Oberverwaltungsgericht NRW, 1 A 1890/07

Datum:	05.03.2009
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	1. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	1 A 1890/07
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2009:0305.1A1890.07.00

Tenor:

Die Berufung des Klägers wird zurückgewiesen.

Auf die Berufung der Beklagten wird das angefochtene Urteil geändert.

Die Klage wird in vollem Umfang abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Der Kläger fuhr am 9. Januar 2004 morgens mit seinem privaten PKW von seinem Wohnort in S. zum Amtsgericht in E. , um dort in einem Strafverfahren eine 2

Zeugenaussage zu tätigen, die durch seine dienstliche Tätigkeit als Polizeiobermeister (Besoldungsgruppe A 8 BBesO) bei der Bundesgrenzschutzinspektion E. Flughafen veranlasst war. Auf dem Weg zum Gericht wurde er auf der G. -S1. -Straße (Ecke I. -I1. -Allee) in E. in einen Verkehrsunfall verwickelt, in dessen Verlauf sich eine Unfallbeteiligte leicht verletzte. Die Staatsanwaltschaft E. leitete daraufhin gegen den Kläger ein Ermittlungsverfahren wegen fahrlässiger Körperverletzung ein. Der Kläger ließ sich in diesem Verfahren anwaltlich vertreten und beantragte mit Schreiben vom 26. Februar 2004 bei der Beklagten die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes in Strafsachen. Dabei erklärte er, dass er die Kosten der Rechtsverteidigung im Strafverfahren nicht anderweitig geltend machen werde. Eine Rechtsschutzversicherung habe er nicht.

Die Staatsanwaltschaft E. stellte das Strafverfahren gegen den Kläger nach § 170 Abs. 2 StPO ein. Die Rechtsanwaltsgebühren für die Verteidigung in dem Verfahren betrugen 240,58 Euro. Diesen Betrag glich die Gewerkschaft der Polizei gegenüber dem Strafverteidiger aus. Nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag des Klägers wurde das Geld ihm gegenüber lediglich verauslagt. 3

Mit Bescheid vom 13. Mai 2004 lehnte das Grenzschutzpräsidium West den begehrten Rechtsschutz in Strafsachen mit der Begründung ab, bei der Fahrt zum Amtsgericht E. habe es sich nicht um eine dienstliche Verrichtung des Klägers oder um ein Verhalten gehandelt, das mit einer dienstlichen Tätigkeit im Zusammenhang stehe. Der Kläger habe seinen privaten PKW benutzt. Die Fahrt zum Amtsgericht sei rechtlich wie eine Fahrt des Beamten zum Dienstort zu werten; für hier auftretende Unfälle werde grundsätzlich kein dienstlicher Rechtsschutz gewährt. 4

Gegen die ablehnende Entscheidung legte der Kläger am 21. Mai 2004 Widerspruch ein, den er im Wesentlichen damit begründete, dass es sich bei der Fahrt zum Gerichtstermin nicht um eine Privatfahrt, sondern um eine dienstliche Verrichtung gehandelt habe. Andernfalls müssten sich Beamte, die dienstlich veranlasste Gerichtstermine wahrnähmen, für die Dauer des Termins einschließlich der Hin- und Rückfahrt jeweils dienstfrei oder Urlaub nehmen. 5

Den Widerspruch wies das Grenzschutzpräsidium West mit Widerspruchsbescheid vom 2. September 2004 zurück. Zwar stehe die Fahrt mit dem eigenen PKW wegen der Zeugenaussage im Zusammenhang mit dienstlichen Tätigkeiten. Gleichwohl sei jedoch ein enger Zusammenhang, welcher Voraussetzung für die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes sei, ausgeschlossen. Für die direkte Fahrt vom Wohnort zum Gericht bestehe zwar ebenso wie für die insoweit gleich zu behandelnde Fahrt zum Dienstort Dienstunfallschutz; eine solche Fahrt sei aber nicht dem engeren Bereich der dienstlichen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen, für die die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes geboten sei. 6

Am 21. September 2004 hat der Kläger vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben. Zur Begründung hat er darauf hingewiesen, bei der Fahrt zum Amtsgericht E. habe es sich um eine dienstliche Verrichtung gehandelt, unabhängig davon, ob er ein Dienstfahrzeug oder seinen privaten PKW genutzt habe. Es stehe ihm aus der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht gemäß § 79 BBG ein Anspruch auf den geltend gemachten Rechtsschutz zu, weil ihm die Kostentragung aus privaten Mitteln nicht zugemutet werden könne. Sinn und Zweck des dienstlichen Rechtsschutzes sei es, den Beamten von durch dienstliche Verhältnisse veranlassten Belastungen zu entlasten, die ihn durch mit seiner dienstlichen Verrichtung zusammenhängenden Tätigkeiten in die Gefahr von Strafverfahren oder sonstigen Verfahren bringen und wegen deren Bestreitung er deshalb nicht auf seine Besoldung verwiesen werden dürfe. Zur im dienstlichen Interesse des Dienstherrn ausgeübten Tätigkeit eines 7

Polizeibeamten gehöre die für diesen Berufsstand häufig anfallende Situation einer Zeugenvernehmung vor Gericht. Dies komme auch durch die vom Dienstherrn hierfür erteilte Aussagegenehmigung zum Ausdruck. Damit zusammenhängend sei auch die Fahrt zum Zeugenvernehmungstermin eine dienstliche Tätigkeit. Das ergebe sich daraus, dass hierfür Dienstfahrzeuge verwendet werden dürften und die Dauer der Vernehmung als Dienstzeit gelte. Unerheblich sei, dass er – der Kläger – die Fahrt im vorliegenden Fall von zu Hause aus mit seinem Privatfahrzeug angetreten habe. Dies sei kürzer und kostengünstiger gewesen, als zunächst zur Dienststelle zu fahren und von dort aus den Weg zum Gericht anzutreten. Im Reisekostenrecht würden auch immer nur die Kosten für den kürzesten Weg erstattet. Zudem habe er für die zurückgelegte Strecke ununterbrochen unter dem Wegeunfallversicherungsschutz gestanden. Daraus ergebe sich, dass es sich um einen im Interesse des Dienstherrn liegenden Weg handele.

