VG Augsburg, Urteil v. 08.12.2023 – Au 2 K 22.124

Titel:

Festsetzung von Versorgungsbezügen ohne Versorgungsabschlag eines auf der Flughafenwache tätig gewesenen Polizeivollzugsbeamten

Normenketten:

BayBG Art. 129 Abs. 2
BayBeamtVG Art. 14 Abs. 1, Art. 26 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Abs. 3 S. 1 Nr. 3

Leitsätze:

1. Zur Definition von Schichtdienst kann auf die Begrifflichkeiten und Definitionen der entsprechenden Vorschriften der Bayerischen Zulagenverordnung bzw. der Erschwerniszulagenverordnung des Bundes sowie auf die hierzu ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
2. Derjenige hat ständig Schichtdienst zu leisten und daher Anspruch auf Gewährung einer Schichtzulage, der Dienst nach einem Schichtplan leistet, der einen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Zeitabschnitten von längstens einem Monat vorsieht. Dabei muss sich der Wechsel der täglichen Arbeitszeit, um dem Erfordernis der Regelmäßigkeit zu genügen, kontinuierlich und nach erkennbaren Regeln wiederholen, wobei der Rhythmus dieses Wechsels unerheblich ist. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
3. Schichtdienst liegt nicht vor bei einer Dienstplanung, bei der es der Beamte weitgehend selbst steuern kann, wann und wie er seine Arbeitszeiten wechselt und es keine allgemein gültige Regel gibt, ob ein "früher" oder "später" Dienst geleistet wird. Dass die geleisteten Dienste durch einen wechselnden Dienstzeiten gewisse Kriterien eines Schichtdienstes erfüllten, reicht dann nicht aus. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Recht der Landesbeamten, Versorgungsbezüge eines Polizeivollzugsbeamten, Versorgungsabschlag, (kein) Entfallen wegen 20-jähriger Schichtdienstzeiten, Versorgungsbezüge, Polizeivollzugsbeamter, Entfallen, Schichtdienstzeiten, Flughafen, Dienst, bedarfsorientiert, Beeinflussbarkeit, Schichtplan, regelmäßig, Wechsel, Arbeitszeit, Arbeitsrhythmus, Lebensrhythmus

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Urteil vom 11.03.2026 – 3 B 25.1763

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Verpflichtung des Beklagten zur Festsetzung seiner Versorgungsbezüge ohne Versorgungsabschlag gem. Art. 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BayBeamtVG.

2
Der am *. * 1961 geborene Kläger stand als Polizeivollzugsbeamter (zuletzt als Kriminalhauptkommissar) im Dienste des Beklagten. Mit Ablauf des Monats Januar 2021 wurde er auf seinen Antrag gem. Art. 129 Satz 2 BayBG in den Ruhestand versetzt.

3
Bereits in den Jahren 2019 und 2020 war auf Antrag des Klägers ein Verfahren auf umfassende Versorgungsauskunft und auf Feststellung seiner Schichtzeiten durchgeführt worden. Der Kläger hatte in dem Antrag u.a. einen Dienst vom 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 bei der „PI * 3 Flughafen vergleichbar bel. unregelm. Dienst“ angeführt. Bei seiner Prüfung des Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3

BayBeamtVG kam das Landesamt für Finanzen zum Ergebnis, dass der Kläger insgesamt 17 Jahre und 273 Tage Schicht-/Wechselschichtdienst geleistet habe. Mit Schreiben vom 9. September 2019 wurde dem Kläger die voraussichtliche Höhe der Versorgungsbezüge mitgeteilt, insbesondere, dass der Versorgungsabschlag nicht entfallen könne, weil er weniger als 20 Jahre Schicht-/Wechselschichtdienst geleistet habe. Dem schloss sich, nachdem der Kläger geltend gemacht hatte, im Zeitraum 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 Schichtdienst geleistet zu haben, dass die Zahlung einer Schichtzulage aufgrund eines Fehlers unterblieben sei und dass Kollegen, die nach ihm dieselbe Tätigkeit ausgeübt hätten, eine Schichtzulage erhalten hätten (u.a. Vorlage eines Schreibens von EPHK * vom 16.10.2019), weitere Ermittlungen des Landesamts für Finanzen und weiterer Schriftverkehr mit dem Kläger an. Letztlich teilte das Landesamt für Finanzen dem Kläger mit Schreiben vom 22. Juni 2020 mit, dass der Kläger ab dem 30. April 1998 keinen Anspruch mehr auf eine Schichtzulage gehabt habe und deshalb Schichtzeiten von 20 Jahren nicht nachzuweisen seien.

4
Mit Bescheid vom 13. Januar 2021 setzte das Landesamt für Finanzen die Versorgungsbezüge des Klägers auf 3.317,57 EUR (brutto) fest. Dabei wurde ein Versorgungsabschlag nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BayBeamtVG von 5,40 v.H. (1,50 Jahre * 3,60 v.H.) angesetzt. In den Hinweisen und Bemerkungen des Bescheids ist ausgeführt, dass der Versorgungsabschlag nicht entfallen könne, weil der Kläger weniger als 20 Jahre Schicht-/Wechselschichtdienst geleistet habe (Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG).

5
Nachdem der Kläger mit Schreiben seiner Bevollmächtigten vom 21. Dezember 2020 Einwendungen gegen die im Versorgungsauskunftsverfahren seitens des Beklagten vertretene Auffassung erhoben hatte, legte er mit Schreiben seiner Bevollmächtigten vom 11. Februar 2021 Widerspruch gegen den Bescheid vom 13. Januar 2021 ein. Der Widerspruch wurde mit Bescheid vom 25. Februar 2022 zurückgewiesen.

