. Innerhalb des Zeitraums von Januar 2007 bis August 2009 arbeiteten der Kläger zu 1 in 11 Mona-

ten und der Kläger zu 2 in 19 Monaten im Schichtdienst. In diesen Monaten hatten sie jeweils zwischen fünf und zehn Tage Spätschicht zu leisten.

- 2 Den Antrag der Kläger, ihnen für diese Monate die Schichtzulage für den außerhalb der Zeit von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr geleisteten Schichtdienst zu zahlen, lehnte der Beklagte ab. Zur Begründung führte er an, diese Schichtzulage setze voraus, dass der Beamte zumindest eine Stunde in der Nachtzeit Dienst zu leisten habe. Der nach erfolglosem Vorverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht in vollem Umfang stattgegeben. Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof dem Kläger zu 1 im Hinblick auf die Teilzeitbeschäftigung lediglich die Hälfte der Zulage zugesprochen und dessen Klage im Übrigen abgewiesen. In Bezug auf den Kläger zu 2 hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Die Kläger hätten nach einem vorab festgelegten Dienstplan monatlich jeweils zwischen fünf- und zehnmal in der zweiten Schicht gearbeitet, sodass ihre Arbeitszeit vom starren Rhythmus des Schichtsystems mitgeprägt gewesen sei. Die Schichtzulage nach § 20 Abs. 5 Satz 1 und Satz 3 Buchst. b EZuV setze nicht voraus, dass der Schichtdienst zumindest teilweise in die Nachtzeit zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr falle.
- 3 Hiergegen richtet sich die Revision des Beklagten, mit der er die Verletzung materiellen Rechts rügt. Er beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 31. März 2011 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 15. Juli 2010 aufzuheben und die Klage insgesamt abzuweisen.

- 4 Die Kläger beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 5 Die Revision des Beklagten ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat ohne Verletzung revisiblen Rechts entschieden, dass die Kläger im Zeitraum von Januar 2007 bis August 2009 für diejenigen Monate, in denen sie regelmäßig auch in der Spätschicht gearbeitet haben, Anspruch auf die Schichtzulage nach § 20 Abs. 5 Satz 3 Buchst. b der Erschwerniszulagenverordnung (- EZuV -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl I S. 3497), geändert durch die Verordnung zur Umstellung dienstrechtlicher Vorschriften auf Euro vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3177), haben. Dem Kläger zu 1 ist die Zulage wegen der Altersteilzeit zur Hälfte zu gewähren (§ 6 Abs. 1, § 1 Abs. 2 Nr. 4 BBesG).
- 6 1. Nach § 20 Abs. 5 Satz 1 und Satz 3 Buchst. b EZuV erhalten Bundesbeamte, die bei der Deutschen Bahn AG oder einer ausgegliederten Gesellschaft Dienst leisten und denen keine Schichtzulage nach Abs. 1 zusteht, bei ständigem Schichtdienst eine Schichtzulage von 20,45 € monatlich, wenn der Schichtdienst innerhalb einer Zeitspanne von mindestens 13 Stunden geleistet wird. Diese Voraussetzungen liegen hier vor: Der Kläger zu 1 hatte in 11 Monaten, der Kläger zu 2 hatte in 19 Monaten ständig Schichtdienst innerhalb einer Zeitspanne von 13 Stunden zu leisten.
- 7 Der Bedeutungsgehalt der Anspruchsvoraussetzungen des § 20 Abs. 5 Satz 1 und Satz 3 EZuV „bei ständigem Schichtdienst“ und innerhalb einer „Zeitspanne“ bestimmt sich nach § 20 Abs. 2 EZuV. § 20 Abs. 5 EZuV knüpft hieran an, trifft aber für die Bereiche der früheren Bundesbahn und Bundespost eine von den allgemeinen Vorschriften abweichende Zulagenregelung. Der Gesetzgeber hat sich zu einer besonderen Regelung entschlossen, weil nach seiner Ansicht die allgemeinen Vorschriften dem insbesondere bei der früheren Deutschen Bundesbahn zu leistenden unregelmäßigen Schichtdienst mit einem erheblich höheren Nachtdienstanteil nicht gerecht geworden wären (Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991, BRDrucks 233/91 S. 13 und 52; Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BTDrucks 12/1455, S. 21 und 58 jeweils zu § 22).