Zur weiteren Begründung hat der Kläger sich – wie bereits im Widerspruchsverfahren – auf die Richtlinie des Bundesministeriums des Innern vom 29. November 1999 zur Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen berufen. Demnach sei dem Beamten zur Bestreitung der notwendigen Kosten seiner Rechtsverteidigung ein zinsloses Darlehen zu gewähren. Voraussetzung dafür sei, dass ein dienstliches Interesse an einer zweckentsprechenden Rechtsverteidigung bestehe, weil z.B. im Falle einer Verurteilung des Bediensteten mit Schadensersatzansprüchen gegen den Bund zu rechnen wäre. Ein derartiges Interesse sei in der Regel bei Polizeivollzugsbeamten gegeben, soweit sie Vollzugsaufgaben wahrnähmen oder in Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Zwang ausübten. Ferner müsse die Verteidigungsmaßnahme wegen der Eigenart der Sach- oder Rechtslage geboten erscheinen, und es müsse anzunehmen sein, dass dem Bediensteten kein oder kein schweres Verschulden treffe. Schließlich dürfe die Verauslagung der Kosten dem Bediensteten nicht zugemutet werden. Die in der Richtlinie genannten Voraussetzungen träfen auf ihn – den Kläger – zu. Insbesondere habe die Beklagte ein objektives Interesse an der Einstellung des Strafverfahrens gegen den Kläger gehabt, da sie andernfalls für die unfallbedingt eingetretenen Schäden aus der Haftungsverantwortlichkeit des Bundes nach dem Pflichtversicherungsgesetz zu haften gehabt hätte. Darüber hinaus habe er aufgrund von Parallelen im Reisekostenrecht einen Anspruch auf Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes. Schließlich habe sich noch keine tatsächliche Verwaltungspraxis, auf die die Beklagte sich berufe, herausbilden können, da die Handhabung der vorliegenden Streitfrage für die Beklagte neu sei. 8

Der Kläger hat beantragt, 9

1. den Bescheid des BGSP West vom 13. Mai 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des BGSP West vom 2. September 2004 aufzuheben, 10

2. die Beklagte zu verurteilen, an ihn 240,58 Euro zu zahlen, 11

3. hilfsweise die Beklagte zu verurteilen, über seinen Antrag auf Gewährung von Rechtsschutz unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. 12

Die Beklagte hat beantragt, 13

die Klage abzuweisen. 14

15

Sie hat die Auffassung vertreten, auf der Grundlage der allgemeinen Fürsorgepflicht nach § 79 BBG gebe es keinen allgemeinen Anspruch darauf, alle Aufwendungen und damit Rechtsverteidigungskosten erstattet und Schäden ersetzt zu bekommen, deren Ursachen irgendwie mit dienstlichen Handlungen zusammenhingen oder im weiteren Sinne zugleich dienstlichen Interessen dienten. Nach der Sachschadensrichtlinie würden Sachschäden an dienstlich benutzten privateigenen Kraftfahrzeugen u.a. nur dann erstattet, wenn der Einsatz des privaten Fahrzeugs vom Dienstherrn ausdrücklich verlangt oder von diesem veranlasst sei. Vorliegend hätte der Kläger jedoch ein ihm zur Verfügung stehendes Dienstfahrzeug für die Fahrt zum Gericht nutzen können. Davon ausgehend könne er bei Benutzung seines privaten PKW auch keine Rechtsschutzgewährung für das aufgrund des Verkehrsunfalls eingeleitete Ermittlungsverfahren beanspruchen. Er – der Kläger – habe keine dienstliche Verrichtung im Sinne der Rechtsschutzrichtlinien wahrgenommen, denn die eigenwirtschaftlich motivierte Benutzung des privaten Fahrzeugs habe in keinem engen Zusammenhang mit seinen dienstlichen Aufgaben als Polizeivollzugsbeamter und auch nicht im dienstlichen Interesse gestanden. Sinn und Zweck der Rechtsschutzrichtlinien lägen allein darin, den Bediensteten unter bestimmten Voraussetzungen von den Sonderbelastungen freizustellen, die sich aus einer im Zusammenhang mit seiner dienstlichen Tätigkeit oder Stellung als Beamter erfolgten, im Nachhinein aber nicht gerechtfertigten Strafverfolgung ergäben. Dadurch solle die innere Unabhängigkeit des Beamten gestärkt und seine Bereitschaft zur Wahrnehmung solcher Tätigkeiten entsprechend berücksichtigt werden. Er solle sich an der Übernahme oder der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Dienstaufgaben nicht durch die Angst vor unberechtigter Strafverfolgung und den damit verbundenen Belastungen gehemmt oder gar gehindert sehen. Das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen den Kläger habe in keinem engeren Zusammenhang mit der Zielsetzung der Rechtsschutzrichtlinien gestanden, die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Beamten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben zu stärken. Rechtsschutz werde gewährt bei Beamten, die hoheitliche Vollzugsaufgaben wahrnähmen oder in unmittelbarer Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Zwang ausübten. Im Übrigen liege die Entscheidung über die Hilfegewährung durch Vorfinanzierung von Rechtsanwaltskosten in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren durch Darlehensgewährung sowie der etwaige Verzicht auf die Darlehensrückzahlung im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn. Hinsichtlich der Rechtsschutzrichtlinien komme es auf die tatsächliche Verwaltungspraxis an, welche den geltend gemachten Anspruch ausschlösse. Die tatsächliche Verwaltungsübung könne selbst bei Abweichung vom Richtlinienwortlaut bedeutsam sein, wenn sie vom Urheber der Richtlinien gebilligt oder geduldet werde.

Durch das angefochtene Urteil hat das Verwaltungsgericht der Klage insoweit stattgegeben, dass die Beklagte unter Aufhebung der Entscheidung des Grenzschutzpräsidiums West vom 13. Mai 2004 sowie dessen Widerspruchsbescheides vom 2. September 2004 verpflichtet worden ist, das Rechtsschutzbegehren des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. 16

Zur Begründung hat es im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Soweit der Kläger die Verurteilung der Beklagten begehre, ihm die Kosten für die Inanspruchnahme eines Strafverteidigers in Höhe von 240,58 Euro zu erstatten, bleibe die Klage ohne Erfolg, weil ein gebundener Anspruch des Klägers auf die Gewährung von Rechtsschutz unter Fürsorgegesichtspunkten nicht feststellbar sei. Der Kläger habe allerdings auf der Grundlage der Rechtsschutzrichtlinien einen Anspruch auf erneute Bescheidung seines Gesuches, weil die angefochtenen Entscheidungen des Grenzschutzpräsidiums West ermessensfehlerhaft seien. Hierbei sei der Frage nach der Zumutbarkeit der Kostenübernahme durch den Kläger 17

nachzugehen. An dem erforderlichen Zusammenhang zwischen dem Verkehrsunfall und den dienstlichen Verrichtungen des Klägers fehle es jedenfalls nicht. Dieser Zusammenhang werde auch durch die Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs nicht in Frage gestellt.