6
Bereits am 18. Januar 2022 hatte der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Augsburg erhoben. Zur Begründung wurde ausgeführt: Der Kläger sei bis 30. April 1998 in Wechselschicht im Wach- und Streifendienst und ab 1. Mai 1998 in Wechselschicht, nämlich entweder von 6:00 bis 15:00 Uhr oder 12:00 bis 21:00 Uhr mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Personenverkehrs und der Wahrnehmung von luftsicherheitsrechtlichen Maßnahmen am Flughafen * tätig gewesen. Bis 30. April 1998 sei dem Kläger die Schichtzulage gewährt worden. Daher habe sie ihm auch anschließend zugestanden, da sich seine Tätigkeit nicht geändert habe. Die Schichtzulage sei fälschlicherweise nicht bezahlt worden. Die personalverwaltende Stelle habe mit Schreiben vom 6. Juni 2019 sowie mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 mitgeteilt, dass der Kläger im Zeitraum 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 Schichtdienst geleistet habe. Dies habe auch der Vorgesetzte des Klägers, EPHK a.D., erklärt. Der Vorgesetzte habe eingeräumt, dass die Dienststelle die Beantragung der Schichtdienstzulage damals irrtümlich versäumt habe. Auch die beiden Beamten, die den Kläger ab 1. August 2000 unterstützt hätten, hätten unstrittig eine eingeschränkte Schichtzulage erhalten. Da sie denselben Dienst zu denselben Tageszeiten im vergleichbaren Schichtrhythmus wie der Kläger im Zeitraum 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 ausgeübt hätten, sei die Tätigkeit des Klägers genauso zu bewerten. Die Behauptung des Beklagten, dass kein Schichtdienst geleistet worden sei, stütze sich ausschließlich auf eine unzutreffende Angabe eines früheren Vorgesetzten des Klägers. Dass der Kläger diese unzutreffende Entscheidung damals nicht angegriffen habe, habe keine rechtsgestaltende Wirkung im Hinblick auf die Versorgung.

7
Zu seiner Tätigkeit am * Flughafen sei auszuführen: Die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs über Einrichtungen des Luftverkehrs habe angesichts der Auflösung der bayerischen Grenzpolizei ab 1. März 1998 die Bayerische Landespolizei wahrgenommen. Gleichzeitig habe 1998 der Flughafen *-* expandiert. Die Fluggesellschaft * Airways habe sich seit 1985 zunehmend im Linienflugverkehr engagiert. 1998 sei eine Zoll- und Polizeistation im Flugplatzgebäude eingerichtet worden. Bis September 2000 habe es zunächst noch keine eigene Flughafenwache gegeben, sondern die Aufgaben seien von der PI * 3 aus eher provisorisch vor Ort ausgeübt worden.

8
Aufgrund seiner sachlichen und örtlichen Kenntnisse sei der Kläger als Erster als Luftfahrtsachbearbeiter an den Flughafen versetzt worden. Bis zum 31. Juli 2000 sei er der einzige Beamte am Flughafen gewesen.

Da die Überwachung des Personenverkehrs auf Flughäfen der PI * 3 erst zum 1. März 1998 zugewiesen gewesen und am * Flughafen ab 1. Mai 1998 erstmals eine Zoll- und Polizeistation im Flugplatzgebäude eingerichtet worden sei, habe es noch keine Erfahrungen oder Üblichkeiten gegeben; auch die Aufgaben der PI * 3 in diesem Zusammenhang seien noch nicht klar gewesen. Der Kläger habe zunächst die Strukturen schaffen und die Abläufe organisieren müssen. Da er der einzige Beamte gewesen sei, habe er auch allein die polizeilichen Aufgaben wahrnehmen müssen, insbesondere den bewaffneten Schutz der Fluggastkontrolle. Von * Airways seien Linienflüge von und nach u.a. Frankfurt/Main, Hamburg, Berlin und Düsseldorf am frühen Morgen (ca. zwischen 6:00 und 8:00 Uhr), Mittag (ca. zwischen 11:00 und 13:00 Uhr) und Spätnachmittag (ca. zwischen 16:00 und 18:00 Uhr) angeboten worden. Daneben sei der Flughafen von Privatfliegern genutzt worden, bei denen teilweise Grenzkontrollen nötig gewesen seien und die die Zeiten oft erst zwölf Stunden vorher bekanntgegeben hätten. Der Kläger habe daher die polizeilichen Aufgaben am Flughafen in der Regel zwischen ca. 6:00 und 20:00 Uhr erfüllen müssen. Da er nicht täglich 14 Stunden habe arbeiten können, habe er unter Berücksichtigung der Flugzeiten einen Schichtplan entwickelt, der insbesondere wegen der Privatflüge auch häufig kurzfristig geändert werden habe müssen, was zusätzlich belastend gewesen sei. Der Kläger habe daher Dienst in der Regel entweder von 6:00 bis 15:00 Uhr oder von 12:00 bis 21:00 Uhr, also Früh- oder Spätschicht geleistet. Entsprechende Schicht- bzw. Dienstpläne seien erstellt worden.

