

---

**Datum:** 25.08.2016  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 1. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 1 A 93/15  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2016:0825.1A93.15.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 15 K 5237/13

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand

1

Der Kläger steht als Regierungsdirektor (Besoldungsgruppe A 15) im Dienst der Beklagten. Bis zum Beginn der Freistellungsphase der in Form der Blockbildung durchgeführten Altersteilzeit im Jahr 2015 war er als Fachreferent in der Abteilung IV (im Folgenden: Steuerabteilung) des Bundesministeriums der Finanzen beschäftigt, und zwar als „Umsatzsteuerreferent IV D 3“.

2

Bereits in den 1990er Jahren begann der Kläger damit, Nebentätigkeiten auszuüben, die er seinem Dienstherrn regelmäßig anzeigte. Zu diesen Nebentätigkeiten zählten die Mitwirkung an der Erstellung juristischer Kommentare zum Steuerrecht sowie Vortragstätigkeiten; wegen der Einzelheiten wird auf den Verwaltungsvorgang (Beiakten 3 bis 6) Bezug genommen. Weil sich seine Einnahmen aus den für das Jahr 2009 angezeigten Nebentätigkeiten nach einer

3

überschlägigen Aufstellung auf bis zu 80.000 Euro beliefen, prüfte das Personalreferat zunächst im Juni 2010, ob Gründe vorlägen, die Nebentätigkeiten nicht zu genehmigen bzw. zu untersagen. Im August 2011 teilte der Leiter der Steuerabteilung auf eine Bitte des Personalreferats um dienstliche Stellungnahme mit, der Kläger werde durch Art und Umfang der von ihm ausgeübten Nebentätigkeiten nicht dergestalt in Anspruch genommen, dass er an der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten gehindert wäre. Im Oktober und im November 2011 beantragte die Beklagte beim Personalrat des Bundesministeriums der Finanzen, einer Versagung der Genehmigung von Nebentätigkeiten des Klägers zuzustimmen; der Personalrat stimmte nicht zu. In einer den Anträgen vorausgehenden Vorlage des Personalreferats an Staatssekretär Dr. C. vom 17. Oktober 2011 heißt es, es solle über eine Verschärfung der bisherigen Praxis der Genehmigung von Nebentätigkeiten über den Fall des Klägers hinaus nachgedacht werden. Mögliche Maßnahme „zur Eingrenzung der Nebentätigkeiten“ im Bundesministerium der Finanzen könnte u. a. eine „Zuordnung von bisherigen Nebentätigkeiten zum Hauptamt kraft Organisationshoheit des Dienstherrn“ sein.

Unter dem 29. Oktober 2012 zeigte der Kläger u. a. eine Mitwirkung als Referent an einem steuerrechtlichen Seminar des Internationalen Fachinstituts für Steuer- und Wirtschaftsrecht e.V. (IFS e.V.) am 4. Dezember 2012 an. Einzelheiten zu dem Seminar ergeben sich aus der im Verwaltungsvorgang befindlichen Veranstaltungsankündigung. Auf Nachfrage des Personalreferats erklärte der Leiter der Steuerabteilung am 8. November 2012, dass kein dienstliches Interesse an der Ausübung dieser Tätigkeit vorliege und sie daher nicht im Hauptamt ausgeübt werden solle. Unter dem 27. November 2012 beantragte die Beklagte beim Personalrat, der Untersagung der Nebentätigkeit zuzustimmen. Zur Begründung, wegen deren Einzelheiten auf das im Verwaltungsvorgang befindliche Schreiben an den Personalrat Bezug genommen wird (Beiakte 6, Bl. 71 ff.), führte sie aus, der Kläger verletze bei der Ausübung dieser Nebentätigkeit dienstliche Pflichten. Eine Reaktion des Personalrats auf den Antrag lässt sich dem Verwaltungsvorgang nicht entnehmen.

In einer Vorlage des Personalreferats an Staatssekretär Dr. C. vom 14. Februar 2013 wird ausgeführt, die Höhe der vom Kläger aus angezeigten Nebentätigkeiten erzielten Einnahmen (2010: 67.581,00 Euro, 2011: 46.440,00 Euro, 2012: 70.394,53 Euro) lasse den Schluss zu, er werde durch seine Nebentätigkeiten so stark in Anspruch genommen, dass die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Dienstplichten behindert werde. Versuche im November 2011 und im November 2012, die Nebentätigkeiten zu unterbinden, seien jedoch am Widerstand des Personalrats gescheitert. Gemäß den im März 2012 überarbeiteten hausinternen Vorgaben zur Genehmigung von Nebentätigkeiten werde bei Zweifeln über die Zuordnung einer Tätigkeit zum Haupt- oder zum Nebenamt die Stellungnahme der jeweiligen Abteilungsleitung eingeholt. Die Abteilungsleitungen sähen jedoch „fast durchgehend“, wie auch im Fall des Klägers, von einer Zuordnung zum Hauptamt ab. Da eine „generelle Zuweisung“ von Seminar- und Vortragstätigkeiten zum Hauptamt wegen des Erfordernisses einer Prüfung im Einzelfall „fragwürdig“ sei, solle der „Blick der Abteilungsleitungen dahingehend geschärft werden, [...] im Zweifelsfall eine Zuordnung zum Hauptamt vorzunehmen“. An jener Stelle der Vorlage merkte der Unterabteilungsleiter handschriftlich an: „M.E. durchaus im Sinne einer Steuerung im Interesse des Hauses und dem Ziel einer Begrenzung.“