Gegen dieses Urteil richten sich die vom Senat zugelassenen Berufungen des Klägers und der Beklagten. 18

Zur Begründung wiederholt und vertieft der Kläger im Wesentlichen sein erstinstanzliches Vorbringen. Ergänzend weist er darauf hin, dass das Verwaltungsgericht den Begriff einer "Verauslagung" der Kosten in dem Erlass des Bundesministeriums des Innern verkannt habe. Darunter sei keine endgültige Kostentragung zu verstehen. Unklarheiten hinsichtlich des Textes des Rechtsschutzerlasses müsse sich die Beklagte zurechnen lassen. Schließlich bleibe die Beklagte jede Erklärung dazu schuldig, was sie unter einem engeren oder weiteren Zusammenhang mit der Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben verstehe und wo nach ihrer Auffassung die Trennlinien verliefen. In der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat hat der Kläger § 79 BBG als zentrale Anspruchsgrundlage bewertet und betont, dass eine den Fall des Klägers betreffende Verwaltungspraxis nicht ersichtlich sei. 19

Der Kläger fasst die erstinstanzlich gestellten Anträge zur Klarstellung dahingehend neu, dass beantragt wird, 20

1. die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Grenzschutzpräsidiums West vom 13. Mai 2004 in der Gestalt dessen Widerspruchsbescheides vom 2. September 2004 zu verpflichten, ihm 240,58 Euro zu bewilligen, 21

2. hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, seinen Antrag auf Gewährung von Rechtsschutz unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. 22

Der Kläger beantragt, 23

> das angefochtene Urteil zu ändern, soweit die Klage abgewiesen worden ist, und nach dem neu gefassten erstinstanzlichen Klageantrag zu 1. zu erkennen sowie die Berufung der Beklagten zurückzuweisen. 24

Die Beklagte beantragt, 25

> das angefochtene Urteil zu ändern, soweit der Klage stattgegeben worden ist, und die Klage in vollem Umfang abzuweisen sowie die Berufung des Klägers zurückzuweisen. 26

Zur Begründung führt sie aus, sie habe das ihr eingeräumte Ermessen sachgerecht und insbesondere in Übereinstimmung mit dem Sinn und Zweck der Rechtsschutzrichtlinien ausgeübt. Diese dienten als Ausfluss der allgemeinen Fürsorgepflicht des Dienstherrn dem Zweck, den Beamten an der Übernahme oder der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Dienstaufgaben nicht durch die Angst vor unberechtigter Strafverfolgung und den damit verbundenen – auch finanziellen – Belastungen zu hemmen oder zu hindern. Es sei zulässig, bei der Rechtsschutzgewährung danach zu differenzieren, ob unmittelbar polizeiliche Aufgaben wahrgenommen würden, ob sonstige dienstliche Aufgaben ohne erhöhte Gefahr strafrechtlicher Verfolgung wahrgenommen würden oder ob lediglich ein mittelbarer Zusammenhang mit der Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben bestehe. Zwar sei vorliegend ein weiter Zusammenhang mit den dienstlichen Aufgaben des Klägers als Polizeivollzugsbeamter gegeben. Es bestehe aber kein dienstliches Interesse an einer zweckentsprechenden Rechtsverteidigung im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, welches 27

aus dem Unfall unter Beteiligung des vom Kläger gesteuerten und aus persönlicher Veranlassung genutzten Privatkraftfahrzeugs resultiere. Ein dienstliches Interesse an der zweckentsprechenden Rechtsverteidigung könne nur dann vorliegen, wenn die Pflicht des Dienstherrn zur Schutzgewährung eine Entlastung des Beamten durch Gewährung weiterer Geldleistungen zusätzlich zur Besoldung gebiete.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge (2 Hefte) Bezug genommen. 28

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 29

Die zulässige, namentlich rechtzeitig begründete Berufung des Klägers hat in der Sache keinen Erfolg; die gleichermaßen zulässige Berufung der Beklagten ist hingegen begründet. 30

Die Klage ist zulässig. 31

Statthafte Klageart ist vorliegend die Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO). Der Kläger begehrt die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten Verwaltungsaktes: Die Bewilligung der Kostenübernahme für die anwaltliche Verteidigung im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in Höhe von 240,58 Euro durch den Dienstherrn ist ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG. Insbesondere kommt der Regelung Außenwirkung zu, da der Kläger insoweit nicht in seiner Amtsstellung, sondern in seiner persönlichen Rechtsstellung als Beamter betroffen ist. Das Begehren des Klägers ergibt sich nicht als Rechtsfolge unmittelbar aus einem Gesetz, so dass eine allgemeine Leistungsklage auf Zahlung ausscheidet. 32

Die Klage hat sich nicht dadurch erledigt, dass der Kläger nach Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen ihn keine bloße "Verauslagung" der Kosten der Rechtsverteidigung im Sinne der Nr. 1 Satz 2 Buchstabe d) der Richtlinie zur Gewährung von Rechtsschutz für Bundesbedienstete vom 29. November 1999 – D I 3 - 211 481/1 – (im Folgenden RL 1999), 33

GMBl 1999, S. 814, 34

im Wege eines Darlehens mehr begehren kann, da er von einem Darlehen keinen Nutzen mehr hat. Gemäß seinem Klageantrag begehrt er aber auch keine bloße Darlehensgewährung, sondern darüber hinausgehend die endgültige Übernahme (Bewilligung) der angefallenen Kosten für den Verteidiger in Höhe von 240,58 Euro. Dieses Begehren kann er weiterhin mit der vorliegenden Verpflichtungsklage verfolgen. Sein Rechtsschutzinteresse entfällt nicht deshalb, weil die Gewerkschaft der Polizei den Geldbetrag zwischenzeitlich gegenüber dem Strafverteidiger beglichen hat, denn gegenüber dem Kläger handelt es sich nach seinem unbestritten gebliebenen Vortrag lediglich um eine Verauslagung für die Zwischenzeit, solange noch kein behördlicher Rechtsschutz geleistet wird. 35

Die Klage ist jedoch weder mit ihrem Haupt- noch mit ihrem Hilfsantrag begründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zur Übernahme der Anwaltskosten in Höhe von 240,58 Euro, noch kann er beanspruchen, dass die Beklagte erneut die Frage der Erstattung bescheidet. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 13. Mai 2004 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 2. September 2004 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. 36

37

I.

Ein Anspruch auf Kostenübernahme durch die Beklagte ergibt sich weder aus der Verwaltungspraxis der Beklagten i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG (1.) noch unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gemäß § 79 BBG in der Fassung bis zum 11. Februar 2009 – jetzt: § 78 BBG – (2.). Aus den Richtlinien zur Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen für Bundesbedienstete kann der Kläger mangels unmittelbarer Außenwirkung keinerlei Ansprüche herleiten. Diese haben keinen Rechtsnormcharakter, sondern wirken lediglich innerhalb der Verwaltung und dienen der gleichmäßigen Handhabung der Gewährung von Rechtsschutz. 38

1. 39

Ein Anspruch "nach Maßgabe" der sog. Rechtsschutzrichtlinie kommt nach dem Vorstehenden allenfalls mittelbar insofern in Betracht, als sich der Inhalt der Richtlinie mit der tatsächlichen Handhabung der Verwaltungspraxis deckt. Grundlage des Anspruchs ist in diesem Zusammenhang allein die Selbstbindung der Verwaltung gemäß dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Entscheidend ist somit, dass der Kläger nur einen Anspruch auf Gleichbehandlung entsprechend der in der Verwaltungspraxis zum Ausdruck kommenden Ermessensbindung der Verwaltung hat. Hier ist der Gleichheitssatz nicht verletzt, weil die an der Rechtsschutzrichtlinie orientierte Verwaltungspraxis der Beklagten die Gewährung von Rechtsschutz für Fälle der vorliegenden Art nicht vorsieht. 40