- 8 Nach der Begriffsbestimmung des Satzes 1 des § 20 Abs. 2 EZuIV gilt ständiger Schichtdienst, wenn der Beamte Dienst nach einem Schichtplan zu leisten hat, der einen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Zeitabschnitten von längstens einem Monat vorsieht. Nach Satz 2 des § 20 Abs. 2 EZuIV ist Arbeitszeit die Zeitspanne, während derer ein Bediensteter seine Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen hat. Unerheblich ist, in welchem Rhythmus Dienstschichten und Freizeiten aufeinander folgen (Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 2 C 24.95 - Buchholz 240.1 BBesO Nr. 17 S. 20; Beschluss vom 26. November 2012 - BVerwG 2 B 2.12 - Rn. 10 f.).
- 9 Ein Beamter hat ständig Schichtdienst zu leisten, wenn er auf Dauer aufgrund von Schichtplänen eingesetzt wird, die die Anforderungen des Schichtdienstbegriffs erfüllen (Urteile vom 11. Dezember 1997 - BVerwG 2 C 36.96 - Buchholz 240.1 BBesO Nr. 19 S. 28 f. und vom 27. Oktober 2011 - BVerwG 2 C 73.10 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 13 Rn. 10 <zum Wechselschichtdienst>). Der Begriff des Schichtdienstes setzt in Übereinstimmung mit Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABI EG L 2003 S. 9) und in Anlehnung an das arbeitsrechtliche Verständnis voraus, dass eine bestimmte Arbeitsaufgabe über einen erheblich längeren Zeitraum als die tatsächliche Arbeitszeit eines Arbeitnehmers hinaus anfällt und daher von mehreren Gruppen von Arbeitnehmern in einer geregelten zeitlichen Reihenfolge erbracht wird. Die Arbeitnehmer müssen sich regelmäßig nach einem feststehenden und überschaubaren Schichtplan ablösen. Dabei muss aber zwischen den verschiedenen dienstplanmäßigen Arbeitszeiten kein bestimmter zeitlicher Abstand bestehen und die Schichten müssen nicht nahtlos aneinander anschließen, sondern können sich überlappen. Schichtarbeit erfordert auch nicht, dass ein Arbeitnehmer das begonnene Arbeitsergebnis des anderen Arbeitnehmers mit denselben Mitteln oder mit der gleichen Intensität und Belastung vervollständigt oder die Bediensteten zu den einzelnen Schichten gleichgewichtig herangezogen werden (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 24. November 2010 - 2 L 115/08 - NordÖR 2011, 349 Rn. 22 ff.; BAG, Urteil vom 8. Juli 2009 - 10 AZR 589/08 - PersR 2009, 422 Rn. 19 m.w.N.).

- 10 Nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs erfüllten die Kläger in 11 Monaten (Kläger zu 1) bzw. 19 Monaten (Kläger zu 2) die Voraussetzungen des Tatbestandes des § 20 Abs. 5 Satz 3 Buchst. b EZuIV. Die Arbeitsaufgabe, zu deren Erledigung die Kläger von der DB Systel GmbH in den genannten Monaten eingesetzt wurden, überschritt mit einem Zeitrahmen von 7:00 Uhr bis 20:00 Uhr die regelmäßige Arbeitszeit eines Arbeitnehmers. Für die Erfüllung der Aufgaben wurden deshalb zeitlich gestaffelt mehrere Gruppen von Bediensteten herangezogen. Dabei lösten sich diese Gruppen nach einem vorab festgelegten Dienstplan ab. In den betreffenden Monaten wechselte die Arbeitszeit der Kläger regelmäßig in der Weise, dass sie nach den Vorgaben des generell festgelegten Dienstplans in jeder Woche ein- oder zweimal von 10:30 Uhr bis 20:00 Uhr arbeiten mussten. Der Dienstplan umfasste einen Zeitraum von genau 13 Stunden. Da die Arbeitszeit an den fünf Wochentagen identisch war, ist auch das Erfordernis des Durchschnitts nach § 20 Abs. 2 Satz 3 EZuIV erfüllt.
- 11 2. Die Schichtzulage nach § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV erfordert nach Wortlaut, Systematik und Zweck nicht, dass der Beamte zumindest eine Stunde in der Zeit zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr Dienst zu leisten hat.
- 12 Der Zulagentatbestand des § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV setzt nach seinem Wortlaut lediglich voraus, dass ständiger Schichtdienst geleistet wird und dem Beamten keine Schichtzulage nach Satz 1 zusteht. In Satz 3 wird kein Bezug zur Nachtzeit oder zum Dienst während der Nachtstunden hergestellt. Die Formulierung „Wenn keine Schichtzulage nach Satz 1 zusteht“ bringt zum Ausdruck, dass von Satz 3 alle sonstigen Fälle des ständigen Schichtdienstes erfasst sein sollen, die nicht die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllen. Durch den Hinweis in Satz 1 auf die stufenweise Festlegung der Zulage sowie durch die Formulierung „für zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr geleistete Stunden im Monat“ hat der Normgeber deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Abgeltung dieser Erschwernis abschließend in Satz 1 geregelt ist.