9
Der Kläger habe unerlässliche Grenzkontrollen für Flüge sichergestellt und im Übrigen dafür gesorgt, dass der bewaffnete Schutz für die Fluggastkontrolle so sichergestellt gewesen sei, dass schutzlose Zeiten möglichst vermieden worden oder zumindest für Dritte nicht vorhersehbar gewesen seien. Teilweise hätten Fluggastkontrollen ohne bewaffneten Schutz durchgeführt werden müssen, was der Kläger mehrfach bemängelt habe. Dies habe schließlich dazu geführt, dass ab 1. August 2000 zwei Kollegen zur Unterstützung des Klägers an den Flughafen versetzt worden seien. Ab September 2000 habe es eine fest eingerichtete Flughafenwache gegeben. Die beiden Kollegen hätten dieselbe Arbeit zu denselben Zeiten wie zuvor der Kläger erbracht. Sie hätten unstreitig eine Schichtzulage erhalten. Dies habe der Kläger aber nicht mitbekommen. EPHK * habe erst zum 1. August 2000 die Leitung der PI * 3 übernommen. Er habe nicht davon ausgehen müssen, dass beim Wechsel des Klägers zum Flughafen am 1. Mai 1998 bei der Besoldung ein Fehler unterlaufen sei. Daher habe sich der Fehler weiter durchgezogen ohne dass er zunächst bemerkt worden sei. Dem Kläger sei zwar schriftlich mitgeteilt worden, dass er seit 1. Mai 1998 keinen Schichtdienst mehr geleistet habe. Dies sei aus Sicht des Klägers aber nicht falsch gewesen, da er keinen Wechselschichtdienst mehr geleistet habe. Dass es auch eine Zulage für die „2-Schicht“ bzw. den vergleichbar belastenden unregelmäßigen Dienst gebe und dass ihm diese zugestanden habe, sei dem Kläger nicht bewusst gewesen. Für das Entfallen des Versorgungsabschlags sei aber nicht Voraussetzung, dass Schichtzulagen bezahlt worden seien. Maßgeblich sei ausschließlich, dass der Kläger tatsächlich im Schicht- oder Wechselschichtdienst bzw. in vergleichbar belastenden unregelmäßigen Diensten tätig gewesen sei. Wer den Schichtplan erstellt habe, sei unerheblich. Der Kläger habe nicht arbeiten können wann er gewollt habe, sondern habe sich an einen im Vorhinein feststehenden Schichtplan halten müssen. Dieser habe sich auch nicht nach den persönlichen Vorlieben des Klägers gerichtet, sondern nach den dienstlichen Notwendigkeiten.

10
Die geringfügig unterschiedliche Bezeichnung des Klägers als „Inspektionsbeamter“ und seines Kollegen als „Inspektionsbeamter – Flughafenwache“ erkläre sich zum einen damit, dass es erst ab September 2000 eine räumliche Flughafenwache gegeben habe. Vorher habe der Kläger die gleichen Tätigkeiten wie später sein Kollege am Flughafen verrichten müssen, aber ohne den Vorteil eines festen Büros und Arbeitsplatzes dort. Dieser sei erst nach und nach geschaffen worden. Wie dargestellt, seien die Umstände im Jahr 1998 ungewöhnlich gewesen und hätten die schnelle Einsatzfähigkeit der PI * und des Klägers erfordert, ohne dass die räumlichen und organisatorischen Strukturen bereits geschaffen gewesen seien. In der Sache sei der Kläger aber ebenfalls nichts anderes als ein „Inspektionsbeamter – Flughafenwache“ gewesen. Der Beklagte führe auch nicht aus, inwiefern diese geringfügig unterschiedliche Bezeichnung auf unterschiedliche Tätigkeit schließen ließen und inwiefern ein Zusammenhang mit den Arbeitszeiten bestehen solle.

11
Der Kläger beantragt,

12
den Bescheid vom 13.1.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 25.2.2022 aufzuheben, soweit festgestellt wird, dass der Versorgungsabschlag nach Art. 26 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BayBeamtVG nicht entfällt;

13
den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger ab 1.2.2021 Ruhegehalt zu einem Ruhegehaltssatz von 71,75 v.H. ohne Versorgungsabschlag zu gewähren;

14
die Hinzuziehung der Prozessbevollmächtigten des Klägers im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

15
Der Beklagte beantragt,

16
die Klage abzuweisen.

17
Er trägt im Wesentlichen vor: Anhand der Besoldungsakten könne nicht belegt werden, dass der Kläger im Zeitraum vom 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 Schicht- oder Wechselschichtdienst geleistet habe. Der Kläger habe ab dem 1. Mai 1998 keine Schichtdienstzulage mehr bezogen. Dies gehe auf eine Mitteilung des Leiters der PI * 3 vom 5. Mai 1998 an die damalige Bezirksfinanzdirektion * zurück. Einen Abdruck dieses Schreibens habe der Kläger erhalten. Der Kläger habe sich nie gegen diese Mitteilung und das Entfallen der Zulage gewendet. Auch die personalverwaltende Stelle habe letztlich festgestellt, dass nicht mehr nachvollzogen werden könne, weshalb beim Kläger eine Schichtzulage nicht gezahlt worden sei. Weiter folge aus der Angabe des Klägers, je nach Flugaufkommen und in Absprache mit der Verkehrsleitung des Flughafens * werktags zwischen 6 Uhr und 20 Uhr Dienst geleistet zu haben, dass er seinen Dienst am Flughafen bedarfsorientiert mit einem ungeregelten Wechsel der täglichen Arbeitszeiten und nicht gemäß einem Schichtplan mit regelmäßigem Wechsel der täglichen Arbeitszeiten geleistet habe. Aus den schriftlichen Angaben des EPHK * folge ebenfalls nicht, dass der Kläger Schichtdienst geleistet habe. Dieser habe die Leitung der PI * 3 erst zum 1. August 2000 übernommen. Seine Auffassung, dem Kläger habe wie den beiden Kollegen die Schichtzulage zugestanden, sei nicht mit Tatsachen belegt worden. Nach eigener Aussage habe der Kläger bis zum 1. August 2000 überwiegend allein am Flughafen Dienst geleistet und die Aufgabe gehabt, die in den Jahren 2000 und 2001 zum Flughafen versetzten Kollegen einzuarbeiten. Es erscheine deshalb durchaus möglich, dass die neuen Kollegen, anders als der Kläger, nach einem festen Schichtplan gearbeitet hätten. Das Fehlen eines vorgegebenen Schichtplans werde auch dadurch bestätigt, dass die räumlichen und organisatorischen Strukturen für den polizeilichen Einsatz am Flughafen * laut Klägervortrag erst ab August/September 2000 mit der Einrichtung der Flughafenwache und der Versetzung der beiden Kollegen geschaffen worden seien.