Die Ablehnung der begehrten Kostenübernahme hält sich in den Grenzen der maßgeblichen (damaligen) Verwaltungspraxis zum Zeitpunkt der Antragstellung im Jahr 2004. Eine gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt – hier nicht ersichtliche – zu seinen Gunsten geänderte Verwaltungspraxis der Beklagten würde dem Kläger nicht zu seinem Anspruch verhelfen können. Dies ergibt sich schon aus dem dogmatischen Ansatz der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG: Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot liegt nämlich nur dann vor, wenn der Kläger ohne sachlichen Grund anders behandelt wurde als andere Beamte in vergleichbaren Situationen. Da die Beklagte grundsätzlich befugt ist, ihre Verwaltungspraxis jederzeit zu ändern, würde eine solche Änderung einen sachlichen Grund begründen, Beamte im Hinblick auf die Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen ab dem Zeitpunkt der Änderung anders zu behandeln als vor dem Zeitpunkt der Änderung der Verwaltungspraxis. 41

Vgl. Senatsbeschluss vom 21. Februar 2006 42

– 1 A 2468/04 –. 43

Vorliegend sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Kläger abweichend von der (im Jahr 2004 bestehenden) Verwaltungspraxis der Beklagten behandelt wurde. Die Beklagte hat hinreichend substantiiert dargelegt, dass sie im Fall des Klägers entsprechend ihrer Verwaltungspraxis entschieden hat. Demnach gewährt sie Rechtsschutz nicht in allen Fällen, die in irgendeinem, sondern allein in solchen, die in einem engen Zusammenhang mit der dienstlichen Verrichtung stehen. Ein irgendwie gearteter, mittelbarer Zusammenhang – der bei der Fahrt zum Amtsgericht, um dort in der Eigenschaft als Polizeivollzugsbeamter eine Zeugenaussage zu tätigen, durchaus vorliegt und letztlich von der Beklagten auch nicht bestritten wird – reicht nach ihrer Praxis jedenfalls nicht aus. 44

Nach den Ausführungen der Beklagten wird dienstlicher Rechtsschutz, der der unbeeinflussten, pflichtgemäßen Amtsführung dient, 45

vgl. hierzu allgemein: Plog/Wiedow/Bayer/Lem-höfer, BBG, Loseblattkommentar, Stand: Dezember 2008, Anh. VI/16 Rn. 1, 46

gewährt, um die Bediensteten unter bestimmten Voraussetzungen von den Sonderbelastungen freizustellen, die sich aus einer im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit oder Stellung als Beamter erfolgten, im Nachhinein aber nicht gerechtfertigten Strafverfolgung ergäben. Dadurch soll die innere Unabhängigkeit des Beamten gestärkt und seine Bereitschaft zur Wahrnehmung solcher Tätigkeiten entsprechend berücksichtigt werden. Er soll sich an der Übernahme der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Dienstaufgaben nicht durch die Angst vor unberechtigter Strafverfolgung und den damit verbundenen Belastungen gehemmt oder gar gehindert sehen – weshalb im Übrigen die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz als im Interesse des Dienstherrn liegend anzusehen ist –. Das betrifft namentlich den Fall der Wahrnehmung hoheitlicher Vollzugsaufgaben oder der Ausübung von Zwang in Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse. In diesen Fällen ist nach der Praxis der Beklagten der Dienstherr gefordert, weil insoweit die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung gegenüber der Wahrnehmung anderer Funktionen als eindeutig erhöht erachtet wird. 47

Vgl. in diesem Zusammenhang: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 9. Juli 1991 – 4 S 1370/90 –, juris (Rn. 18), und Beschluss vom 27. September 1996 – 4 S 3322/94 –, juris (Rn. 8); OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. Juni 2000 – 2 A 10283/00 –, NVwZ-RR 2001, 115 (116) DÖD 2001, 179 (180) = RiA 2001, 203 (205) und juris (Rn. 29). 48

Diese der Verwaltungspraxis der Beklagten zugrunde liegenden Erwägungen halten einer rechtlichen Überprüfung stand. Insbesondere unter Fürsorgegesichtspunkten ist es sachlich gerechtfertigt, danach zu differenzieren, in welchem Grad eine dienstliche Tätigkeit als solche bereits die Gefahr birgt, dass der Beamte einer strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt wird. 49

Ausgehend davon behandelt die Beklagte die Fahrt mit dem privaten PKW direkt zu dem Gericht, an dem eine Zeugenaussage zu tätigen ist, wie die Dienstantrittsfahrt zur Dienststelle. Das ist sachgerecht, denn beide Fälle sind im Wesentlichen vergleichbar, da es im gegebenen Zusammenhang regelmäßig – wie hier – keinen erheblichen Unterschied macht, ob jemand morgens direkt seine Dienststelle zum Dienstantritt ansteuert oder zunächst einen anderen Ort, an dem er seinen Dienst zu verrichten hat. Wenn die Beklagte für Ermittlungsverfahren wegen Verkehrsunfällen, die sich auf den Fahrten der Bediensteten zum Dienstort ereignen, grundsätzlich den in Rede stehenden dienstlichen Rechtsschutz nicht gewährt, dann kann dem Kläger unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes deswegen auch ein entsprechender Anspruch nicht zustehen. Das gilt unbeschadet der Frage, ob der konkret in Rede stehende Fall für die Beklagte neu ist, so dass sich insoweit noch keine Verwaltungspraxis herausgebildet haben könnte. Denn gegebenenfalls hätte die Beklagte mit der Einbeziehung des Falles des Klägers an den Zweck ihrer Verwaltungspraxis dem Gleichheitssatz genügend angeknüpft und damit rechtsverbindlich deutlich gemacht, wie sie künftig derartige (weitere) Fälle zu behandeln gedenkt (antizipierte Verwaltungspraxis der Beklagten zur Rechtsschutzgewährung). 50

Vgl. dazu allgemein: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. Juni 2000 – 2 A 10283/00 –, NVwZ-RR 2001, 115 (116) = DÖD 2001, 179 (180) = RiA 2001, 203 (205) und juris (Rn. 28). 51

Die – unterstellte – Tatsache, dass die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes für einen Fall wie den vorliegenden bislang noch nicht strittig gewesen ist, kann nicht dazu führen, den ersten auftretenden Fall im Sinne des Klägers entscheiden zu müssen. Eine solche Schlussfolgerung verbietet sich schon deshalb, weil es sonst der Verwaltung unmöglich wäre, 52

Präzedenzfälle unter Sachgesichtspunkten zu bewerten und dabei eine Praxis zu entwickeln, die nicht (voll) dem Begehren bzw. den Interessen der Bediensteten entspricht.

