
Datum: 11.01.2024
Gericht: Obergerverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 6. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 6 A 2831/21
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2024:0111.6A2831.21.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 19 K 34/19
Schlagworte: Beeinträchtigung dienstlicher Interessen Nebentätigkeit
Polizeibeamter Sicherheitsdienstleistungen
Normen: LBG NRW § 49
Leitsätze:
Erfolgsloser Zulassungsantrag eines Polizeioberkommissars, der die Verpflichtung des beklagten Landes zur Genehmigung einer Nebentätigkeit als Chauffeur in einem Unternehmen begehrt, das Sicherheitsdienstleistungen erbringt.

Tenor:
Der Antrag wird abgelehnt.
Die Kosten des Zulassungsverfahrens trägt der Kläger.
Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet.	1
Die mit dem Zulassungsbegehren vorgebrachten, für die Prüfung maßgeblichen Einwände (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) begründen weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (1.) noch zeigen sie auf, dass die Rechtsache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO aufweist (2.). Ist das Urteil des Verwaltungsgerichts auf mehrere selbständig tragende Gründe gestützt, kann die Berufung nur zugelassen werden, wenn im Hinblick auf jede dieser Begründungen ein Zulassungsgrund geltend gemacht ist und vorliegt.	2
1. Das Zulassungsvorbringen begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.	3
Zweifel in diesem Sinn sind anzunehmen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden und sich die Frage, ob die Entscheidung etwa aus anderen Gründen im Ergebnis richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt.	4
Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 7.10.2020 - 2 BvR 2426/17 -, NVwZ 2021, 325 = juris Rn. 34, und vom 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 -, NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 16 f., jeweils m. w. N.; BVerwG, Beschluss vom 10.3.2004 - 7 AV 4.03 -, NVwZ-RR 2004, 542 = juris Rn. 9 f.	5
Dabei ist innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO in substantiiert Weise darzulegen, dass und warum das vom Verwaltungsgericht gefundene Entscheidungsergebnis ernstlich zweifelhaft sein soll. Diese Voraussetzung ist nur dann erfüllt, wenn das Gericht schon auf Grund des Antragsvorbringens in die Lage versetzt wird zu beurteilen, ob ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestehen.	6
Hiervon ausgehend sind ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung nicht dargelegt.	7
Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag,	8
das beklagte Land unter Aufhebung des Bescheides des Polizeipräsidiums R. vom 26.11.2018 zu verpflichten, dem Kläger eine Nebentätigkeitsgenehmigung für die Nebentätigkeit "Chauffeurfahrten" für das Unternehmen "V. und L." zu erteilen,	9
abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger - seit dem Jahre 2006 im Bereich der Spezialeinheiten des beklagten Landes tätig und Absolvent zahlreicher Schulungen, unter anderem im Bereich Personenschutz und Fahrsicherheit - habe keinen Anspruch auf die Erteilung der begehrten Nebentätigkeitsgenehmigung. Diese sei zu versagen, weil die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigen könne (§ 49 Abs. 2 Satz 1 LBG NRW). Davon sei im Fall des Klägers auszugehen, weil mehrere (Regel-) Versagungsgründe des § 49 Abs. 2 Satz 2 LBG NRW vorlägen. Eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen durch die beantragte Nebentätigkeit ergebe sich zunächst daraus, dass sie in einer Angelegenheit ausgeübt werde, in der die Polizei tätig werde oder werden könne (§ 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LBG NRW). Die beantragte Tätigkeit könne den Kläger weiterhin auch in einen Widerstreit mit dienstlichen Pflichten bringen (§ 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 LBG NRW). Unabhängig davon sei außerdem der Versagungsgrund des § 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 LBG NRW gegeben.	10

Dem tritt der Zulassungsantrag bereits in Bezug auf den erstgenannten, die Ablehnung der Genehmigung selbständig rechtfertigenden Versagungsgrund nicht mit Erfolg entgegen. Das Verwaltungsgericht hat insoweit Folgendes ausgeführt:

§ 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LBG NRW begründe im Interesse der Ansehenswahrung der Verwaltung für solche Aufgaben ein Nebentätigkeitsverbot, bei deren Wahrnehmung sich eine Funktionskonkurrenz zum Hauptamt ergebe. Dies sei bei Polizeibeamten wie dem Kläger nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Nebentätigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu vollziehen sei oder jedenfalls in einem engen Konnex hierzu stehe. Davon sei hier auszugehen. Die beantragte Nebentätigkeit als Chauffeur bei der Firma V. & T. unterfalle dem Bereich der Sicherheitsdienstleistungen, die zum ureigenen Aufgabengebiet der Polizei gehörten. Dabei sei die beantragte Nebentätigkeit umfassend und unter Berücksichtigung des Aufgabenfeldes des beschäftigenden Unternehmens zu betrachten. Dieses trage die Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe bereits als Namenszusatz auf ihren Briefbögen. In das Handelsregister sei sie mit dem Tätigkeitsfeld "Bewachung von Leben und/oder Eigentum fremder Personen sowie L." eingetragen. Nach den Angaben des Klägers erbringe die Firma Leistungen in den Bereichen Sicherheitskonzepterstellung, Veranstaltungsschutz, Chauffeurdienstleistungen und Personenschutz. Daraus ergebe sich, dass es um Sicherheitsdienstleistungen auch in weiterem Sinne gehe, zu denen in diesem Rahmen auch der L. gehöre. Dies lasse sich aus den Beschreibungen der Aufgabenbereiche eindeutig ablesen. Auf diese umfassende Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe sei das Unternehmen auch von seiner Gründung an ausgerichtet gewesen, wie die Eintragung im Handelsregister zeige. Der L. sei nicht zunächst ein eigenständiges, von den übrigen Leistungen getrennt zu betrachtendes Gewerbe gewesen, zu dem Sicherheitsdienstleistungen hinzugekommen seien. Dieser Service sei vielmehr von Beginn an in das Angebot von Sicherheitsdienstleistungen integriert gewesen. Gegen diese sich nach Lage der Akten ergebenden Einschätzungen habe der Kläger nichts substantiiert eingewandt, sondern sich darauf beschränkt, zu bestreiten, dass er "Sicherheitsleistungen" erbringe und hinsichtlich des Tätigkeitsfeldes der Firma sowie weiterer ihm gestellter Fragen auf seine Ehefrau verwiesen. Es obliege jedoch ihm, die beantragte Tätigkeit dem Dienstherrn so darzulegen, dass dieser über alle wesentlichen Informationen verfüge. Komme der Beamte dieser Obliegenheit nicht nach, so werde nach Aktenlage entschieden. Danach stelle sich die Tätigkeit des Klägers als Teil der von der O. UG angebotenen Sicherheitsdienstleistungen dar.

12

Mit dem gegen diese näher erläuterten Annahmen gerichteten Zulassungsvorbringen zieht der Kläger die Erwägungen des Verwaltungsgerichts, dass sich der angefochtene Bescheid bereits als rechtmäßig erweise, weil der Versagungsgrund nach § 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LBG NRW gegeben sei, nicht ernstlich in Zweifel.

13

a) Ohne Erfolg tritt der Kläger zunächst mit einer Stellungnahme der Geschäftsführerin der Firma O. UG (seiner Ehefrau) vom 22.10.2021 der Feststellung des Verwaltungsgerichts entgegen, mangels substantiierten Vortrags zu einer konkreten Trennung der Dienstleistungssparten der Firma "V. & L." sei das Unternehmen nach Lage der Akten dem Sicherheitsgewerbe zuzuordnen. Diese Stellungnahme geht in dem entscheidenden Punkt - der Trennung von L. und Sicherheitsdienstleistungen - nicht wesentlich über die diesbezüglichen Behauptungen des Klägers im Klageverfahren hinaus. Soweit sie zusätzlich lediglich eine "Vermischung oder Ergänzung" von als solchen beauftragten Chauffeurservices durch Sicherheitsdienstleistungen "aus Gründen des unternehmerischen Risikos und aus versicherungstechnischen Aspekten" für nicht möglich hält, bleibt dies ohne nähere Begründung eine nicht nachvollziehbare Behauptung, zumal der Kläger im Zulassungsantrag