18
Mit Beschluss vom 25. Oktober 2023 wurde der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen.

19
Am 7. Dezember 2023 fand die mündliche Verhandlung statt. Diesbezüglich wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

20
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, insbesondere bezüglich des Inhalts der gewechselten Schriftsätze, und auf die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21
Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Beklagte hat bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge des Klägers mit Bescheid vom 13. Januar 2021 zu Recht einen Versorgungsabschlag nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BayBeamtVG in Höhe von 5,40 v.H. vorgenommen (1.). Dieser entfiel nicht gem. Art. 26 Abs. 3 BayBeamtVG (2.). Der Bescheid vom 13. Januar 2021 ist daher rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1, Abs. 5 VwGO).

22
1. Gem. Art. 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BayBeamtVG verminderte sich das Ruhegehalt des am 30. Januar 1961 geborenen Klägers um einen Versorgungsabschlag von 5,40 v.H., weil er zum 1. Februar 2021 und damit eineinhalb Jahre vor Erreichen der Altersgrenze nach Art. 129 Satz 1, Art. 143 Abs. 2 BayBG (61 Jahre und 6 Monate) gem. Art. 129 Satz 2 BayBG in den Ruhestand versetzt wurde. Diesbezügliche Einwände hat der Kläger auch nicht vorgetragen.

23
2. Der Versorgungsabschlag entfiel nicht gem. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a oder Buchst. c BayBeamtVG. Nach diesen Vorschriften entfällt der Versorgungsabschlag in den Fällen des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BayBeamtVG, wenn eine nach Art. 14 Abs. 1 BayBeamtVG ruhegehaltfähige Dienstzeit von 20 Jahren zurückgelegt worden ist bis zum 31. Dezember 2016 im Schicht- oder Wechselschichtdienst, oder in vergleichbar unregelmäßigen belastenden Diensten.

24
2.1 Nach den vom Kläger nicht angegriffenen Berechnungen des Beklagten (vgl. Versorgungsauskunftsakte Bl. 12) leistete er insgesamt 17 Jahre und 273 Tage Dienste i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG, also weniger als 20 Jahre.

25
2.2 Der vom Kläger geltend gemachte Zeitraum (2.2.1) ist dem vorgenannten Zeitraum nicht hinzuzurechnen. In diesem Zeitraum leistete er weder Schicht- (2.2.2) noch Wechselschichtdienst (2.2.3) und auch keinen vergleichbar belastenden Dienst (2.2.4) i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a oder Buchst. c BayBeamtVG.

26
2.2.1 Der Zeitraum, der zu Dienstzeiten des Klägers i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG hinzuzurechnen sein könnte, erstreckt sich vorliegend vom 1. Mai 1998 bis zum 30. September 2000. Diesen Zeitraum hatte der Kläger bereits in seinem Antrag auf Feststellung seiner Schichtzeiten vom 4. April 2016 (Versorgungsauskunftsakte Bl. 4) angegeben. Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass dies der für eine Hinzurechnung einschlägiger Dienste relevante Zeitraum sei.

27
2.2.2 Der Kläger leistete in dem Zeitraum 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 keinen Schichtdienst i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a Alt. 1 BayBeamtVG.

28
2.2.2.1 Weder in Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a BayBeamtVG noch an anderer Stelle des BayBeamtVG ist der Begriff des Schichtdienstes definiert. Insoweit kann aber auf die Begrifflichkeiten und Definitionen der entsprechenden Vorschriften der Bayerischen Zulagenverordnung (BayZulV; dort § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 [aufgehoben zum 1.1.2017 durch Art. 11 des Haushaltsgesetzes 2017/2018 vom 20.12.2016, GVBl 2016 S. 399] bzw. der Erschwerniszulagenverordnung des Bundes (EZulV; dort § 22 Abs. 2 [bis 30.6.1998] bzw. § 20 Abs. 2 [ab 1.7.1998]) sowie auf die hierzu ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Hiervon gehen Rechtsprechung und Literatur (vgl. VG Würzburg, U.v. 23.7.2019 – W 1 K 18.1478 – juris Rn. 28 bzw. Rn. 33; Kazmaier in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Februar 2022, Art. 26 BayBeamtVG Rn. 63) sowie die Bayerischen Verwaltungsvorschriften zum Versorgungsrecht (BayVV-Versorgung, vgl. dort Nr. 26.3.2.2 Buchst. a Satz 3 und 4) ohne Weiteres aus.