Die hier erfolgte Parallelisierung der Fahrt des Klägers mit einer Dienstantrittsfahrt ist nach allem rechtmäßig. Für eine Privilegierung des Klägers bietet namentlich der Umstand keinen Anlass, dass er seine erste dienstliche Verrichtung an dem fraglichen Tag nicht in seiner Dienststelle, sondern im Amtsgericht E. zu erledigen hatte. Entscheidend ist, dass er weder auf dem Weg zur Dienststelle noch auf dem Weg zum Amtsgericht mit seinem PKW bereits dienstliche Verrichtungen im Sinne der Verwaltungspraxis der Beklagten zu bewältigen hatte. Der von der Beklagten geforderte "enge Zusammenhang" kann frühestens mit Dienstantritt eintreten, so dass der Dienstantritt der frühestmögliche Zeitpunkt für die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes ist. Der Dienstantritt kann die vom Kläger vermisste Trennlinie zwischen der Gewährung von Rechtsschutz und seiner Ablehnung sachangemessen markieren; dass nach der Praxis der Beklagten die Trennlinie einen noch engeren Bereich unterschiedlicher Aufgabenwahrnehmungen erfasst, weil innerhalb der Dienstausübung Rechtsschutz nur bei der Wahrnehmung besonderer hoheitlicher Aufgaben gewährt wird, ist vorliegend schon nicht mehr erheblich, da der Kläger noch nicht einmal die Grenze des Dienstantritts überschritten hatte. Jene Praxis würde allerdings erst recht zum Nachteil des Klägers greifen, käme es auf sie an. 53

Solange der Kläger noch mit seinem privaten PKW vom Wohnort aus unterwegs war, hatte er seinen Dienst noch nicht angetreten. Anders wäre es allenfalls dann, wenn die Inanspruchnahme des privaten Fahrzeugs für dienstliche Zwecke – unabhängig davon, ob der Dienstgang als solcher gesondert anzeigepflichtig war – ausdrücklich genehmigt war, was vorliegend nicht der Fall ist. Dementsprechend gehört es zur von der Beklagten praktizierten Übung, dienstlichen Rechtsschutz bei der (ungenehmigten) Benutzung eines privaten PKW zu versagen, wenn für die Fahrt – wie hier – auch ein Dienstfahrzeug hätte genutzt werden können. Wäre der Kläger hingegen erst zur Dienststelle gefahren, dort in ein Dienstfahrzeug eingestiegen und sodann auf dem Weg zum Amtsgericht verunfallt, so hätte ihm die Beklagte zwar nach ihrem Vortrag dienstlichen Rechtsschutz gewährt. Darin liegt jedoch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Fälle sind schon gar nicht vergleichbar, weil im letzteren Fall der Kläger bereits seinen Dienst angetreten hätte, was für die Fahrt mit dem privaten PKW zur Dienststelle oder zu einem anderen Ort, an dem dann der Dienst aufgenommen werden soll, nicht gilt. Im Übrigen darf die Beklagte im Rahmen ihrer Ermessensausübung generalisierend Fallgruppen bilden. Soweit sie dabei in der Benutzung des polizeilichen Dienstfahrzeugs eine Art der Ausübung von Vollzugstätigkeiten sieht mit der Folge, dass bei Unfällen in diesen Konstellationen dienstlicher Rechtsschutz gewährt wird, ist dies nicht zu beanstanden. Wirtschaftliche Überlegungen, dass es möglicherweise nicht sinnvoll gewesen wäre, den (hier marginalen) Umweg über die Dienststelle zu nehmen, um dort in ein Dienstfahrzeug zu steigen, spielen hierbei keine Rolle. Im Übrigen ist es reine Spekulation anzunehmen, bei Benutzung des Dienstfahrzeugs hätte dieses Schaden genommen, was nicht im Interesse des Dienstherrn sein könne; bei vorheriger Fahrt zur Dienststelle wäre der Geschehensablauf ein anderer gewesen. 54

Der Kläger hat diese Verwaltungspraxis nicht in Frage gestellt. Insbesondere hat er keine(n) Kollegen benannt, denen bzw. dem die Beklagte in einem vergleichbaren Fall, also bei einem Wegeunfall mit Personenschaden, Rechtsschutz gewährt hätte. 55

Der Einwand des Klägers, wonach die Zeit des Auftretens vor Gericht als Zeuge als Dienstzeit gewertet werde und dementsprechend die Fahrt dorthin ebenfalls als dienstliche Tätigkeit gewertet werden müsse, ist unerheblich, da die Beklagte wie dargelegt eine andere 56

Grenzziehung vorgenommen hat.

Dem Kläger ist durchaus zuzustimmen, dass es zu den häufig vorkommenden Tätigkeiten eines Polizeivollzugsbeamten gehört, vor Gericht – mit Aussagegenehmigung des Dienstherrn – als Zeuge auszusagen. Von der Aussage vor Gericht kann jedoch die Fahrt dorthin vertretbar getrennt werden. Es ist keineswegs zwingend, aus dem Umstand der Üblichkeit, dass Polizisten vor Gericht als Zeugen auftreten, auch zu schließen, dass demnach für Unfälle auf dem Weg zum Gericht Rechtsschutz durch den Dienstherrn zu gewähren sei. Die Beklagte hat jedenfalls deutlich gemacht, dass dies nicht ihrer Verwaltungspraxis entspricht. Ob gegebenenfalls etwas anderes gilt, wenn gegen den Beamten aufgrund seiner Aussage vor Gericht ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wird (z.B. wegen Falschaussage), bedarf vorliegend keiner Entscheidung. 57

Vgl. dazu Senatsurteil vom 1. Februar 1988 – 1 A 2475/86 –, DVBl 1988, 1074 = NWVBl 1988, 372 = NVwZ 1989, 578. 58

Die geschilderte Verwaltungspraxis ist von der Beklagten nicht lediglich bloß vorgeschoben. Sie steht – entgegen der Auffassung des Klägers – vielmehr im Einklang mit der Richtlinie zur Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen für Bundesbedienstete vom 29. November 1999. Diese und nicht die entsprechende Nachfolgerichtlinie vom 2. Dezember 2005, 59

GMBl 2006, S. 38, 60

findet vorliegend Anwendung. Aus den oben dargelegten Erwägungen, dass es auf die Verwaltungspraxis der Beklagten zum Zeitpunkt der Antragstellung im Jahr 2004 ankommt, ist ausschließlich die Auslegung und Anwendung der Richtlinie von 1999 heranzuziehen und nicht die seinerzeit noch nicht erlassene Richtlinie von 2005. Letztere enthält auch keinerlei etwa zu berücksichtigende rückwirkende Regelungen. Im Übrigen stünde die Verwaltungspraxis auch mit der neuen Richtlinie in Einklang. 61