- 13 Wäre es die Absicht des Normgebers gewesen, mit § 20 Abs. 5 EZuIV ausschließlich den in der Zeit von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr geleisteten Dienst abzugelten, so hätte es der besonderen Regelung in Satz 3 nicht bedurft. Diese Intention hätte er naheliegender Weise in Satz 1 in der Weise zum Ausdruck bringen können, dass vor der Spalte „von 25 bis 34“ die Spalte „von 1 bis 24“ eingefügt wird. Das Erfordernis der Leistung innerhalb einer bestimmten Zeitspanne hätte in einer Formulierung zum Ausdruck gebracht werden können, die ausdrücklich Bezug nimmt auf die Spalte „von 1 bis 24“. Satz 3 ist aber allgemein formuliert.
- 14 Die Annahme, auch § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV setze in der Nachtzeit geleisteten Schichtdienst voraus, liegt auch aus Gründen der Gesetzessystematik fern. Sie hätte zur Folge, dass ein Nachtdienst von monatlich 25 Stunden ungeachtet der Frage der Zeitspanne zu einer monatlichen Schichtzulage von 51,13 € führte, während Nachtdienst von monatlich nur 24 Stunden selbst dann lediglich einen Anspruch auf eine Zulage von 30,68 € begründete, wenn die Zeit zwischen dem Beginn der frühesten und dem Ende der spätesten Schicht (Zeitspanne) mehr als 18 Stunden beträgt. Zudem hat der Verordnungsgeber in der Tabelle des Satzes 1 Stufen zu je 10 Stunden vorgesehen. Erfasste Satz 3 entsprechend der Auslegung des Beklagten lediglich in der Nachtzeit geleistete Stunden, so wäre demgegenüber die Zulage von der ersten bis zur 24. Nachtdienststunde im Monat identisch.
- 15 Die Auslegung entspricht auch Sinn und Zweck des § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIVO: Eine Zulage nach der Erschwerniszulagenverordnung setzt entsprechend dem zum Erlass dieser Verordnung ermächtigenden § 47 Satz 1 BBesG voraus, dass besondere, bei der Bewertung des Amtes oder bei der Regelung der Anwärterbezüge nicht berücksichtigte Erschwernisse abgegolten werden. Es muss um Aufgaben und Arbeitsbedingungen der Beamten (Richter oder auch Soldaten) gehen, die in ihrer Tätigkeit stets wiederkehrend, wenn auch nicht ständig besonderen, durch die Besoldung nicht abgegoltenen Erschwernissen ausgesetzt sind. Dauererschwernisse gleichbleibender Art stellen dagegen keine Erschwernis im Sinne des § 47 Satz 1 BBesG dar; sie können ggf. durch eine Stellenzulage im Sinne des § 42 BBesG abgegolten werden (stRspr; vgl. zuletzt

Urteile vom 27. Oktober 2011 a.a.O. Rn. 20 und vom 26. September 2012 - BVerwG 2 C 45.10 - Rn. 10 zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung Buchholz vorgesehen).