14

im Gegensatz dazu vorträgt, es sei möglich, Sicherheitsdienstleistungen zusätzlich zu einer Chauffeurfahrt zu buchen. Der pauschale Verweis des Klägers auf eine für Chauffeurfahrten mit Sicherheitsdienstleistungen angeblich erforderliche "anderweitige" (Fahrzeug-)Versicherung führt nicht weiter, weil auch diese Behauptung weder näher substantiiert noch - etwa durch Vorlage entsprechender Bescheinigungen über die Versicherung etwaiger firmeneigener Fahrzeuge oder über die Anmietung von Fahrzeugen mit entsprechender Versicherung - belegt wird.

b) Mit seinem weiteren Vorbringen stellt der Kläger die entscheidungstragende Annahme des Verwaltungsgerichts, dass er eine Nebentätigkeit in einem Unternehmen anstrebt, dessen Gegenstand in den Bereich der Sicherheitsdienstleistungen fällt, ebenfalls nicht durchgreifend in Frage. Das gilt zunächst, soweit er geltend macht, die von der Firma O. UG vornehmlich im Rahmen von Veranstaltungen angebotenen Sicherheitsdienstleistungen hätten mit dem L. nichts zu tun. Zwar könnten sie auch zusätzlich zu einer Chauffeurfahrt gebucht werden. Aus Gründen des unternehmerischen Risikos und auch aus versicherungstechnischen Aspekten sei eine solche Buchung jedoch zwingend im Vorhinein vorzunehmen. Hinzu komme, dass im Sicherheitsbereich und damit auch für um "Sicherheitsleistungen" ergänzte Chauffeurleistungen nur solche Mitarbeiter eingesetzt werden dürften, die sicherheitsüberprüft seien und die dem zuständigen Amt auch als solche Mitarbeiter gemeldet worden seien. Er - der Kläger - sei zu keinem Zeitpunkt ein solcher Mitarbeiter gewesen, sondern habe von vornherein nur solche Fahrten durchführen sollen, bei denen keinerlei "Sicherheitsleistungen" hinzugebucht werden und dementsprechend auch weder vertraglich zu erbringen seien noch erbracht werden könnten. Weil bereits die vertragliche Gestaltung unter Berücksichtigung des unternehmerischen Risikos eine strikte Trennung gebiete, finde eine eindeutige Trennung der Geschäftsbereiche statt. Eine Funktionskonkurrenz zum Hauptamt bestehe damit nicht. Die Genehmigung sei ausschließlich für Chauffeurdienstleistungen beantragt, und solche biete die Polizei nicht an. Da eine Nebentätigkeitsgenehmigung für "Sicherheitsleistungen" nicht beantragt sei, dürfe auf diese Tätigkeit auch nicht abgestellt werden. 15

Damit wird die vom Verwaltungsgericht angenommene Funktionskonkurrenz nicht widerlegt. Zunächst kann das Bestehen einer solchen Konkurrenz zwischen der beantragten Nebentätigkeit als Chauffeur und der hauptamtlichen Tätigkeit nicht - wie der Kläger offenbar meint - allein begrifflich, anhand der von ihm gewählten Bezeichnung der Tätigkeit im Genehmigungsantrag, beurteilt werden. Nach dem Schutzzweck der Norm muss 16

- worauf auch die vom Ordnungsgeber in § 6 Abs. 1 NtV u. a. geforderten Angaben zu Art und Auftraggeber der Nebentätigkeit hindeuten - 17

bei der Prüfung der Tatbestände des § 49 Abs. 2 Satz 2 LBG NRW die angestrebte Nebentätigkeit vielmehr so zugrunde gelegt werden, wie sie tatsächlich durchgeführt werden soll. Maßgeblich ist hier demnach, ob gerade die Chauffeurtätigkeit, wie sie vom Kläger beim Auftraggeber O. UG tatsächlich wahrgenommen werden soll, in Funktionskonkurrenz zu seiner hauptamtlichen Tätigkeit tritt, weil sie (auch) eine Sicherheitsdienstleistung ist bzw. solche Leistungen (mit) umfasst. Davon ist das Verwaltungsgericht mangels substantiierten Klägervorbringens zu einer Trennung der Chauffeur- von den Sicherheitsdienstleistungen nach Aktenlage ausgegangen und hat hierbei in nicht zu beanstandender Weise u. a. auf die Firmierung, das sich aus dem Handelsregister ergebende Tätigkeitsfeld, die tatsächlich angebotenen umfassenden Sicherheitsdienstleistungen und die Entstehungsgeschichte der Firma O. UG abgestellt. 18

Mit seinem Zulassungsantrag legt der Kläger nicht hinreichend dar, dass dies ernstlichen Zweifeln begegnet, etwa weil entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts eine in der Theorie mögliche Trennung der Geschäftsbereiche "Sicherheit" und "Chauffeurleistungen" unter dem Dach der Firma O. UG gelebte Praxis und deshalb eine Funktionskonkurrenz zum Hauptamt des Klägers tatsächlich nicht gegeben wäre. Die vom Kläger hierzu überreichte Stellungnahme der Geschäftsführerin der D. ist aus den oben genannten Gründen nicht aussagekräftig. Auch soweit der Kläger selbst darauf hinweist, dass für Chauffeurdienstleistungen unter Hinzunahme von Sicherheitsdienstleistungen nur solche Mitarbeiter eingesetzt werden dürften, die - anders als er selbst - "sicherheitsüberprüft" und dem zuständigen Amt auch als solche Mitarbeiter gemeldet seien, folgt daraus nichts anderes. Eine Tätigkeit des Klägers bei der O. UG im Bereich der Sicherheitsdienstleistungen, etwa als Personenschützer, würde in gewerberechtlicher Hinsicht gem. § 34a Abs. 1a Satz 1 GewO i. V. m. §§ 8 Nr. 3, 16 Abs. 1 und 2 Bewachungsverordnung (lediglich) voraussetzen, dass er die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt und seine Ehefrau als Gewerbetreibende die in § 16 Abs. 1 Satz 2 Bewachungsverordnung genannten Informationen in das online zugängliche Bewacherregister einträgt; aufgrund seiner Laufbahnbefähigung für den Polizeivollzugsdienst müsste er weder den grundsätzlich erforderlichen Unterrichtsnachweis im Sinne von § 34a Abs. 1a Nr. 2 GewO noch den - etwa für leitende Funktionen im Bewachungsgewerbe ansonsten erforderlichen - Sachkundenachweis (vgl. § 34a Abs. 1 Satz 3 Nr. 3, Abs. 1a Satz 2 GewO) erbringen. Die zu erfüllenden gewerberechtlichen Hürden sind daher, anders als der Kläger mit seinem Hinweis auf eine angebliche 'Sicherheitsüberprüfung' suggeriert, vergleichsweise gering. Einen Nachweis darüber, dass er tatsächlich nicht in das Bewacherregister eingetragen ist - etwa in Form einer Bestätigung des zuständigen Gewerbeaufsichtsamts - hat der Kläger auch mit dem Zulassungsantrag nicht vorgelegt; zu der Frage der (Nicht-)Eintragung des Klägers in das Bewacherregister verhält sich auch die Stellungnahme seiner Ehefrau als Geschäftsführerin der O. UG nicht.

Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass aufgrund der vorstehend im Einzelnen erörterten Aspekte (erforderliche Fahrzeugversicherung, unternehmerisches Risiko, erforderliche Eintragung im Bewacherregister) eine Trennung der Geschäftsbereiche "L." und "Sicherheitsdienstleistungen" jedenfalls im Hinblick auf die Beschäftigung des Klägers geboten ist, fehlte es an belastbaren Anhaltspunkten - geschweige denn Nachweisen - dafür, dass eine solche Trennung bei der O. UG auch tatsächlich umgesetzt wird. Weder der Kläger noch die Geschäftsführerin der O. UG haben die vom beklagten Land bereits mit E-Mail vom 20.12.2017 und Schreiben vom 30.1.2018 angeforderten und im Klageverfahren im Schriftsatz vom 11.10.2019 erneut angesprochen Abrechnungen vorgelegt, aus denen ersichtlich würde, welche Leistungen des Klägers die O. UG in der Vergangenheit abrechnet hat und ob es sich dabei tatsächlich nur um (reine) Chauffeurdienstleistungen gehandelt hat. 20

2. Die vom Kläger ferner geltend gemachten besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) rechtfertigen ebenfalls nicht die Zulassung der Berufung. Dieser Zulassungsgrund setzt voraus, dass die Angriffe des Klägers gegen die Tatsachenfeststellungen oder die rechtlichen Würdigungen, auf denen das angefochtene Urteil beruht, begründeten Anlass zu Zweifeln an der erstinstanzlichen Entscheidung gäben, die sich nicht ohne Weiteres im Zulassungsverfahren klären ließen, sondern die Durchführung eines Berufungsverfahrens erfordern würden. Das ist nach den obigen Ausführungen jedenfalls in Bezug auf die die angefochtene Entscheidung selbständig tragende und nicht ernstlich in Zweifel gezogene Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass eine die Ablehnung der Nebentätigkeitsgenehmigung rechtfertigende Beeinträchtigung dienstlicher Belange gegeben ist, weil die Voraussetzungen u. a. des Versagungsgrundes 21

nach § 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LBG NRW vorliegen, nicht der Fall.

Das weitere Vorbringen des Klägers zum Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO greift auch im Übrigen nicht durch. So stellt sich die vom Kläger aufgeworfene Frage, 22

"ob die beantragte Nebentätigkeit auch dann in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde tätig wird oder werden kann, wenn die Firma, bei der die Nebentätigkeit ausgeübt werden soll, anderweitig entsprechende Tätigkeiten anbietet, diese jedoch durch den Beamten im Rahmen der Nebentätigkeit nicht wahrgenommen werden sollen", 23

vorliegend bereits nicht, weil das Verwaltungsgericht nach den obigen Ausführungen zu Recht davon ausgegangen ist, dass eine strikte Trennung der von der O. UG angebotenen Chauffeur- und Sicherheitsdienstleistungen nicht erfolgt. 24

Soweit sich das Zulassungsvorbringen ferner auf die weiteren vom Verwaltungsgerichts festgestellten Versagungsgründe bezieht, kommt es darauf im Rahmen der Prüfung des § 124 Abs. 2 VwGO nicht mehr an. Stützt das Verwaltungsgericht seine Entscheidung - wie hier - auf mehrere selbständig tragende Gründe, kommt eine Zulassung der Berufung nur dann in Betracht, wenn hinsichtlich jeder dieser Begründungen ein Zulassungsgrund dargelegt wird und vorliegt, was aus den oben genannten Gründen im Hinblick auf die erstinstanzlichen Feststellungen zu dem Vorliegen eines Versagungsgrundes nach § 49 Abs. 2 Satz Nr. 3 LBG NRW nicht der Fall ist. 25

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 40, 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG. 26

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). 27