Der von der Beklagten für die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz geforderte enge Zusammenhang der Verrichtung bzw. des Verhaltens mit der dienstlichen Tätigkeit findet seinen Niederschlag ausdrücklich in der Richtlinie selbst, und zwar in Nr. 1 Satz 2 Buchstabe a) RL 1999. Demnach besteht ein dienstliches Interesse an einer zweckentsprechenden Rechtsverteidigung, welches weitere "Gewährungsvoraussetzung" ist, in der Regel bei Polizeivollzugsbeamten und anderen Bediensteten, "soweit sie Vollzugsaufgaben wahrnehmen oder in Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Zwang ausüben". Durch die mit dem Wort "soweit" erfolgte Einschränkung hat bereits der Richtliniengeber zum Ausdruck gebracht, dass nicht jeder Zusammenhang mit einer dienstlichen Tätigkeit die Gewährung von Rechtsschutz in einem anschließenden Verfahren nach sich zieht. Die – und sei es gegebenenfalls auch nur beispielhaft aufgeführte – Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben sowie die Ausübung von Zwang in Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (z.B. bei einer Einsatzfahrt oder bei der Festnahme eines Verdächtigen) betreffen den ureigenen Bereich hoheitlichen Handelns. Gerade bei Ausübung dieser Tätigkeiten besteht in besonderer Weise die Gefahr eines strafrechtlich relevanten Verhaltens durch die handelnden Beamten. Um diesen die Angst vor strafrechtlicher Verfolgung und den damit verbundenen Kosten zu nehmen, so dass sie "unbelastet" ihren Aufgaben nachgehen können, wird im Falle der Einleitung eines strafrechtlichen Verfahrens vom Dienstherrn Rechtsschutz durch Zurverfügungstellung entsprechender Mittel gewährt. 62

Ausgehend von diesen ausdrücklich in der Richtlinie verorteten Anhaltspunkten ist es der Beklagten schon von daher nicht verwehrt, Rechtsschutz nur bei dem geschilderten engen 63

Zusammenhang zur Tätigkeit des Beamten zu gewähren, sofern sie diese Praxis bei allen ihren Bediensteten in gleicher Weise anwendet und solange die Praxis nicht derart restriktiv gehandhabt wird, dass möglicherweise die Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern verletzt wird, weil etwa die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz den Bediensteten (nahezu) gänzlich versagt bliebe. Anhaltspunkte dafür sind nicht ersichtlich und auch nicht vorgetragen. Daher ist es unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte Beamte des Polizeivollzugsdienstes bei der Wahrnehmung ihrer ihnen zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse als spezifisch gefährdet einstuft und insoweit ein dienstliches Interesse an einer zweckentsprechenden Rechtsverteidigung im Sinne der Richtlinie regelmäßig als gegeben ansieht,

vgl. VG Aachen, Urteil vom 23. April 2008 – 1 K 333/08 –, juris (Rn. 33), 64

dies jedoch bei der Fahrt zum Dienst mit dem privaten PKW – also vor Dienstantritt – verneint. 65

Dem steht nicht entgegen, dass der Wortlaut im ersten Satz der Richtlinie recht offen und scheinbar einschränkungslos formuliert ist. So heißt es in Nr. 1 Satz 1 RL 1999, dass einem Bediensteten auf seinen schriftlichen Antrag die Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen zu gewähren ist, wenn gegen ihn wegen einer dienstlichen Verrichtung oder eines Verhaltens, das mit einer dienstlichen Tätigkeit im Zusammenhang steht, ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft oder eine Untersuchung vor einem Seeamt eingeleitet, die öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren oder Privatklage nach § 374 StPO erhoben oder der Erlass eines Strafbefehls beantragt worden ist. Abgesehen davon, dass dieser Passus in Buchstabe a) mit dem Merkmal des dienstlichen Interesses bereits näher – und zwar einschränkend – konkretisiert wird (s.o.), kommt es bei Verwaltungsvorschriften nicht auf ihren Wortlaut an. Anders als bei Rechtsnormen kommt es für deren Auslegung als Willenserklärung des Dienstherrn nach der auch im Verwaltungsrecht geltenden Regel des § 133 BGB auf den wirklichen Willen des Erklärenden an. Deswegen sind Verwaltungsvorschriften – wie die in Rede stehende – gemäß der von ihrem Urheber gebilligten oder zumindest geduldeten tatsächlichen Verwaltungspraxis auszulegen; Anhaltspunkte dafür, dass die geschilderte Praxis der Beklagten vom Urheber der Richtlinie – Bundesministerium des Innern – nicht zumindest geduldet werde, sind nicht ersichtlich. Die Richtlinien sind deswegen so auszulegen, wie sie tatsächlich angewendet werden. Auf einen der Praxis etwa entgegenstehenden Wortlaut kommt es nicht an. 66

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 13. August 2008 – 1 WB 10.08 –, DokBer B 2009, 366 (369) und juris (Rn. 17), vom 28. Mai 2008 – 1 WB 19.07 –, juris (Rn. 23), und Urteile vom 2. März 1995 – 2 C 17.94 –, ZBR 1995, 238, m.w.N., sowie vom 23. April 2003 – 3 C 25.02 –, NVwZ 2003, 1384; Senatsbeschlüsse vom 8. Juni 2006 – 1 A 2809/04 – und vom 21. Februar 2006 – 1 A 2468/04 –; OVG NRW, Urteil vom 28. Oktober 1999 – 12 A 4187/97 –, NWVBl. 2000, 184 = DÖD 2000, 162 (163) = RiA 2000, 295 (296) und juris (Rn. 2). 67

Sind demnach die Verwaltungsvorschriften nicht wie Rechtsnormen auszulegen, kann sich der Kläger nicht darauf berufen, dass ihm – nach seiner Lesart – nach dem Wortlaut zu Beginn der Richtlinie der geltend gemachte Anspruch zu gewähren sei. Im Übrigen steht der Wortlaut der tatsächlichen Verwaltungspraxis nicht einmal entgegen, weil sich schon – wie gezeigt – aus dem Wortlaut der von der Beklagten geforderte enge Zusammenhang zwischen der Verrichtung bzw. des Verhaltens mit der dienstlichen Tätigkeit ergibt (Nr. 1 Satz 2 Buchstabe a) RL 1999). 68

69

Unerheblich ist, ob – wie vom Kläger angenommen – im Falle seiner strafrechtlichen Verurteilung die durch ihn verletzte Person Schadensersatzansprüche gegen den Bund nach dem Pflichtversicherungsgesetz hätte. Im Übrigen ist nicht weiter ersichtlich, woraus sich ein solcher Anspruch nach dem Pflichtversicherungsgesetz konkret ergeben sollte, zumal hier ein Privatwagen eigenwirtschaftlich genutzt wurde.