- 16 Die besonderen Erschwernisse im Sinne des § 47 Satz 1 BBesG, die durch die Zulagen nach § 20 Abs. 5 EZuIV abgegolten werden sollen, bestehen in dem durch einen Schichtplan (Dienstplan) vorgesehenen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit im Schichtbetrieb, wobei die Erschwernisse abgestuft sind je nach dem, ob, in welcher Häufigkeit und in welchem Umfang der Schichtplan Dienst zur Nachtzeit und innerhalb bestimmter Zeitspannen vorsieht. Hierdurch finden die von dem Schichtdienstleistenden geforderte ständige Umstellung des Arbeits- und Lebensrhythmus und die damit verbundenen gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen auch eine besoldungsrechtliche Anerkennung (stRspr; vgl. zuletzt Urteile vom 26. März 2009 - BVerwG 2 C 12.08 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 11 Rn. 8 und vom 27. Oktober 2011 a.a.O. Rn. 21).
- 17 Die Schichtzulagen nach § 20 Abs. 5 EZuIV sind entsprechend der belastenden Wirkung der mit ihnen abgegoltenen Erschwernisse abgestuft. Je höher die Zahl der im Monat in der Zeit von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr geleisteten Stunden ist, desto höher ist nach Satz 1 die Zulage. Fällt das Ende oder der Beginn einer Schicht in den für den menschlichen Lebensrhythmus besonders bedeutsamen Zeitraum von 0:00 bis 4:00 Uhr, so erhöhen sich die Sätze der Schichtzulage nach Satz 2, wobei dem Schichtbeginn eine höhere Belastung beigegeben wird als dem Ende einer Schicht. Leistet der Beamte dagegen reinen Tagesdienst, so ist die mit diesem ständigen Schichtdienst verbundene Belastung nach der in der Höhe der Zulage zum Ausdruck kommenden Wertung des Verordnungsgebers wesentlich geringer. Kriterium für die durch die Zulage abzugeltende Erschwernis ist die Zeitspanne, innerhalb derer der Beamte seinen Dienst zu leisten hat.
- 18 Auch aus der Entstehungsgeschichte folgt entgegen der Ansicht des Beklagten nicht, dass die Schichtzulage nach § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV die Leistung von Schichtdienst während der Nachtzeit voraussetzt.

19 Zwar findet sich in den Materialien in Bezug auf die Sonderregelung für die Bereiche der Deutschen Bahn und der Bundespost der Hinweis, dass bei der von der allgemeinen Vorschrift abweichenden Bestimmung der finanzielle Rahmen eingehalten wird, der sich bei Anwendung der allgemeinen Regelung ergäbe (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bundesbesoldungs- und - versorgungsanpassungsgesetz 1991, BRDrucks 233/91 S. 13 und 52; Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BTDrucks 12/1455 S. 21 und 58 jeweils zu § 22). Hieraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, der Gesetzgeber habe die Gewährung der Zulage auch in den Fällen des Satzes 3 auf den Schichtdienst während der Nachtzeit beschränkt. Dieses Erfordernis der Leistung von Schichtdienst in der Zeit von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr kommt weder im Entwurf der Bundesregierung noch im schließlich beschlossenen Gesetz (Art. 2 § 2 Nr. 3 des Bundesbesoldungs- und - versorgungsanpassungsgesetzes 1991 vom 21. Februar 1992, BGBl I S. 266) zum Ausdruck. Der Kostenrahmen der allgemeinen Regelung kann zudem dadurch eingehalten worden sein, dass die Sätze der Zulagen für den normalen Schichtdienst außerhalb der Nachtdienststunden (§ 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV) für die Bereiche Bundesbahn und Bundespost gegenüber den Sätzen der für die übrigen Beamten geltenden Regelung abgesenkt wurden.

20 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. Heitz

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

B e s c h l u s s
vom 28. Dezember 2012

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1, § 63 Abs. 2, § 52 Abs. 3 und § 39 Abs. 1 GKG auf 501,02 € festgesetzt.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Beamtenrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

BBesG	§ 47
EZuIV	§ 20 Abs. 2 und Abs. 5

Stichworte:

Erschwerniszulage; Erschwernis; ständiger Schichtdienst; Schichtplan; Dienstplan; Nachtzeit; Zeitspanne; Bundeseisenbahnvermögen.

Leitsätze:

1. Die Gewährung der Schichtzulage für ständigen Schichtdienst nach § 20 Abs. 5 Satz 3 EZuIV setzt nicht voraus, dass der Schichtdienst auch in die Zeit von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr fällt.
2. Der Bedeutungsgehalt der Begriffe „ständiger Schichtdienst“ und „Zeitspanne“ im Sinne von § 20 Abs. 5 EZuIV bestimmt sich nach § 20 Abs. 2 EZuIV.

Urteil des 2. Senats vom 29. November 2012 - BVerwG 2 C 44.11

- I. VG Stuttgart vom 15.07.2010 - Az.: VG 4 K 4658/09 -
- II. VGH Mannheim vom 31.03.2011 - Az.: VGH 4 S 2003/10 -