29
Dass auch der Gesetzgeber stets die etablierten Begrifflichkeiten und Definitionen zum Schichtdienst vor Augen hatte, ergibt sich aus Gesetzesmaterialien insoweit, als die zum 1. Januar 2017 in Kraft getretene Fassung des Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG (Art. 10 des Haushaltsgesetzes 2017/2018) mit der Aufhebung von § 12 BayZulV durch Art. 11 desselben Gesetzes begründet wurde (vgl. LT-Drs. 17/12806, Begründung zum Haushaltsgesetz S. 49), so dass sich der Verweis auf die „bestehende Rechtslage“ in der vorgenannten Gesetzesbegründung „für die 31. Dezember 2016 geleisteten Zeiten“ auf die Definition des Schichtdienstes im bisherigen § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayZulV beziehen muss. § 12 BayZulV beruhte

wiederum auf § 55 BayBesG, der in Abs. 2 hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen an die EZulV des Bundes anknüpft (vgl. LT-Drs. 16/3200 S. 400).

30
Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich ferner, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines abschlagsfreien Ruhestands nach 20-jährigem Schichtdienst als „sehr großzügig“ angesehen hat, die auch „in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Parallele“ habe. Damit sei den besonderen Belangen der Beamten im Vollzugsdienst bereits soweit wie möglich entgegengekommen worden (vgl. LT-Drs. 16/3200 S. 621). Dies spricht gegen eine weite Auslegung des Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG.

31
2.2.2.2 Nach § 22 bzw. § 20 Abs. 2 Satz 1 EZulV bzw. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayZulV hat(te) ständig Schichtdienst zu leisten (und daher Anspruch auf Gewährung einer Schichtzulage), wer Dienst nach einem Schichtplan leistet(e), der einen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Zeitabschnitten von längstens einem Monat vorsieht/-sah. Dabei muss sich der Wechsel der täglichen Arbeitszeit, um dem Erfordernis der Regelmäßigkeit zu genügen, kontinuierlich und nach erkennbaren Regeln wiederholen, wobei der Rhythmus dieses Wechsels unerheblich ist (vgl. BayVGH, U.v. 16.4.2020 – 3 ZB 19.521 – juris Rn. 12 unter Verweis auf BVerwG, U.v. 21.3.1996 - 2 C 24.95 – juris; OVG Berlin-Bbg, U.v. 21.7.2015 – OVG 6 B 8.15 – juris Rn. 15; OVG RhPf, U.v. 28.8.2009 – 10 A 10467/09 – juris Rn. 26). Der Wechsel der täglichen Arbeitszeit darf sich also insbesondere nicht als ungeregelt, unregelmäßig oder willkürlich erweisen (vgl. BayVGH, U.v. 22.4.2020 – 3 ZB 19.522 – juris Rn. 12). Diese Anforderungen müssen sowohl im Allgemeinen, vom Schichtplan (Dienstplan), als auch im Besonderen, vom einzelnen Beamten, erfüllt sein (vgl. OVG Berlin-Bbg, U.v. 18.12.2009 – OVG 4 B 11.08 – juris Rn. 24; OVG RhPf, U.v. 28.8.2009 – 10 A 10467/09 – juris Rn. 26).

32
2.2.2.3 Diesen Erfordernissen genügte der vom Kläger im fraglichen Zeitraum geleistete Dienst nicht.

33
Zwar hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung – was freilich so seinem schriftsätzlichen Vortrag und auch dem Akteninhalt nicht zu entnehmen war – glaubhaft angegeben, dass es für seinen ab 1. Mai 1998 vorwiegend am * Flughafen geleisteten Dienst lediglich zwei potenzielle Dienstzeiten mit jeweils festem Dienstbeginn (morgens bis nachmittags oder mittags bis in den Abend) gegeben habe. Jedoch wiederholte sich der Wechsel der Arbeitszeit nicht kontinuierlich und nach erkennbaren Regeln. An- und Abflüge vom/zum Flughafen * mögen im Linienverkehr jeweils zu bestimmten Zeiten stattgefunden haben. Indes ist keine Regel dafür erkennbar, nach welchen Gegebenheiten sich bestimmte, wann der Kläger „früh“ (morgens bis in den Nachmittag) oder „spät“ (mittags bis in den Abend) Dienst leistete. Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass der Wechsel zwischen „Früh- und Spätdienst“ darauf beruht habe, dass für Außenstehende nicht erkennbar sein sollte, wann Polizei anwesend war. In ähnlicher Weise hatte der Kläger schriftsätzlich vorgetragen, dass schutzlose Zeiten vermieden werden oder zumindest für Dritte nicht vorhersehbar sein sollten (Schriftsatz vom 29.4.2022 S. 3). Insofern sollte der Wechsel der täglichen Arbeitszeit des Klägers gerade keinen regelmäßigen und erkennbaren Regeln folgen. Ferner hatte der Kläger im Verwaltungsverfahren vorgebracht, dass er seinen Dienst je nach Flugaufkommen und in Absprache mit der Verkehrsleitung des Flughafens geleistet habe (Anhang zur E-Mail des Klägers vom 14.4.2020, Versorgungsauskunftsakte Bl. 54). Daraus ist ebenfalls zu schließen, dass die Dienstzeiten des Klägers nicht bestimmten Regeln oder einem gewissen Rhythmus folgten; hiernach waren die Dienstzeiten (bzw. der konkrete Dienstbeginn) vielmehr – was der Annahme eines Schichtdienstes aber entgegensteht – durch den jeweiligen, sich ständig ändernden Bedarf bestimmt (vgl. BayVGH, U.v. 16.4.2020 – 3 ZB 19.521 – juris Rn. 15; OVG Berlin-Bbg, U.v. 18.12.2009 – OVG 4 B 11.08 – juris Rn. 25). Zudem war der Kläger nach seinen Angaben, wenn etwas Wichtigeres an seiner Polizeiinspektion (PI * 3) anfiel, nicht am Flughafen tätig. Insofern mögen seine Dienstzeiten zwar nicht abgewichen sein, sie folgten aber nicht einer durch die An- und Abflugzeiten am Flughafen vorgegebenen Regel, sondern waren insoweit ebenfalls bedarfsorientiert. Des Weiteren spielt eine Rolle, dass der die Dienstzeiten vom Kläger zwar nicht selbst festgelegt, aber doch über weitgehend in den Dienstplan übernommene Vorschläge maßgeblich von ihm beeinflusst werden konnten. Aus dem sich durch die Wendung in der oben (unter 2.2.2.2) genannten Definition „Schichtdienst zu leisten haben“ ergebenden Zwang fehlt es aber, wenn der Wechsel der Arbeitszeiten nicht auf der Verpflichtung durch den Dienstherrn bzw. den verbindlichen Vorgaben eines durch die Arbeitsaufgabe geforderten Schichtplans beruht, sondern wesentlich auf der eigenen