Soweit der Kläger auf Parallelen im Reisekostenrecht hinweist, vermag er dadurch eine durchgreifende Grundlage für den streitgegenständlichen Anspruch nicht aufzuzeigen. Denn das Reisekostenrecht ist nicht geeignet, Ansprüche auf Gewährung von Rechtsschutz zu begründen. Das Reisekostenrecht und die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz verfolgen unterschiedliche Zwecke. Beim Reisekostenrecht geht es um die Entschädigung des Beamten für die durch eine – für den Dienstherrn durchgeführte – Dienstreise entstandenen Kosten; prägend ist demnach das Prinzip der Auslagenerstattung. 70

Vgl. Bauschke, in: Fürst, GKÖD, Loseblattkommentar, Stand: Januar 2009, K § 88 BBG Rn. 2; Reimann, in: Meyer/Fricke, Reisekosten im öffentlichen Dienst, Loseblattkommentar, Stand: Dezember 2008, § 1 BRKG Rn. 4. 71

Hingegen steht bei der Gewährung von Rechtsschutz nicht der Gedanke des Aufwendungsersatzes im Vordergrund; der Rechtsschutz dient vielmehr vornehmlich einer unbeeinflussten, pflichtgemäßen Amtsführung des Beamten. Zu diesem Zweck soll ihm durch die Gewährung eines zinslosen Darlehens ermöglicht werden, zur Wahrung seiner Rechte einen Verteidiger zu beauftragen, wenn ihm die Verauslagung der Kosten ansonsten nicht zugemutet werden kann. Es geht also darum, ihn (vorübergehend) von wirtschaftlichen Belastungen freizustellen, damit er sich eines erforderlichen Rechtsschutzes bedienen kann. Grundsätzlich soll das Darlehen auch anschließend zurückgezahlt werden; nur in den Fällen der Nr. 2 RL 1999 – und entsprechender Verwaltungspraxis – wird auf die Rückzahlung des Darlehens verzichtet. Dagegen kennt das Reisekostenrecht keine Darlehensgewährung. Dort geht es um die (in der Regel pauschalierende) Vergütung entstandener Reisekosten. 72

Ohne einen hinreichend gegebenen sachlichen Bezug verweist der Kläger schließlich darauf, dass ihm auf der Fahrt zum Amtsgericht E. Wegeunfallschutz nach den §§ 30 ff BeamtVG zugestanden hätte. Daraus folgert er, dass ihm für das Ermittlungsverfahren, welches aufgrund des auf diesem Weg erfolgten Unfalls eingeleitet wurde, ebenfalls Rechtsschutz zu gewähren sei. Ob hier überhaupt ein Dienstunfall i.S.d. § 31 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 BeamtVG vorliegt, mag dahingestellt bleiben. Da nicht unmittelbar die Dienststelle angesteuert wurde und auch keiner der in § 31 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BeamtVG genannten Fälle vorliegt, erscheint dies eher zweifelhaft. Jedenfalls führt aber selbst der (unterstellte) Anspruch auf Gewährung von Unfallfürsorge nicht zwingend dazu, dass dem Kläger deshalb auch dienstlicher Rechtsschutz gewährt werden müsste. Unter Fürsorgegesichtspunkten im Sinne des § 79 BBG a.F. müssen Unfallfürsorge einerseits und Rechtsschutzgewährung andererseits vom Dienstherrn keineswegs parallel ausgestaltet sein, da insoweit keine gleich zu behandelnden Fälle vorliegen. Das ergibt sich schon daraus, dass beide Leistungen unterschiedliche Zwecke verfolgen. Bei der Unfallfürsorge geht es primär um die Wiederherstellung der körperlichen Integrität des Beamten, damit er dem Dienstherrn mit seiner Arbeitskraft wieder zur Verfügung steht. Erst wenn dies nicht gelingt, greift sekundär der Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Absicherung des Beamten. 73

Vgl. Plog/Wiedow/Groepper/Tegethoff, BBG, Loseblattkommentar, Stand: Dezember 2008, § 30 BeamtVG Rn. 6 f. 74

Hingegen verfolgt die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes – wie bereits im Zusammenhang mit dem Reisekostenrecht im vorherigen Abschnitt aufgezeigt – einen davon abweichenden Sonderzweck, so dass hierfür schon deshalb keine Folgerungen aus dem Wegeunfallschutz abgeleitet werden können.

Wenn der Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums das Recht der Unfallfürsorge als einen Aspekt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn in den §§ 30 ff BeamtVG umfangreich normiert und dabei insbesondere auch Wegeunfälle einbezieht, so kann daraus nicht geschlossen werden, dass unter dem Gesichtspunkt der Fürsorge zwingend auch Rechtsschutz bei Unfällen auf dem Weg zum Dienst zu gewähren wäre. Der Dienstunfallschutz kann daher, soweit dabei die Grenzen des bestehenden Gestaltungsspielraums, die sich insbesondere aus dem Wesenskern der Fürsorgepflicht ergeben, nicht überschritten werden, weiter reichen als die Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes. 76

Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Rechtsnormen, welche die Beklagte zur Gewährung von Rechtsschutz verpflichten, existieren nicht. Somit steht die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz im grundsätzlich weiten Ermessen der Beklagten. Das durch § 79 BBG a.F. eingeräumte Ermessen hat der Richtliniengeber bereits mit Erlass der Richtlinie ausgeübt. Die RL 1999 bzw. die auf deren Grundlage gehandhabte und nach dem Vorstehenden letztlich maßgebliche Verwaltungspraxis dient der Gewährleistung der gleichmäßigen Handhabung dieses Ermessens. Die Anwendung einer solchen Richtlinie auf den Einzelfall stellt eine rechtmäßige Ermessensausübung dar, sofern nicht die Richtlinie bzw. ihre Anwendung im konkreten Fall gegen Sinn, Zweck und Wesensgehalt des Gesetzes verstößt, dessen Ausführung sie dienen soll. 77

Vgl. VG Kassel, Urteil vom 19. Juni 2008 – 7 E 213/05 –, juris (Rn. 15). 78

Hierfür ist nichts ersichtlich, wie im Folgenden unter 2. zu zeigen sein wird. Im Übrigen bedurfte es nicht der ausdrücklichen Anstellung von (weitergehenden) Ermessenserwägungen durch die Beklagte: Da bereits nach der nicht zu beanstandenden Verwaltungspraxis auf der Grundlage der RL 1999 die ermessensleitenden Voraussetzungen für die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz nicht vorlagen, waren der Beklagten keine Handlungsoptionen eröffnet. Erst recht scheidet deswegen eine Ermessensreduzierung auf Null zugunsten des Klägers aus. 79

2. 80

Der Kläger hat schließlich auch keinen Anspruch auf Gewährung dienstlichen Rechtsschutzes unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nach § 2 BPolBG i.V.m. § 79 BBG a.F.. Hiernach hat der Dienstherr im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl des Beamten und seiner Familie zu sorgen. Er schützt ihn bei seiner amtlichen Tätigkeit und in seiner Stellung als Beamter. Zu dieser Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG zählt, gehört seine Beistandspflicht in Fällen der Erfüllung dienstlicher oder außerdienstlicher Sonderpflichten. Jene Beistandspflicht kann u.a. auch dann gefordert sein, wenn gegen einen Beamten im Zusammenhang mit seiner Stellung oder Funktion als Beamter strafrechtlich ermittelt wird. 81

Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. Juni 2000 – 2 A 10283/00 –, NVwZ-RR 2001, 115 = DÖD 2001, 179 (180) = RiA 2001, 203 (204) und juris (Rn. 24); VG Aachen, Urteil vom 23. April 2008 – 1 K 333/08 –, juris (Rn. 24). 82