Unter dem 18. März 2013 zeigte der Kläger die Mitwirkung als Referent an sechs steuerrechtlichen Seminaren im Jahr 2013 an, darunter an zwei Seminaren des IFS e.V., eines davon geplant für den 9. April 2013. Auf die Bitte der Personalabteilung um Entscheidung, ob die angezeigten Tätigkeiten dem Hauptamt zuzuordnen seien, teilte der

4

5

6

Leiter der Steuerabteilung mit, es handele sich nicht um Vortrags-, sondern um Schulungstätigkeit; hierüber müsse die Personalabteilung selbst entscheiden. Die Themen der Seminare stammten „natürlich aus dem Kerngeschäft“. Schulungstätigkeit „außerhalb der BfA“ sei „nie Hauptamt“ für einen Ministeriumsangehörigen. In einem Vermerk führte das Personalreferat daraufhin aus, entgegen der vom Leiter der Steuerabteilung geäußerten Auffassung handele es sich bei den Seminaren nicht um „klassische Schulungen“, sondern um Veranstaltungen, bei denen „ministerielles Wissen gefragt und präsentiert wird“. Der Kläger werde als Repräsentant des Ministeriums wahrgenommen.

Mit Schreiben vom 8. April 2013 ordnete die Beklagte die Mitwirkung des Klägers an den sechs Seminaren seinem Hauptamt zu. Unter dem 16. Mai 2013 zeigte der Kläger u. a. an, dass das Seminar vom 9. April 2013 auf den 23. September 2013 verlegt worden sei. Mit Schreiben vom 24. Mai 2013 wies die Beklagte den Kläger u. a. darauf hin, dass sie das nunmehr auf den 23. September 2013 verschobene Seminar bereits mit Schreiben vom „12. April 2013“ (gemeint ist das vom Kläger vorgelegte, auf den 8. April 2013 datierte Schreiben, dessen Aktenexemplar undatiert, aber nach einem Vermerk am 12. April 2013 abgesandt worden ist) seinem Hauptamt zugeordnet habe. Insofern mache sie darauf aufmerksam, dass er das in der Anzeige vom 16. Mai 2013 angegebene Entgelt von voraussichtlich 1.500 Euro nicht annehmen dürfe.

Am 12. August 2013 legte der Kläger Widerspruch gegen den „Bescheid“ vom 24. Mai 2013 ein und machte zur Begründung geltend, die Zuordnung des für den 23. September 2013 geplanten Seminars zu seinem Hauptamt sei rechtswidrig. Mit Bescheid vom 22. August 2013 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und führte zur Begründung aus, es gehöre zu den Aufgaben des Ministeriums, sich in der Öffentlichkeit, auch in Form von Seminaren, zu steuerrechtlichen Themen zu äußern. Aufgrund der inzwischen geänderten Verwaltungspraxis des Ministeriums habe die Tätigkeit des Klägers bei dem Seminar seinem Hauptamt zugeordnet werden können. Dass diese Zuordnung zutreffend sei, zeige auch der Umstand, dass er in der Seminarankündigung als Angehöriger des Ministeriums ausgewiesen werde. Bei Nebentätigkeiten mit dienstlichem Bezug dürfe jedoch nicht mit der dienstlichen Stellung geworben werden. Der Inhalt der Seminarankündigung lasse nur den Schluss zu, dass er als „Repräsentant“ des Ministeriums auftrete und seine Äußerungen „quasiamtlichen Charakter“ hätten.

Der Kläger hat am 28. August 2013 Klage erhoben. Mit Schriftsatz vom 10. Oktober 2013 hat die Beklagte mitgeteilt, der Kläger habe am 23. September 2013 Urlaub gehabt. Dies deute darauf hin, dass er das Seminar „jedenfalls nicht im Hauptamt“ durchgeführt habe. Ihr sei unbekannt, ob das Seminar überhaupt stattgefunden habe. Der Kläger hat daraufhin mitgeteilt, das Seminar gehalten zu haben.

Der Kläger hat beantragt, 10

den Bescheid der Beklagten vom 8. April 2013 und den Bescheid der Beklagten vom 24. Mai 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. August 2013 aufzuheben. 11

Die Beklagte hat beantragt, 12

die Klage abzuweisen. 13

Mit dem angefochtenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die angegriffenen Bescheide aufgehoben. 14

15

Zur Begründung der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung wiederholt und vertieft die Beklagte ihre Ausführungen in dem Widerspruchsbescheid und trägt ergänzend vor: Der organisatorische Gestaltungsspielraum des Dienstherrn zur Bestimmung der hauptamtlichen Aufgaben seiner Beamten werde durch die Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes nicht eingeschränkt. Aus diesen Vorschriften ergebe sich zwar, dass Tätigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Behörde auch als Nebentätigkeiten ausgeübt werden könnten. Ihre Anwendung setze aber voraus, dass der Dienstherr eine Tätigkeit nicht dem Hauptamt zugeordnet habe. Auch stelle die Wahrnehmung der Tätigkeit eines Referenten bei einer privaten Fortbildungsveranstaltung nicht generell eine Nebentätigkeit dar. Andernfalls könnte sie, die Beklagte, ihre Beamten überhaupt nicht veranlassen, Vorträge bei privaten Fortbildungsveranstaltungen zu halten. Daran könne aber ein hohes öffentliches Interesse bestehen. Anders als bei Veranstaltungen der öffentlichen Hand sei ein solches Interesse zwar nicht regelhaft anzunehmen. Um die Öffentlichkeit sachgerecht und in der gebotenen Intensität über geltende und beabsichtigte Regelungen zu unterrichten, sei es aber häufig zweckmäßig, in eine Kommunikation mit betroffenen Wirtschaftskreisen und gesellschaftlichen Gruppen einzutreten. Dazu seien häufig Fortbildungsveranstaltungen privater Veranstalter besonders geeignet. Es gehöre zu ihren Aufgaben, die Öffentlichkeit über aktuelle steuerrechtliche Entwicklungen zu unterrichten. Dass eine Vortragstätigkeit, wie zumeist, auf eine persönliche Anfrage an den Beamten zurückgehe, schließe ihre Zuordnung zum Hauptamt nicht aus. Eine solche Zuordnung liege etwa dann besonders nahe, wenn es dem Anfragenden darum gehe, den Hörern durch den Vortrag Informationen vermitteln zu lassen, die sich auf die dienstliche Tätigkeit des Beamten beziehen. Im Kern sei es ihr hier darum gegangen, durch die Zuordnung zum Hauptamt die Verantwortung für die Darlegungen des Klägers gegenüber Dritten zu übernehmen. Eine Zuordnung zum Hauptamt erlaube es dem Dienstherrn, Einfluss auf die Ausübung der Tätigkeit, namentlich auch auf den Inhalt eines Vortrags, zu nehmen. Der Umstand, dass der Kläger am Tag des streitigen Seminars Urlaub gehabt habe, berühre die Rechtmäßigkeit der Zuordnung des Seminars zum Hauptamt nicht. Aufgrund seiner Entscheidung, während seines Urlaubs an dem Seminar teilzunehmen, habe er eine hauptamtliche Aufgabe während des Urlaubs wahrgenommen. Auch dass sie mit Blick auf das vom IFS e.V. am 4. Dezember 2012 veranstaltete Seminar der Auffassung gewesen sei, mit der dortigen Vortragstätigkeit verletze der Kläger dienstliche Interessen, berühre die Rechtmäßigkeit der streitigen Zuordnung seiner Vortragstätigkeit bei dem ebenfalls vom IFS e.V. veranstalteten Seminar vom 23. September 2013 nicht. Denn zum einen hätten die beiden Seminare unterschiedliche Themen zum Gegenstand gehabt. Zum anderen sei eine solche Interessenverletzung auf der Grundlage der Nebentätigkeitsanzeige und der Ankündigung des Seminars vom 23. September 2013 nicht erkennbar gewesen, weil diese eine nur beschränkte Aussagekraft gehabt hätten.

- |   |    |
|---|----|
| Die Beklagte beantragt,   | 16 |
| das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen.   | 17 |
| Der Kläger beantragt,   | 18 |
| die Berufung zurückzuweisen.  | 19 |
| Er tritt dem Vorbringen der Beklagten entgegen.   | 20 |
| Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der beigezogenen Verfahrensakte 15 K 5708/13 (VG Köln) und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge (7 Hefte) Bezug genommen. | 21 |

<u>Entscheidungsgründe</u>	22
Die zulässige Berufung der Beklagten hat in der Sache keinen Erfolg.	23
Die Klage ist begründet. Die Bescheide der Beklagten vom 8. April 2013 und vom 24. Mai 2013, mit denen sie die im vorliegenden Verfahren allein streitige Zuordnung der Vortragstätigkeit des Klägers bei dem vom IFS e.V. am 23. September 2013 veranstalteten Seminar zu seinem Hauptamt verfügt hat, sowie ihr Widerspruchsbescheid vom 22. August 2013 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).	24
Die Zuordnung einer Aufgabe zum Hauptamt oder ihre Einordnung als Nebentätigkeit nimmt grundsätzlich der Dienstherr kraft seiner Organisationsgewalt vor.	25
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007– 2 BvR 1121/06 et al. –, ZBR 2008, 171 = juris, Rn. 14; BVerwG, Urteile vom 31. März 2011– 2 C 12.09 –, NVwZ-RR 2011, 739 = juris, Rn. 18, vom 23. April 1998 – 2 C 19.97 –, BVerwGE 106, 324 = juris, Rn. 18, und vom 17. Dezember 1981 – 2 C 3.81 –, DÖD 1982, 87 = juris, Rn. 15; Beschluss vom 31. Oktober 1995 – 2 NB 1.95 –, NVwZ-RR 1996, 337 = juris, Rn. 10.	26
Ihm obliegt es zu bestimmen, welche Aufgaben den Gegenstand der Dienstpflicht des Beamten in seinem Hauptamt bilden. Denn es unterfällt seiner Verantwortung, durch die Entscheidung über den Personaleinsatz und durch die Verteilung der Geschäfte allein aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden, wie er seinen öffentlichen Aufgaben am besten nachkommt. Bei der Zuordnung von Aufgaben steht ihm ein Beurteilungsspielraum zu, wobei angestellte Zweckmäßigkeitserwägungen grundsätzlich keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegen.	27
Urteil des Senats vom 21. März 2012– 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 32; vgl. ferner schon BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007– 2 BvR 1121/06 et al. –, ZBR 2008, 171 = juris, Rn. 17; BVerwG, Urteil vom 23. September 2004 – 2 C 27.03 –, BVerwGE 122, 53 = juris, Rn. 16, und Beschluss vom 31. Oktober 1995– 2 NB 1.95 –, NVwZ-RR 1996, 337 = juris, Rn. 13.	28
Die gerichtliche Überprüfung hat sich dementsprechend auf die Fragen zu beschränken, ob eine Zuordnung zum Hauptamt überhaupt stattgefunden hat und ob mit der Zuordnung einer Aufgabe zum Hauptamt eines Beamten gegen geltendes Recht verstoßen worden ist. Zu Letzterem gehört auch die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe überhaupt zu den öffentlichen Aufgaben des Dienstherrn zählt.	29
Vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 1981– 2 C 3.81 –, DÖD 1982, 87 = juris, Rn. 16, vom 23. April 1998 – 2 C 19.97 –, BVerwGE 106, 324 = juris, Rn. 18, und vom 23. September 1975– 2 C 19.71 –, BVerwGE 49, 184 = ZBR 1976, 181 = juris, Rn. 35 f.; Urteil des erkennenden Senats vom 21. März 2012 – 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 34.	30
Ausgehend davon ist die angegriffene Zuordnung rechtswidrig. Denn die streitige Tätigkeit des Klägers als Korreferent bei dem Seminar des IFS e.V. am 23. September 2013 gehörte nicht zu den öffentlichen Aufgaben der Beklagten.	31
Unstreitig war dieses Seminar eine Veranstaltung eines privaten Trägers. Bei dem IFS e.V. handelt es sich nach der auf seiner Internetseite abrufbaren, als Ausdruck im Verwaltungsvorgang befindlichen Selbstdarstellung um einen gemeinnützigen Verein, dessen Mitglieder „zum Teil in der Verwaltung, in der Beratung, im Bankwesen und in der freien	32

Wirtschaft“ tätig sind. Sein Ziel ist es, „grenzüberschreitende“ aktuelle Rechts- und Wirtschaftsinformationen zu sammeln, auszuwerten und weiterzugeben. In aller Regel würden dazu in Tagesseminaren Referenten aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen die Thematik darstellen und erläutern, Gegenpositionen aufzeigen „und **vor allem praktische Hinweise und Lösungsmöglichkeiten** anbieten und wichtige rechtliche Informationen – für die Praktiker verwertbar – weitergeben“ (Hervorhebung im Original). In der Ankündigung des Seminars mit dem Titel „Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr. Neues ab 01.10.2013 – mit aktuellen Fällen“ heißt es u. a., die Veranstaltung gebe „einen umfassenden Überblick über die aktuellen Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungsauffassung“. Anhand praktischer Fälle würden „Handlungsempfehlungen sowie Erleichterungen bei der betrieblichen Umsetzung diskutiert“. Die Auseinandersetzung mit ausgewählten Fallgestaltungen biete „Ansatzpunkte für eine rechtssichere Beurteilung der umsatzsteuerrechtlichen Konsequenzen“. Zudem wurden die Teilnehmer ausdrücklich aufgefordert, „Fallbeispiele vorab bei IFS einzureichen“.

Bereits daraus ergibt sich, dass es sich bei dem eintägigen Seminar um eine auf die Bedürfnisse der Praxis ausgerichtete Veranstaltung handelte, bei der den Teilnehmern jedenfalls in erster Linie konkrete Hinweise und Ratschläge für die steuerrechtliche Behandlung grenzüberschreitender Waren- und Dienstleistungsströme gegeben werden sollten, und zwar gerade auch in Bezug auf „eigene“, zuvor dem IFS e. V. mitgeteilte Fälle. Für eine solche Veranstaltung erscheint der von der Beklagten in der Berufungsbegründungsschrift verwendete Begriff Fortbildungsveranstaltung ungeachtet auch rechtsberatender Elemente in der Summe durchaus passend. Nur vor dem Hintergrund der nach alledem einen greifbaren praktischen Mehrwert liefernden Informationsvermittlung erscheint auch der in der Seminarankündigung ausgewiesene Teilnehmerbeitrag von 460 (Frühbucher) bzw. 510 Euro, jeweils zuzüglich 19 Prozent Umsatzsteuer, plausibel. Angesichts des Vorstehenden ist, wie bereits hier festgehalten werden soll, die Behauptung der Beklagten in der mündlichen Verhandlung nicht nachvollziehbar, der Seminarankündigung fehle es an Aussagekraft zu Inhalt und Ausrichtung der Veranstaltung. 33

Die Tätigkeit als (Kor-) Referent bei einem dergestalt ausgerichteten, kostenpflichtig zu besuchenden Seminar eines privaten Veranstalters gehörte nicht zu den öffentlichen Aufgaben der Beklagten. Gegenteiliges lässt sich zunächst nicht aus dem von ihr hervorgehobenen Umstand herleiten, das Thema des Seminars betreffe „den Kernbereich der dienstlichen fachlichen Zuständigkeit“ des Klägers. Zum einen lässt sich allein aus der inhaltlichen Übereinstimmung des Themas eines Vortrags mit dem Gegenstand einer dienstlichen Aufgabe noch nicht herleiten, dass auch das Halten des Vortrags zur dienstlichen Aufgabe im Hauptamt des Beamten gehört. 34

Vgl. Urteil des Senats vom 21. März 2012– 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 38. 35

Zum anderen bleibt bei dieser auf die inhaltlich-gegenständliche Übereinstimmung beschränkten Betrachtung die dargelegte konzeptionelle Ausrichtung des Seminars unberücksichtigt. Es liegt auf der Hand, dass das Halten eines Vortrags und die Lösung der von den Teilnehmern eingereichten Fälle bei einer solchen ganztägigen Fortbildungsveranstaltung nicht zu der in der Berufungsbegründung benannten allgemeinen Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen gezählt werden kann, „die Öffentlichkeit über aktuelle steuerrechtliche Entwicklungen zu unterrichten“. Das gilt umso mehr, als das Ministerium auf seiner Internetseite selbst mitteilt, es dürfe „weder Rechtsauskünfte in Einzelfällen noch rechtliche oder steuerliche Ratschläge erteilen“. 36

Die streitige Tätigkeit gehörte aber auch dann nicht zu den öffentlichen Aufgaben des Bundesministeriums der Finanzen, wenn die auf die Vermittlung praktisch verwertbarer Informationen gerichtete Konzeption des in Rede stehenden Seminars außer Betracht bleibt. Denn das (hier den Schwerpunkt der Tätigkeit bildende) Halten von Vorträgen bei privaten Auftraggebern bzw. das Durchführen ganztägiger Fortbildungsseminare zählt auch dessen ungeachtet nicht zu den typischen Aufgaben der Ministerialverwaltung. Für die Bundesregierung sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) u. a. die Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, die Zusammenarbeit der Bundesministerien und mit den Verfassungsorganen sowie für den Geschäftsverkehr nach außen geregelt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 GGO). § 3 Abs. 1 GGO regelt insoweit – und damit auch für „den Geschäftsverkehr nach außen“ – die Aufgaben der Bundesministerien. Danach nehmen sie „Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln. Die Ausrichtung auf ministerielle Kernaufgaben ist durch ständige Aufgabenkritik sicherzustellen.“ Eine Vortragstätigkeit bei einem privaten Veranstalter ist in dieser Aufgabenbeschreibung nicht ausdrücklich enthalten. Sie lässt sich allenfalls ausnahmsweise zu den ministeriellen Aufgaben zählen, wenn ein sachlicher, in einem öffentlichen Interesse an der Vortragstätigkeit wurzelnder Grund gegeben ist, etwa weil der Vortrag der Realisierung von politischen Zielen dienen soll oder sonst einer der genannten Aufgaben der Bundesministerien nützlich sein kann. Denn nur bei Bestehen eines solchen öffentlichen Interesses kann die Beklagte mit dem Vortrag eines ihrer Beamten ihren in § 3 Abs. 1 GGO konkretisierten – öffentlichen – Aufgaben nachkommen.

Vgl. Urteil des Senats vom 21. März 2012– 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 40 und 69.

38

Davon geht im Ausgangspunkt offenbar auch die Beklagte aus, wenn sie vorträgt, ein öffentliches Interesse an Vorträgen von Beamten in „privaten Fortbildungsveranstaltungen“ sei „nicht regelhaft“ anzunehmen. Nichts anderes gilt – erst recht –, wenn es wie hier um die Durchführung eines ganztägigen Seminars geht, in dem praktische Handlungsempfehlungen gegeben werden sollen.

39

Dass hier ein Ausnahmefall vorliegt, hat die Beklagte weder konkret vorgetragen noch ist dafür sonst etwas ersichtlich. Die Beklagte hat insoweit lediglich ausgeführt, an Vorträgen ihrer Beamten könne „ein hohes öffentliches Interesse bestehen“. Um die Öffentlichkeit „sachgerecht und in der gebotenen Intensität über geltende und beabsichtigte Regelungen zu unterrichten“, sei es „häufig zweckmäßig, in eine Kommunikation mit betroffenen Wirtschaftskreisen und gesellschaftlichen Gruppen einzutreten“. Dazu seien häufig „Fortbildungsveranstaltungen privater Veranstalter besonders geeignet“. Abgesehen davon, dass die Beklagte für letztgenannte Behauptung keine Begründung angibt und ungeachtet der Frage, inwiefern „Fortbildung“ eine Aufgabe der Beklagten sein kann, lassen ihre in diesem Punkt allgemein gehaltenen Ausführungen nichts dafür erkennen, dass konkret an der streitigen Tätigkeit des Klägers ein öffentliches Interesse bestanden hätte. Im Gegenteil spricht der Inhalt des Verwaltungsvorgangs sehr deutlich dafür, dass ein solches öffentliches Interesse hier gerade nicht bestand.

40

41

So hat die Beklagte noch in ihrem Schreiben an den Personalrat vom 27. November 2012 zu einem in Konzeption und Ausrichtung vergleichbaren, ebenfalls vom IFS e.V. veranstalteten Seminar vom 4. Dezember 2012 mit dem Titel „Umsatzsteuer 2013. Neuerungen und Aktuelles aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung für die Praxis“ ausgeführt, die dortige Tätigkeit des Klägers sei zu untersagen, da er mit ihr dienstliche Pflichten verletze. Als Angehöriger des Bundesministeriums der Finanzen habe er im Interesse der Allgemeinheit im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und politischen Vorgaben das Steueraufkommen sicherzustellen. Die privaten Interessen der Zielgruppe des Seminars seien regelmäßig auf eine legale Steuervermeidung gerichtet. Auch wenn der Kläger die gesetzlichen Bestimmungen beachte, sei ein Interessenkonflikt „nahezu unvermeidlich“. Deutlich werde dies daran, dass in der Seminarankündigung damit geworben werde, es würden Handlungsempfehlungen diskutiert. Aufgrund der Werbung mit der dienstlichen Stellung des Klägers in der Seminarankündigung entstehe zudem der Eindruck, er verquickte mit Billigung des Ministeriums dienstliche und private Belange. Es werde der Anschein erweckt, dass er sein – teils behördeninternes – Wissen „exklusiv ,vermarktet““ und einzelne Steuerpflichtige bevorteilt würden. Zudem berge die Seminarteilnahme unter Berücksichtigung der von dem Kläger im Jahr 2012 insgesamt bereits wahrgenommenen Nebentätigkeiten die Gefahr eines Ansehensverlusts der öffentlichen Verwaltung. Die Öffentlichkeit werde kein Verständnis dafür aufbringen, dass ein von ihr alimentierter Beamter sein im dienstlichen Kontext erworbenes Wissen in solchem Umfang privat zur Erzielung eines finanziellen Vorteils nutze. Es werde der „böse Schein“ erweckt, der Beamte gehe seinem eigentlichen Beruf nur untergeordnet nach.

Vergleichbare Erwägungen fanden sich bereits in der an Staatssekretär Dr. C. adressierten und von diesem gebilligten Vorlage vom 17. August 2011, die sich auf die Nebentätigkeiten des Klägers im Jahr 2011 bezog. 42

Dass die Beklagte im Anschluss an das genannte Schreiben vom 27. November 2012 bis zur Zuordnung der Mitwirkung des Klägers an dem Seminar vom 23. September 2013 zu seinem Hauptamt mit Schreiben vom 8. April 2013 von ihrer eben dargelegten, ausführlich begründeten Einschätzung abgekehrt und nunmehr sogar zu der Auffassung gelangt ist, an der in Rede stehenden Tätigkeit bestehe ein öffentliches Interesse und es handele sich dabei um ihre, der Beklagten, Aufgabe, wird so von ihr wohl schon nicht geltend gemacht, jedenfalls aber nicht nachvollziehbar dargelegt. Wie bereits erwähnt, trägt sie nur allgemein vor, an einer Vortragstätigkeit bei einer privaten Fortbildungsveranstaltung könne ein (hohes) öffentliches Interesse bestehen, ohne näher darzulegen, dass und warum ein solcher Fall gerade hier gegeben sein soll. 43

Keine abweichende Bewertung ergibt sich auf der Grundlage des von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vertretenen Standpunkts, die auf das streitige Seminar bezogene Nebentätigkeitsanzeige des Klägers und die (im Verwaltungsvorgang – Beiakte 6, Blatt 147 – befindliche) Ankündigung dieses Seminars seien im Hinblick auf dessen Inhalt und Konzeption nicht hinreichend aussagekräftig gewesen, um eine möglicherweise bestehende Vergleichbarkeit mit dem vom IFS e.V. am 4. Dezember 2012 veranstalteten Seminar zu erkennen. Denn auch dieses Vorbringen macht nicht deutlich, warum ausnahmsweise ein öffentliches Interesse an der streitigen Tätigkeit bestanden haben soll. Ferner wirft es die (nicht beantwortete) Frage auf, angesichts welcher Erkenntnisse die Beklagte seinerzeit zu der Auffassung gelangt sein will, bei der streitigen Tätigkeit handele es sich um eine öffentliche, ihr obliegende Aufgabe. Dafür, dass die Beklagte sonstige Informationen zu dem früheren Seminar eingeholt hätte, bestehen keine Anhaltspunkte. 44

Im Übrigen vermag der Senat der genannten Auffassung der Beklagten nicht zu folgen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Informationsgehalt der Ankündigung des streitigen Seminars hinter dem jener Ankündigung zurückbleiben soll, mit der der IFS e.V. sein am 4. Dezember 2012 veranstaltetes Seminar beworben hat und auf der die oben referierte rechtliche Bewertung der Tätigkeit des Klägers bei diesem Seminar in dem Schreiben an den Personalrat vom 27. November 2012 maßgeblich beruht, wie die in diesem Schreiben angeführten Zitate aus der Seminarankündigung belegen. Der Kläger ist ausweislich der Ankündigungen zu diesen beiden, je in demselben Hotel veranstalteten eintägigen Seminaren jeweils mit dem gleichen, in einer auf Steuerrecht spezialisierten Kanzlei tätigen Korreferenten aufgetreten. Für beide Seminare wurde nahezu der gleiche Teilnehmerbeitrag erhoben. Der Kläger wird in beiden Ankündigungen (in ihrer im Verwaltungsvorgang enthaltenen Fassung) als Angehöriger des Umsatzsteuerreferats des Bundesministeriums der Finanzen ausgewiesen. Wortgleich heißt es in beiden Ankündigungen: „Lassen Sie sich von Umsatzsteuerspezialisten aus erster Hand informieren.“ Weitgehend übereinstimmend wird ferner ausgeführt, „[a]nhand praktischer Fälle“ zu geplanten, je näher benannten steuerrechtlichen Änderungen würden „Handlungsempfehlungen“ diskutiert. Ausführungen, die zu einer abweichenden Bewertung des streitigen Seminars gegenüber dem IFS-Seminar vom 4. Dezember 2012 Anlass geben könnten, vermag der Senat demgegenüber den Ankündigungen nicht zu entnehmen. Namentlich liefern die Unterschiede zwischen den Themen der Seminare, wie sie in ihren Titeln zum Ausdruck kommen (4. Dezember 2012: „Umsatzsteuer 2013. Neuerungen und Aktuelles aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung für die Praxis“, 23. September 2013: „Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr. Neues ab 01.10.2013 – mit aktuellen Fällen“) keinen solchen Anlass.

Auch sonst sind für einen grundlegenden Wandel der Bewertung der in Rede stehenden Tätigkeit des Klägers keine Anhaltspunkte erkennbar. Vielmehr hat der Leiter der Steuerabteilung noch kurz vor der streitigen Zuordnung gegenüber dem Personalreferat erklärt, die Tätigkeit solle nicht dem Hauptamt zugeordnet werden, da es sich um Schulungstätigkeit handele, die außerhalb des Bereichs der Bundesfinanzakademie „nie“ zum Hauptamt eines Angehörigen des Ministeriums gehöre. Davon abweichend hat das Personalreferat die Zuordnung verfügt und zur Begründung vermerkt, es handele sich um eine Veranstaltung, bei der „ministerielles Wissen gefragt und präsentiert wird“. Diese Begründung lässt aber nicht erkennen, warum der Dienstherr ein Interesse an der Veranstaltung haben sollte. Gegen die Annahme, aus Sicht der Beklagte habe ein solches Interesse bestanden und sie habe die Erledigung der streitgegenständlichen Tätigkeit von dem Kläger erwartet,

46

vgl. zu diesem Aspekt allgemein: OVG NRW, Urteil vom 21. März 2012 – 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 45,

47

spricht auch, dass ihr ausweislich ihres Schriftsatzes vom 10. Oktober 2013 zunächst nicht einmal bekannt war, ob der Kläger das Seminar überhaupt gehalten hat. Seinen Urlaub am 23. September 2013 hat sie in diesem Schriftsatz nachvollziehbar dahingehend gedeutet hat, dass er das Seminar „jedenfalls nicht im Hauptamt“ durchgeführt habe. Es ist ferner nichts dafür ersichtlich, dass die Beklagte Einfluss auf den Inhalt der streitigen Tätigkeit des Klägers genommen oder sich auch nur über die bloße Lektüre des Antrags und der Ankündigung des Seminars hinausgehend über dessen Inhalte im Einzelnen informiert hätte. Im Gegenteil hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass sie auf Inhalte des Seminars oder speziell der Tätigkeit des Klägers keinen Einfluss genommen habe. Danach ist nicht erkennbar, dass die von ihr angeführte Möglichkeit der Einflussnahme des Dienstherrn, die

48

aus der Zuordnung einer Tätigkeit zum Hauptamt folgt, tatsächlich Anlass für die hier streitige Zuordnung gewesen wäre.

Aus dem im Verwaltungsvorgang dokumentierten Geschehensablauf ab dem Jahr 2010 ergibt sich vielmehr, dass es der Beklagten mit der streitigen Zuordnung nicht um die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse stehenden öffentlichen Aufgabe ging, sondern das Bestreben im Vordergrund stand, den Umfang der Nebentätigkeiten des Klägers zu begrenzen. Ob dieses Bestreben auf sachlichen, von der Rechtsordnung anerkannten und namentlich mit den Regelungen in den §§ 97 ff. BBG in Einklang stehenden Gründen beruht hat, muss hier nicht erörtert werden. Denn mit der Zuordnung einer Tätigkeit zum Hauptamt darf jedenfalls nicht primär das Ziel verfolgt werden, der Sache nach gegebene Nebentätigkeiten eines Beamten zu begrenzen, weil diese Nebentätigkeiten mit öffentlichen oder dienstlichen Interessen in Konflikt geraten. Solchen Interessenkonflikten ist nicht durch eine (fehlerhafte) Zuordnung von Tätigkeiten zum Hauptamt, sondern im Rahmen der präventiven oder nachsorgenden Kontrolle der jeweiligen Nebentätigkeit zu begegnen. Hierzu ist dem Dienstherrn mit den Vorschriften in § 99 Abs. 2 und 3, § 100 Abs. 4 BBG ein hinreichendes Instrumentarium an die Hand gegeben. 49

Vgl. Urteil des Senats vom 21. März 2012 – 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 71 (noch zu § 65 Abs. 2, § 66 Abs. 2 Satz 3 BBG a. F.). 50

Allein der Umstand, dass die Beklagte mit diesem Instrumentarium (zunächst) das von ihr gewünschte Ziel einer Reduktion der Nebentätigkeiten des Klägers nicht erreicht hat, rechtfertigt es nicht, die beamtenrechtlichen Regelungen zu Nebentätigkeiten in den §§ 97 ff. BBG durch Zuordnung der Tätigkeit zum Hauptamt zu umgehen, zumal diese Regelungen auch dem Schutz des Beamten und seiner verfassungsrechtlich grundsätzlich garantierten, 51

vgl. BVerfG, BVerfG, Beschluss vom 28. September 2007 – 2 BvR 1121/06 et. al. –, ZBR 2008, 171 = juris, Rn. 10; Urteil des erkennenden Senats vom 21. März 2012 – 1 A 2332/09 –, juris, Rn. 50 bis 52, m. w. N., 52

Möglichkeit dienen, Nebentätigkeiten – auch in Form von Vorträgen – auszuüben. 53

Der von der Beklagten im Berufungsverfahren betonte Umstand, der Kläger sei in der Seminarankündigung als Mitglied des Umsatzsteuerreferats des Bundesministeriums der Finanzen genannt worden, weswegen es nahegelegen hätte, dass die Seminarteilnehmer seine Ausführungen dem Dienstherrn zurechnen würden, macht als solcher die streitige Vortragstätigkeit ebenfalls nicht zu einer Aufgabe der Beklagten. Andernfalls läge es letztlich in der Hand des Beamten, durch sein Auftreten bei Vortragsveranstaltungen den Kreis der Aufgaben des Dienstherrn zu bestimmen. Im Übrigen ist die auch in der mündlichen Verhandlung der Sache nach zum Ausdruck gebrachte Einschätzung der Beklagten, der Kläger werde bei dem Seminar als (quasi) offizieller Vertreter des Ministeriums wahrgenommen, nicht nachvollziehbar. Schon der Wortlaut der Seminarankündigung enthält keinen Hinweis hierauf. So wird der Kläger nicht als Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen angekündigt, sondern lediglich als ein Mitarbeiter aus dem dortigen Umsatzsteuerreferat. Darüber hinaus wäre das Auftreten eines (quasi) offiziellen Vertreters des Ministeriums, der aus von der Allgemeinheit aufgebrachten Steuermitteln finanziert wird, bei einer kostenpflichtigen Veranstaltung eines Anbieters von Fortbildungsveranstaltungen, noch dazu im Zusammenwirken mit einem Rechtsanwalt einer steuerrechtlich ausgerichteten Anwaltskanzlei, ausgesprochen begründungsbedürftig. Dies würde beispielsweise die Fragen auf, warum das Ministerium einen privaten Fortbildungsveranstalter unterstützt und nicht 54

auch konkurrierende Unternehmen, warum einer bestimmten steuerrechtlich ausgerichteten Kanzlei eine besondere Nähe zur Ministerialverwaltung zugebilligt wird, die zudem den Eindruck zu vermitteln geeignet wäre, jedenfalls besagter Rechtsanwalt verfüge über „einen besonderen Draht“ zum Ministerium, und warum schließlich ein durch die Zahlung des Teilnehmerbetrags bestimmter Zuhörerkreis exklusiv in den Genuss der aus Steuermitteln ohnehin schon finanzierten Informationen gelangen soll. Diese völlig offenen Fragen lassen ebenso wie der Wortlaut der Seminarankündigung bei lebensnaher Betrachtung nur den Schluss zu, dass der Kläger aus der Sicht potentieller Interessenten des Seminars, den Adressaten der Seminarankündigung, als Privatmann an dem Seminar teilnimmt und der Hinweis auf seine Zugehörigkeit zum Umsatzsteuerreferat des Ministeriums lediglich werbend seine besondere, in seinem Hauptberuf erworbene Fachkompetenz hervorheben soll.

Der Hinweis der Beklagten auf den Spielraum der Beamten des höheren Dienstes bei der Gestaltung der Wahrnehmung ihrer Aufgaben führt zu keinem anderen Ergebnis. Denn ein solcher Spielraum setzt voraus, dass es sich überhaupt um eine Aufgabe des Dienstherrn und damit des Beamten handelt. Im Übrigen kann die Beklagte auf eine aus ihrer Sicht zu beanstandende Nennung der dienstlichen Position eines Beamten bei einer Nebentätigkeit dadurch reagieren, dass sie diese Nennung zu unterbinden sucht. So hat sie noch in ihrem Widerspruchsbescheid vom 22. August 2013 ausgeführt, bei „allen Nebentätigkeiten mit dienstlichem Bezug“ dürfe nicht mit der dienstlichen Stellung geworben werden. 55

Angesichts des Vorstehenden greift auch der Verweis der Beklagten auf das Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern zum „Nebentätigkeitsrecht der Beamtinnen und Beamten des Bundes“ vom 30. April 2013 (Az. D 2-30107/4#4) nicht durch, wonach ein Vortrag „mit inhaltlichem Bezug zu den Aufgaben der Behörde“ bei einem privaten Veranstalter regelmäßig dem Hauptamt zuzuordnen ist, wenn vom Auftritt des Vortragenden unter Nennung der Behördenzugehörigkeit und der dienstlichen Stellung eine öffentliche Wirkung ausgehen kann (vgl. Ziffer 4. a) des Rundschreibens). 56

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. 57

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 58

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO, § 127 BRRG nicht gegeben sind. 59