Entscheidung des Beamten (vgl. OVG RhPf, U.v. 28.8.2009 – 10 A 10467/09 – juris Rn. 32). Zwar ist unerheblich, ob der Dienstplan vom Arbeitgeber bestimmt wird oder von den Mitarbeitern selbst, solange die zeitliche Regelung der Arbeitszeit im Schichtbetrieb wegen der Arbeitsaufgabe erforderlich wird (vgl. OVG RhPf, a.a.O., juris Rn. 25 unter Verweis auf BAG, U.v. 2.10.1996 – 10 AZR 233/96 – juris). Jedoch muss der Dienstplan vorab allgemein gültig regeln, in welcher Weise alle zusammen arbeitsteilig in einer geordneten zeitlichen Reihenfolge, mithin nacheinander, zum selben Arbeitsergebnis beitragen (vgl. OVG RP, a.a.O., juris Rn. 26; auf dessen Definition des Schichtplans zurückgreifend OVG Berlin-Bbg, U.v. 18.12.2009 – OVG 4 B 11.08 – juris Rn. 24). An solchen allgemein gültigen Maßstäben fehlt es, wenn es maßgeblich der klägerischen Initiative oblag, ob sein Dienstbeginn morgens oder mittags lag. Feste Kriterien dazu, wann die vom Kläger für den Dienstplan vorgeschlagenen Dienstzeiten nicht übernommen wurden, sind auch nicht erkennbar. Nach Angaben des Klägers wurde von seinen Vorschlägen abgewichen, wenn dies notwendig war, um die Sollstärke an der PI zu erfüllen. Eine Regelhaftigkeit lässt sich insoweit nicht ausmachen. Vielmehr bestätigt dies, dass damit faktisch regelmäßig der Dienstbeginn vom Kläger – durch die in den Dienstplan übernommenen Vorschläge – entscheidend beeinflusst werden konnte. Zudem lagen die Gründe, die zu einem anderen als dem Kläger vorgeschlagenen Dienstbeginn führten, nicht in den sich aus dem Flughabenbetrieb ergebenden Anforderungen und damit außerhalb der Arbeitsaufgabe, die – weil sie über einen erheblich längeren Zeitraum als die tägliche Arbeitszeit hinaus andauerte und deshalb (im fraglichen Zeitraum ohnehin nur theoretisch) von mehreren Arbeitnehmern in einer geregelten zeitlichen Reihenfolge wahrgenommen werden muss (vgl. BayVGH, B.v. 3.11.2009 – 14 ZB 08.3174 – juris Rn. 3) – Grundlage für einen Schichtdienst sein konnte. Dem Kläger mag damit eine gewisse Flexibilität bei den von ihm geleisteten Diensten und Dienstzeiten abverlangt worden sein; gerade dies spricht aber dagegen, dass sich der Wechsel seiner Arbeitszeiten kontinuierlich nach erkennbaren Regeln wiederholte. Im Zweifel waren für die Dienstzeit nicht die Gegebenheiten am und Anforderungen des * Flughafens (insbesondere An- und Abflugzeiten) maßgeblich, sondern der dienstliche Bedarf in der eigentlichen PI, zu der Kläger weiterhin gehörte.

34
Ob andere in der betreffenden PI tätige Beamte, wie der Kläger geltend gemacht hat, ebenso Vorschläge für ihre Dienstzeiten unterbreiten konnten, die regelmäßig in den Dienstplan übernommen wurden, ist nicht entscheidend. Die Frage, ob der Dienst dieser Beamten die Voraussetzungen für einen Schichtdienst erfüllte und diese daher zu Recht eine (ggfs. auch Wechsel-) Schichtzulage erhalten haben, ist für die Frage, ob der Kläger Dienste i.S.d. § 26 Abs. 1 Satz 3 BayBeamtVG geleistet hat, nicht von Relevanz. Davon abgesehen besteht keine Vergleichbarkeit mit dem Dienst dieser Beamten, weil der Kläger, wie er angegeben hat, im fraglichen Zeitraum der Einzige war, der in der von ihm beschriebenen Weise (vorwiegend) am Flughafen gearbeitet hat.

35
Dass der Kläger auch Luftfahrt- bzw. Flugunfalluntersuchungen durchgeführt bzw. solche Vorfälle aufgenommen hat, spricht ebenfalls eher für einen bedarfsorientierten Dienst, zumal diese Tätigkeiten nach den zuletzt getätigten Angaben des Klägers eher außerhalb der sonstigen Dienstzeiten, also nicht innerhalb des von ihm geltend gemachten „Schichtdienstes“ angefallen sind.

36
Gegen die Einordnung der vom Kläger im fraglichen Zeitraum geleisteten Dienste als Schichtdienst spricht auch, dass die beamtenrechtlichen Regelungen zum Schichtdienst Ausdruck der Anerkennung der besonderen Belastungen sind, die mit einem ständigen Wechsel des täglichen Arbeits- und Lebensrhythmus für die Gesundheit sowie das soziale und gesellschaftlichen Leben des Betroffenen verbunden sind (vgl. BVerwG, U.v. 21.3.1996 – 2 C 24.95 – juris Rn. 27; OVG RhPf, U.v. 28.8.2009 – 10 A 10467/09 – juris Rn. 33; VG Würzburg, U.v. 23.7.2019 – W 1 K 18.1478 – juris Rn. 34). Diese Belastungen stellen sich ungleich schwerwiegender dar, wenn sie durch allgemein gültige Schichtzeiten in einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge verursacht werden, als bei einer Dienstplanung, bei der es der Beamte, wie hier, weitgehend selbst steuern kann, wann und wie er seine Arbeitszeiten wechselt und es keine allgemein gültige Regel gibt, ob ein „früher“ oder „später“ Dienst geleistet wird. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber – wie ausgeführt – die Möglichkeit eines abschlagsfreien Ruhestands nach 20-jährigem Schichtdienst als sehr großzügig ansah und dass er davon ausging, damit den besonderen Belangen der betreffenden Bediensteten bereits soweit wie möglich entgegengekommen zu sein, so dass eine weite Auslegung der Regelungen in Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG nicht

angezeigt ist. Dass die vom Kläger geleisteten Dienste durch einen wechselnden Dienstzeiten gewisse Kriterien eines Schichtdienstes erfüllten, reicht daher nicht aus.

37
In die Beurteilung einzubeziehen ist zudem, dass der Leiter der PI * 3 der seinerzeitigen Bezirksfinanzdirektion * mit Datum 5. Mai 1998 mitgeteilt hat, dass der Kläger ab 1. Mai 1998 keinen Schichtdienst mehr leiste (Versorgungsauskunftsakte Bl. 50). Da der Leiter der PI * 3, wie der Kläger angegeben hat, den Kläger persönlich mit der Tätigkeit am * Flughafen beauftragt hat (vgl. Versorgungsauskunftsakte Bl. 54), und erst zum 1. August 2000 ein neuer Leiter der PI 3 seinen Dienst antrat, kommt seiner Beurteilung, ob die Tätigkeit des Klägers im fraglichen Zeitraum (1.5.1998 bis 30.9.2000) die Voraussetzungen für einen Schichtdienst erfüllte, maßgebliches Gewicht zu. Anlass, seine Beurteilung vom 5. Mai 1998 (kein Schichtdienst des Klägers) zu revidieren, hat der frühere Leiter der PI offensichtlich über einen Zeitraum von deutlich mehr als zwei Jahren zu keinem Zeitpunkt gesehen.

38
Angesichts des Vorstehenden ergibt sich nichts zu Gunsten des Klägers aus den Schreiben der personalverwaltenden Stelle (Polizeipräsidium *) vom 6. Juni 2019 und vom 22. Oktober 2019 (Versorgungsauskunftsakte Bl. 2, Bl. 25), welchen sich im Übrigen keine abschließende Festlegung entnehmen lässt, ob die Tätigkeit des Klägers im fraglichen Zeitraum als Schichtdienst zu werten ist. Zudem wird in dem Schreiben vom 6. Juni 2019 die Annahme, dass auch die Zeit vom 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 als „normale Schichtzeit“ zu werten sei, zu Unrecht damit begründet, dass sich aus der Personalakte keine Änderung der Tätigkeit des Klägers ersehen lasse. Denn die Tätigkeit des Klägers hatte sich, wie ausgeführt, ab dem 1. Mai 1998 durch seinen vorwiegenden Einsatz am * Flughafen entscheidend geändert; der Kläger hat auch selbst vorgetragen, anders als zuvor seither nicht mehr im Wechselschichtdienst tätig gewesen zu sein. In dem Schreiben vom 22. Oktober 2019 wird zudem die Angabe des Klägers, die Zahlung einer Schichtzulage sei „auf Grund eines Fehlers“ unterblieben, als glaubhaft bezeichnet, und ausgeführt, es könne nicht mehr nachvollzogen werden, wieso die Zahlung einer Schichtzulage an den Kläger unterblieben war. Dies lässt jedoch außer Acht, dass vom Leiter der PI * 3 der Bezirksfinanzdirektion mitgeteilt worden war, dass der Kläger seit 1. Mai 1998 keinen Schichtdienst mehr leistete, so dass die Nichtgewährung einer Schichtzulage an den Kläger auf einer ausdrücklichen Anordnung des zuständigen Dienstvorgesetzten beruhte.

39
Darauf, ob die beiden Kollegen des Klägers, die ab 1. August 2000 ebenfalls am * Flughafen tätig waren (vgl. Schriftsatz des Klägers vom 29.4.2022 S. 3), zu Recht oder zu Unrecht eine Schichtdienstzulage erhielten, kommt es nicht an, da Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBeamtVG auf das Zurücklegen der betreffenden Dienstzeit durch den jeweiligen Beamten abstellt. Zudem bestehen signifikante Unterschiede zu dem hier in Rede stehenden Zeitraum, als, wie der Kläger vorgetragen hat, (erst) ab September 2000 eine fest eingerichtete Flughafenwache existierte und die Kollegen zwei für die polizeilichen Aufgaben am Flughafen vorgesehene Planstellen belegt hatten, so dass diese Aufgaben nunmehr von mehreren Beamten in einer geregelten zeitlichen Reihenfolge wahrgenommen werden konnten (vgl. BayVGH, B.v. 3.11.2009 – 14 ZB 08.3174 – juris Rn. 3).

40
Aus der Angabe des ab 1. August 2000 tätigen Leiters der PI * 3 (Schreiben vom 16.10.2019, Versorgungsauskunftsakte Bl. 26), der Kläger habe seines Erachtens einen Anspruch auf Schichtzulage gehabt, ergibt sich ebenfalls nicht zu Gunsten des Klägers, weil die Frage des Bestehens eines Anspruchs jedenfalls ganz maßgeblich rechtliche Wertungen umfasst, die vom Gericht zu treffen ist. Hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen des Dienstes des Klägers kann davon ausgegangen werden, dass der genannte Leiter der PI * 3 die gleichen Angaben wie der Kläger bzw. keine zu dessen Lasten abweichende Angaben gemacht hätte. Zudem ist zu berücksichtigen, dass er als Leiter dieser PI im fraglichen Zeitraum lediglich zwei Monate tätig war. Selbst wenn unterstellt würde, der Kläger hätte jedenfalls in diesen beiden Monaten Schichtdienst geleistet, ergäbe sich keine Dienstzeit im Schichtdienst von 20 Jahren, sondern – ausgehend von der vom Kläger nicht in Zweifel gezogenen Berechnung des Beklagten – von weiterhin unter 18 Jahren.

41
2.2.3 Der Kläger leistete im fraglichen Zeitraum (1.5.1998 – 30.9.2000) auch keinen Wechselschichtdienst i.S.d. § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a Alt. 2 BayBeamtVG.

42
Aus den unter 2.2.2.1 genannten Gründen ist insoweit ebenfalls auf die Begrifflichkeiten in der EZulV (dort § 20 Abs. 1 bzw. § 22 Abs. 1) bzw. der BayZulV (dort § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) zurückzugreifen (vgl. auch VG Würzburg, U.v. 23.7.2019 – W 1 K 18.1478 – juris Rn. 28). Da der Wechselschichtdienst – wie sich schon aus den Wortlautunterschieden der soeben genannten Vorschriften gegenüber § 20 bzw. § 22 Abs. 2 EZulV bzw. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayZulV) ergibt – gegenüber dem Schichtdienst zusätzliche Anforderungen enthält (insbesondere regelmäßige Nachtschichtdienste), erfüllte der Dienst des Klägers, nachdem er keinen Schichtdienst geleistet hat, erst recht die Voraussetzungen für einen Wechselschichtdienst nicht (vgl. auch Kazmaier in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Art. 26 BayBeamtVG Rn. 63). Der Kläger hat der Sache nach auch selbst vorgetragen (Schriftsatz vom 29.4.2022 S.1), ab dem 1. Mai 1998 nicht mehr im Wechselschichtdienst tätig gewesen zu sein.

43
2.2.4 Der vom Kläger im Zeitraum 1. Mai 1998 bis 30. September 2000 geleistete Dienst ist auch kein vergleichbar belastender unregelmäßiger Dienst i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. c BayBeamtVG.

44
Wird insoweit die Konkretisierung in Nr. 26.3.2.2 Buchst. b der BayVV-Versorgung orientierend in den Blick genommen (vgl. Kazmaier in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Art. 26 BayBeamtVG Rn. 65 f.) ergibt sich, dass ein mit den dort genannten Diensten vergleichbarer (belastender) Dienst beim Kläger offenkundig nicht vorlag. Auch sonst ist für einen vergleichbar belastenden Dienst nichts erkennbar. Der Dienst des Klägers mag zu wechselnden Zeiten begonnen (und damit auch geendet) haben; dass die Belastungen des Schichtdienstes kennzeichnende Kernelement, nämlich ein sich kontinuierlich und nach erkennbaren Regeln wiederholender Wechsel der täglichen Arbeitszeit, lag jedoch – wie ausgeführt – bei seinem Dienst nicht vor. Der Dienst mit wechselndem Arbeitszeitbeginn ist sicherlich belastender gewesen sein als ein regelmäßiger Tagdienst; die schichtdienstspezifischen Belastungen, die mit einem ständigen Wechsel des täglichen Arbeits- und Lebensrhythmus für die Gesundheit sowie das soziale und gesellschaftliche Leben des Betroffenen verbunden sind, sind jedoch bei dem vom Kläger geleisteten Dienst nicht erkennbar (vgl. auch OVG Berlin Bbg, U.v.18.12.2009 – OVG 4 B 11.08 – juris Rn. 31). Schließlich ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber die Regelungen zum Entfallen des Versorgungsabschlags gem. Art. 26 Abs. 3 BayBeamtVG als sehr großzügig und den besonderen Belangen der Beamten im Vollzugsdienst soweit wie möglich entsprechend ansah. Dies spricht gegen eine weite Auslegung auch des Begriffs „vergleichbar belastend“ i.S.d. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. c BayBeamtVG.

45
3. Die Klage war nach allem mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.