Ein unmittelbarer Anspruch aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn kommt nur in Betracht, wenn die Besonderheiten des Einzelfalls es ausnahmsweise gerechtfertigt erscheinen lassen und eine Nichtgewährung der begehrten Leistung ansonsten der Fürsorgepflicht grob widersprechen würde bzw. – m.a.W. – wenn die Fürsorgepflicht ansonsten in ihrem Wesenskern verletzt wäre. 83

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Juni 1999 – 2 C 29.98 –, ZBR 2000, 46 = DÖD 2000, 86 (87) und juris (Rn. 21 f); Senatsurteil vom 24. Mai 2006 – 1 A 3706/04 –, NVwZ-RR 2006, 800 (801) und juris (Rn. 43 f). 84

Daran wäre gegebenenfalls zu denken, wenn die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz das einzig geeignete und notwendige Mittel wäre, damit der Kläger im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren überhaupt seine Rechte wahrnehmen könnte. Hierfür gibt der vorliegende Fall nichts her. Die Ablehnung der Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz stellt für den Kläger keine besondere Härte dar. Er ist nicht anders betroffen als jeder andere, der auf der Fahrt zu einer Zeugenaussage vor Gericht oder – hier von der Beklagten gleich behandelt – auch zur Dienststelle einen (Wege-)Unfall verursacht, bei dem eine Person leicht verletzt wird. Wenn daraufhin ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wird, lässt sich das noch den allgemeinen Lebensrisiken zuordnen, die jeden treffen können, und deren Folgen er vorrangig aus eigenen Mitteln bewältigen muss. Die Zeugenaussage vor Gericht ist in erster Linie eine staatsbürgerliche Pflicht, die nicht nur Polizeibeamte trifft. Zwar ist es zutreffend, dass gerade diese Berufsgruppe häufiger zu Zeugenaussagen geladen wird als andere Bürger, gleichwohl ist hierbei – und erst recht auf dem Weg dorthin – der dienstliche Zusammenhang deutlich gelockerter als bei der Wahrnehmung unmittelbar hoheitlicher Aufgaben. Hinzu kommt, dass der Kläger nicht schutzlos war: Das ergibt sich daraus, dass die Gewerkschaft der Polizei bereits die Rechnung seines Strafverteidigers beglichen hat. Hierzu war sie auch nach § 3 ihrer Satzung i.V.m. § 3 ihrer Rechtsschutzordnung verpflichtet. Dabei ist unerheblich, ob der gewerkschaftliche Rechtsschutz nach den Angaben des Klägers lediglich nachrangig gegenüber dem eingeklagten Anspruch auf dienstlichen Rechtsschutz – sofern ein solcher denn besteht – gewährt werden soll. Für die Frage nach dem Vorliegen eines groben Widerspruchs zur Fürsorgepflicht mit der Folge eines unmittelbaren Anspruchs aus § 79 BBG a.F. genügt die Feststellung, dass der Kläger im Endeffekt jedenfalls keineswegs (rechts-)schutzlos war. Daher besteht schon keine Veranlassung, ausnahmsweise unmittelbaren Rückgriff auf § 79 BBG a.F. zu nehmen. Die Fürsorgepflicht verpflichtet den Dienstherrn nicht, zu allen Aufwendungen, die in irgendeiner Weise mit dienstlichen Tätigkeiten zusammenhängen, entsprechende finanzielle Hilfe zu gewähren. 85

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Juni 1999 – 2 C 29.98 –, ZBR 2000, 46 = DÖD 2000, 86 (87) und juris (Rn. 21 f), und vom 31. Januar 2002 – 2 C 1.01 –, ZBR 2002, 401 (402) = DÖD 2002, 172 (173) und juris (Rn. 17). 86

Selbst wenn man die im Arbeitsrecht entwickelten Grundsätze gefahrgeneigter Arbeit heranzöge, ergäbe sich kein unmittelbarer Anspruch aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Das setzte voraus, dass die Eigenart der von einem Bediensteten zu leistenden Arbeit es mit großer Wahrscheinlichkeit mit sich bringt, dass auch einem sorgfältig Arbeitenden gelegentlich Fehler unterlaufen, die für sich allein betrachtet zwar jedes Mal vermeidbar wären, mit denen aber angesichts der menschlichen Unzulänglichkeit als mit einem typischen Abirren der Dienstleistung erfahrungsgemäß zu rechnen ist. Hierbei ist nach den Umständen des Einzelfalls darauf abzustellen, ob eine konkrete Gefahrenlage besteht. 87

Vgl. Linck, in: Schaub/Koch/Linck/Vogelsang, Arbeitsrechts-Handbuch, 12. Aufl. 2008, § 53 Rn. 65 m.w.N. 88

Zur Eigenart der von einem Polizeivollzugsbeamten zu leistenden Tätigkeit gehört jedenfalls – anders als z.B. bei einem Kraftfahrer – nicht die Autofahrt mit seinem (privaten) PKW zu einer – wenn auch aus dienstlichen Gründen veranlassten – Zeugenaussage vor Gericht. 89

Aus den zu § 79 BBG a.F. angestellten Erwägungen ergibt sich, dass auch die von der Beklagten angewendete – oben unter I.1. dargestellte – Verwaltungspraxis bzw. ihr Verständnis der Richtlinie zur Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen für Bundesbedienstete von 1999 nicht der durch diese Norm eingeräumten Ermächtigung widerspricht; der von § 79 BBG a.F. vorgegebene Rahmen wird vorliegend eingehalten. 90

II. 91

Kommt in Anbetracht der unter I. dargestellten antizipierten Ermessensbindung an die Richtlinie in ihrer praktizierten Handhabung unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt die Gewährung von dienstlichem Rechtsschutz in Betracht, so ist auch der Hilfsantrag des Klägers – gerichtet auf Verpflichtung der Beklagten, seinen Antrag auf Gewährung von Rechtsschutz unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden – notwendig abzuweisen. Wenn nach der Verwaltungspraxis der Beklagten bei derartigen Fällen kein Rechtsschutz gewährt wird, insoweit mithin keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes vorliegt, und wenn auch kein Anspruch unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 2 BPolBG i.V.m. § 79 BBG a.F.) besteht, so dass auf der Rechtsfolgenseite kein Raum für eine einzelfallbezogene abweichende Anwendung des Ermessens verbleibt, dann stellt sich – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts – erst gar nicht die Frage nach der Zumutbarkeit der Kostentragung durch den Kläger. Für das Vorliegen eines atypischen Sachverhalts gibt es keine Anhaltspunkte. Davon abgesehen hat die Beklagte die ablehnenden Bescheide nicht auf ermessensfehlerhafte Gründe gestützt, wie die obigen Ausführungen zu I. mit ergeben. 92

III. 93

Da die Berufung des Klägers ohne Erfolg war und weil er im Berufungsrechtszug insgesamt unterlegener Beteiligter ist, hat er die Kosten beider Rechtszüge gemäß § 154 Abs. 1 und 2 VwGO zu tragen. 94

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 95

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen der §§ 132 Abs. 2 VwGO, 127 BRRG nicht vorliegen. 96

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE