



14.06.2019

Wichtige neue Entscheidung

Beamtenrecht: Anordnung zur (amts-)ärztlichen Untersuchung nicht isoliert angreifbar

Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, § 44 Abs. 1 und 6, § 48 BBG, § 26 Abs. 1 BeamtStG, § 44a VwGO, § 444 ZPO

Dienstunfähigkeit
Gesetzliche Vermutungsregel
Untersuchungsanordnung
Zurruhesetzungsverfahren
Behördliche Verfahrenshandlung;

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 14.03.2019, Az. 2 VR 5.18

Leitsätze:

1. Eine Untersuchungsanordnung zur Feststellung der Dienstfähigkeit eines Beamten im Rahmen eines Zurruhesetzungsverfahrens ist gemäß § 44a VwGO nicht isoliert angreifbar, sondern – falls der Beamte der Anordnung nicht folgt – nur im Rahmen des (Eil- oder Klage-)Verfahrens gegen die nachfolgende Zurruhesetzungsverfügung (inzidenter) gerichtlich überprüfbar.
2. Bei einer auf die gesetzliche Vermutungsregel nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) wegen längerer Fehlzeiten des Beamten gestützten Untersu-

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

chungsanordnung gelten die zu Fällen einer Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen nicht.

3. Auch bei einer Untersuchungsanordnung, bei der der Dienstherr seine Zweifel an der Dienstfähigkeit auf § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) stützt, können – unterhalb der zeitlichen Mindestgrenze des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) liegende – Fehlzeiten eine Untersuchungsanordnung rechtfertigen.
4. Auch eine auf bloßen Fehlzeiten beruhende Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) kann sich auf psychiatrische Untersuchungen erstrecken.
5. Eine Untersuchungsanordnung kann sich – wenn erforderlich – auf mehrere Termine und thematisch verschiedene (fach-)ärztliche Untersuchungen erstrecken. Sie kann insbesondere beinhalten, dass sich der Beamte ggf. einer von dem beauftragten (Amts-)Arzt für erforderlich gehaltene Zusatzbegutachtung zu unterziehen hat.

Hinweise:

Mit Leitsatz 1 der vorliegenden Entscheidung klärt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die bislang umstrittene Frage, ob eine Anordnung zur (amts-)ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit eines Beamten selbständig oder nur im Rahmen der nachfolgenden bzw. die Untersuchung voraussetzenden Sachentscheidung (hier: Zurrufesetzungsverfügung) angegriffen werden kann. Mehrere Oberverwaltungsgerichte (darunter auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) – s. nachfolgend Ziff. 1d) waren bislang von der Möglichkeit isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutzes gegen eine derartige Anordnung ausgegangen. Das BVerwG hatte zwar in seinem Beschluss vom 10.04.2014 (Az. 2 B 80.13, juris Rn. 17) die Frage der isolierten Anfechtbarkeit (amts-)ärztlicher Untersuchungsanordnungen aufgeworfen, aber dagegen gerichtete Anträge nach § 123 VwGO, für die es selbst erst- und letztinstanzlich zuständig ist (vgl. § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO), bisher nicht wegen Unzulässigkeit abgelehnt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.05.2018, Az. 2 VR 3/18, juris). Daher muss mit vorliegender Entschei-

dung insoweit von einer Änderung der Rechtsprechung des BVerwG ausgegangen werden.

Zudem nutzte das BVerwG hier die Gelegenheit für klarstellende Hinweise zum Verhältnis von Untersuchungsanordnungen, die auf bestimmten tatsächlichen (und Zweifel an der Dienstfähigkeit begründenden) Feststellungen nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (in Bayern [BY]: Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG) beruhen einerseits und solchen, die auf die gesetzliche Vermutungsregel wegen längerer Fehlzeiten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (BY: Art. 65 Abs. 1 BayBG) gestützt sind, andererseits (Leitsätze 2 bis 5).

Im Einzelnen:

1. Das BVerwG hat den vorliegend gegen eine Anordnung zur fachärztlichen Zusatzuntersuchung gerichteten Antrag nach § 123 VwGO gemäß § 44a VwGO als unzulässig angesehen.
 - a) Nach § 44a Satz 1 VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nach Ansicht des BVerwG auch für Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO oder § 123 VwGO. Eine (amts-)ärztliche Untersuchungsanordnung sei eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinn des § 44a Satz 1 VwGO. Die Untersuchung diene der Ermittlung der medizinischen Daten, die nötig seien, um festzustellen, ob der Beamte dienstunfähig ist. Auf der Basis dieser vom Dienstherrn zu treffenden Feststellung werde gegebenenfalls das Zurruesetzungsverfahren fortgeführt. Die Aufforderung zur Untersuchung sei somit lediglich ein erster Schritt in einem gestuften Verfahren, das bei Feststellung der Dienstunfähigkeit mit der Zurruesetzung ende (Rn. 17 bis 20).
 - b) Ein Ausnahmefall, in dem nach § 44a Satz 2 VwGO ein isolierter Rechtsbehelf gegen eine behördliche Verfahrenshandlung statthaft ist, sei nicht gegeben. Die Untersuchungsanordnung sei insbesondere nicht vollstreckbar; der Beamte werde nicht zwangsweise der ärztlichen Untersuchung zugeführt (Rn. 21).

c) Auch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebiete nicht, den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in verfassungskonformer Auslegung von § 44a Satz 2 VwGO als statthaft anzusehen. Dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes werde grundsätzlich dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass Mängel im Verwaltungsverfahren, die wegen § 44a VwGO nicht unmittelbar mit Rechtsbehelfen gegen die Verfahrenshandlung geltend gemacht werden können, im Rahmen eines gegen die Sachentscheidung (hier: ZurruheSetzungsverfügung) zulässigen Klageverfahrens gerügt werden könnten und rechtlich geprüft würden. Der Ausschluss isolierten Rechtsschutzes gegen eine Untersuchungsanordnung sei für den Beamten auch nicht unzumutbar (Rn. 22 bis 24).

d) Der Aspekt der möglichen disziplinarrechtlichen Sanktion bei (etwaiger) Nichtbefolgung der Untersuchungsanordnung erfordere ebenfalls keinen isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutz gegen letztere. Aufgrund eben dieser Sanktionsmöglichkeit hatten jedoch einige Oberverwaltungsgerichte bisher eine Vollstreckbarkeit der Untersuchungsanordnung im Sinn des § 44a Satz 2 VwGO (und damit auch deren isolierte Anfechtbarkeit) angenommen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 23.02.2015, Az. 3 CE 15.172, juris Rn. 14 und Beschluss vom 14.01.2014, Az. 6 CE 13.2352, juris Rn. 8 sowie die weiteren, in Rn. 27 der vorliegenden Entscheidung genannten Oberverwaltungsgerichte).

Dieser Argumentation folgt das BVerwG ausdrücklich nicht, weil die Wirkungen der Untersuchungsanordnung einer Vollstreckbarkeit nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen nicht so nahe kämen, dass der Ausschluss isolierten Rechtsschutzes unzumutbar sei. Dem Beamten drohe auch bei Nichtbefolgung der Untersuchungsanordnung in der Praxis nicht ernsthaft eine Disziplinarmaßnahme (sondern „nur“ der Erlass der untersuchungsnachfolgend vorgesehenen bzw. ermöglichten Sachentscheidung [hier: ZurruheSetzung]); es handle sich im Regelfall nur um eine theoretische Möglichkeit (näher ausgeführt in Rn. 28/29).

e) Auch der Aspekt der Grundrechtsrelevanz der ärztlichen Untersuchung erfordere keinen isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutz gegen die Untersuchungsanordnung. Auch insoweit drohten dem Beamten keine unzumutbaren Nachteile. Zwar greife eine ärztliche (insbesondere eine fachpsychiatrische) Untersuchung in das

Recht auf körperliche Integrität (Art. 2 Abs. 2 GG) und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein. Dies gebiete aber keinen isolierten (vorläufigen) Rechtsschutz. Denn maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die insoweit anzustellende Zumutbarkeitsprüfung seien nicht die Eingriffswirkungen einer ärztlichen Untersuchung, sondern – ebenso wie beim disziplinarrechtlichen Aspekt – die Wirkungen ihrer Verweigerung durch den Beamten. Diesem stehe (Hauptsache- und ggf. Eil-) Rechtsschutz gegen eine Zurruheungsverfügung zu. Erweise sich hierbei die Untersuchungsanordnung als rechtswidrig, sei es auch die Zurruheungsverfügung. Zwar trage der Beamte insoweit das Prozess- bzw. Prognoserisiko. Aber dieses Risiko sei für ihn nicht unzumutbar. Denn die Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine (amts-) ärztliche Untersuchungsanordnung seien in der Rechtsprechung (auch des BVerwG) geklärt (vgl. dazu im Einzelnen Rn. 41 bis 45). Das gleichwohl vorhandene Restrisiko sei von dem Beamten hinzunehmen. Außerdem könne er sich rechtskundigen Rat (z.B. eines Rechtsanwaltes) zu der Frage einholen, ob die ihm gegenüber ergangene Untersuchungsanordnung rechtmäßig ist (Rn. 30 bis 33).

f) Die vorstehende Wertung wird nach Ansicht des BVerwG bestätigt durch die Rechtsprechung zur Anordnung einer ärztlichen oder medizinisch-psychologischen Untersuchung im Fahrerlaubnisrecht. Denn für die behördliche Anordnung zur Beibringung eines Gutachtens zur Klärung der Fahreignung sei anerkannt, dass es sich um eine Verfahrenshandlung handelt, die nicht isoliert angegriffen werden kann (Rn. 35 m.w.N. aus der Rspr.).

2. Des Weiteren stellt das BVerwG klar, dass für Untersuchungsanordnungen nach der gesetzlichen Vermutungsregel des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (BY: Art. 65 Abs. 1 BayBG) andere Voraussetzungen gelten als für Anordnungen, bei denen die Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten auf § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (BY: Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG) gestützt sind (Rn. 46 bis 48).

Nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG kann auch als dienstunfähig angesehen werden, wer infolge Erkrankung innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb weiterer sechs Monate die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist. Hier seien Anlass für die Untersuchungsanordnung

die krankheitsbedingten Fehlzeiten. Für diese Fallgestaltung langdauernder Ausfallzeiten, bei denen auf Seiten des Dienstherrn keine weiteren Erkenntnisse über die zugrunde liegende Erkrankung vorliegen, gälten die zu Fällen der Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen (vgl. Rn. 41 bis 45) nicht. Der Dienstherr müsse insbesondere in der auf § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG gestützten Untersuchungsanordnung nicht darlegen, dass und warum die zugrunde liegenden Erkrankungen Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten begründen. Nachdem die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen Angaben zu Gründen der Dienstunfähigkeit nicht enthalten, könne er dies regelmäßig auch nicht (a.A. OVG Münster, Beschluss vom 12.12.2017, Az. 1 B 1470/17, juris Rn. 18; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.06.2015, Az. 4 S 6.15, juris Rn. 16 und 19).

3. Auch bei einer Untersuchungsanordnung, bei der der Dienstherr seine Zweifel an der Dienstfähigkeit auf § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG stützt, können nach Auffassung des BVerwG – unterhalb der zeitlichen Mindestgrenze des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG liegende – Fehlzeiten eine Untersuchungsanordnung rechtfertigen. Das sei dann der Fall, wenn angesichts dieser Fehlzeiten die Dienstunfähigkeit des Beamten nahe liege. § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG entfalte keine Sperrwirkung dahingehend, dass Fehlzeiten für sich betrachtet oder zusammen mit weiteren Erkenntnissen Zweifel an der Dienstfähigkeit nur im Rahmen dieser Bestimmungen, nicht aber nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG begründen könnten (Rn. 49).
4. Eine auf bloßen Fehlzeiten beruhende Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG könne sich auch auf psychiatrische Untersuchungen erstrecken. Der Umstand, dass damit ein besonders intensiver Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Beamten verbunden ist, erfordere keine Beschränkung von entsprechenden Untersuchungsanordnungen auf die Fälle nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (so aber OVG Münster, Beschluss vom 03.09.2018, Az. 6 B 860/18, juris Rn. 35 ff.). Eine Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG sei – gegenüber einer solchen nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG – keine Untersuchungsanordnung minderen Rechts. Ärztliche Untersuchungen, die im Rahmen des § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG angeordnet werden können, könnten auch im Rahmen des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG ergehen. Eine schlichte Untersuchungsanordnung, die im Tatbestand die Fehlzeiten des Beamten auflistet und um eine ärztliche Begutachtung mit dem Prognosehorizont bittet, ob zu erwarten ist,

dass die Dienstfähigkeit innerhalb von sechs Monaten wieder voll hergestellt sein wird, sei rechtmäßig und eröffne – bei Nichtbefolgung der Anordnung – die Anwendung spezialgesetzlicher Regelungen über die Dienstunfähigkeitsvermutung (BY: Art. 65 Abs. 2 Satz 2 BayBG; Rn. 51/52).

Dr. Martić
Oberlandesanwalt



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 2 VR 5.18

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. März 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der im Jahr 1970 geborene Antragsteller steht seit dem Jahr 1991 im Dienst der Antragsgegnerin. Er ist Amtsinspektor im Spitzenamt der Laufbahn des mittleren Dienstes (Besoldungsgruppe A 9 BBesO) und bearbeitet auf seinem Dienstposten Besoldungsangelegenheiten.
- 2 Der Antragsteller wies in den Jahren 2014 bis 2017 eine höhere Anzahl von krankheitsbedingten Fehlzeiten auf: Im Jahr 2014 fehlte der Antragsteller 80 Tage krankheitsbedingt, im Jahr 2015 36 Tage, im Jahr 2016 66 Tage und im Jahr 2017 127 Tage, davon im zweiten Halbjahr 2017 111 Tage. Ab dem 10. April 2018 war der Antragsteller ununterbrochen krank.
- 3 Mit Schreiben vom 6. Juni 2018 forderte die Antragsgegnerin den Antragsteller "aufgrund (der) krankheitsbedingten Fehlzeiten seit dem 10. April 2018 und den erhöhten Fehlzeiten im letzten Jahr" auf, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen; zugleich bat sie ihn, "sich ggf. einer vom Amtsarzt angeordneten Zusatzbegutachtung zu unterziehen". Am 17. Juli 2018 unterzog sich der Antragsteller einer amtsärztlichen Untersuchung beim Landratsamt München.
- 4 Mit Schreiben vom 25. Juli 2018 teilte das Landratsamt - Gesundheitsamt - dem Antragsteller mit, dass nach Durchsicht der nun vorliegenden Unterlagen eine fachpsychiatrische Zusatzbegutachtung erforderlich sei, und forderte ihn auf, die beigelegten Einverständniserklärungen für eine solche fachpsychiatrische Zusatzuntersuchung zu unterschreiben und zurückzusenden.

- 5 Der Antragsteller fragte mit Schreiben an das Landratsamt vom 10. August 2018 nach einer Begründung und der gesetzlichen Grundlage für die Zusatzuntersuchung, weil es sich um einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht handele. Außerdem wies er darauf hin, dass eine Zusatzuntersuchung nur vom Dienstherrn angeordnet werden könne.
- 6 Mit Schreiben vom 20. August 2018 teilte das Landratsamt dem Antragsteller mit, dass ein psychiatrisches Zusatzgutachten erforderlich sei, um das amtsärztliche Gutachten fertigstellen zu können. Das Attest des Psychiaters des Antragstellers sei nicht ausreichend. Das Zusatzgutachten gehe an das Gesundheitsamt und unterliege der ärztlichen Schweigepflicht.
- 7 Mit Schreiben vom 28. August 2018 forderte die Antragsgegnerin den Antragsteller auf, umgehend die Einverständniserklärung für eine fachärztliche Zusatzuntersuchung abzugeben.
- 8 Der Antragsteller begehrt vorläufigen Rechtsschutz bezüglich der fachärztlichen Zusatzuntersuchung. Er ist der Ansicht, ihm stehe ein Anordnungsgrund zur Seite. Die amtsärztliche Untersuchung stelle einen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Er könne nicht darauf verwiesen werden, gegen eine durch die Anordnung geschaffene Dienstpflicht zu verstoßen und erst im darauffolgenden (Sanktions-)Verfahren die Rechtsfehlerhaftigkeit der Anordnung einzuwenden. Auch ein Anordnungsanspruch sei gegeben. Weder die ursprüngliche Untersuchungsaufforderung vom 6. Juni 2018 noch die ergänzende Anordnung vom 28. August 2018 erfüllten die in der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Anforderungen an eine Untersuchungsaufforderung. Dabei sei zu beachten, dass für fachpsychiatrische Untersuchungen ein erhöhter Maßstab gelte und mangelhafte Begründungen nicht durch Nachschieben von Gründen geheilt werden könnten.
- 9 Selbst wenn man - wie die Antragsgegnerin - von einer auf § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG gestützten Untersuchungsanordnung ausginge, wäre zu beachten, dass eine solche nicht zu besonders eingriffsintensiven, insbesondere psychiatrischen oder psychologischen Untersuchungen berechtige; diese müssten stets auf § 44

Abs. 1 Satz 1 BBG gestützt sein und den hierfür entwickelten Anforderungen genügen. Spätestens in der Anordnung vom 28. August 2018 hätte die Antragsgegnerin Grund, Art und Umfang einer Zusatzuntersuchung im psychiatrischen Bereich offenbaren und festlegen müssen.

10 Der Antragsteller beantragt,

ihn bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Hauptsacheverfahrens vorläufig von der Verpflichtung zur Durchführung einer fachärztlichen, psychiatrischen Zusatzuntersuchung, einschließlich der Übermittlung der Einverständniserklärung zu einer solchen Untersuchung, aufgrund der Untersuchungsanordnung vom 6. Juni 2018 und vom 28. August 2018 freizustellen.

11 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

12 Sie ist der Ansicht, dass dem Antragsteller kein Anordnungsanspruch zustehe. Die Aufforderung vom 28. August 2018 zu einer fachärztlichen Zusatzuntersuchung sei rechtmäßig. Sie beruhe auf § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG. Die vom Bundesverwaltungsgericht formulierten Anforderungen für Untersuchungsaufforderungen betreffen nur solche auf der Grundlage von § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG, d.h. wenn es nicht um Fehlzeiten als solche, sondern um bestimmte Vorfälle oder Verhaltensweisen des Beamten gehe. Bei bloßen Fehlzeiten erfahre der Dienstherr - wie hier die Antragsgegnerin - nicht die Diagnose der Krankheit, sondern erhalte nur Kenntnis von der Tatsache der Arbeitsunfähigkeit. Dann könne es ihm auch nicht obliegen, in der Untersuchungsaufforderung den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen.

13 Es entspreche gerade dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wegen der fehlenden näheren Kenntnis von der Erkrankung zunächst eine lediglich orientierende Erstuntersuchung durchzuführen und erst dann eine amtsärztlich für erforderlich gehaltene vertiefende fachärztliche Zusatzbegutachtung anzuordnen und durchzuführen.

14 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Senatsakten sowie die vom Bundesnachrichtendienst übersandten Verwaltungsvorgänge verwiesen.

II

15 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 Abs. 1 VwGO) an das hierfür gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO erstinstanzlich zuständige Bundesverwaltungsgericht hat keinen Erfolg. Der Antrag ist gemäß § 44a VwGO unzulässig (1.). Er wäre im Übrigen auch unbegründet, denn der Antragsteller hat nicht glaubhaft gemacht, dass ihm ein Anordnungsanspruch zusteht (2.).

16 1. Der Antrag ist gemäß § 44a VwGO unzulässig.

17 Nach § 44a Satz 1 VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden; dies gilt nach § 44a Satz 2 VwGO nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

18 Nachdem der Senat in seinem Beschluss vom 10. April 2014 - 2 B 80.13 - (Buchholz 237.8 § 56 RhPLBG Nr. 4 Rn. 17) die Frage der isolierten gerichtlichen Angreifbarkeit einer Untersuchungsanordnung unter Hinweis auf oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung aufgeworfen hat, beantwortet er sie nunmehr dahingehend, dass eine Untersuchungsanordnung zur Feststellung der Dienstfähigkeit eines Beamten im Rahmen eines Zurrufesetzungsverfahrens gemäß § 44a VwGO nicht isoliert gerichtlich angreifbar ist und ein hierauf gerichteter Rechtsschutzantrag deshalb unzulässig ist. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

19 a) Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist ein Rechtsbehelf i.S.v. § 44a Satz 1 VwGO. Im Hinblick auf den Zweck der Vorschrift, die Sachentscheidung nicht durch Rechtsstreitigkeiten über Verfahrenshandlungen zu verzögern oder zu erschweren (Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 7/910, S. 97 f.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1981 - 8 C 13.80 - Buch-

holz 310 § 44a VwGO Nr. 2 S. 2), sind auch Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO oder nach § 123 VwGO ausgeschlossen, weil im Eilverfahren nicht weitergehender Rechtsschutz erlangt werden kann als im Klageverfahren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 1997 - 11 VR 2.97 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 7 S. 2 m.w.N.).

- 20 b) Eine Untersuchungsanordnung ist eine behördliche Verfahrenshandlung i.S.d. § 44a Satz 1 VwGO. Behördliche Verfahrenshandlungen i.S.d. § 44a Satz 1 VwGO sind - ungeachtet dessen, ob sie Verwaltungsakt-Charakter haben oder nicht - behördliche Handlungen, die im Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren stehen und der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dienen (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 14 m.w.N.). Eine Untersuchungsanordnung ist als gemischt dienstlich-persönliche Weisung mangels unmittelbarer Außenwirkung kein Verwaltungsakt, sondern ein Realakt (BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 14 f.). Die Untersuchung dient der Ermittlung der medizinischen Daten, die nötig sind, um festzustellen, ob der Beamte dienstunfähig ist. Auf der Basis dieser vom Dienstherrn zu treffenden Feststellung wird ggf. das Zurruhe-setzungsverfahren fortgeführt (allgemeine Ansicht, vgl. nur VGH München, Beschluss vom 23. Februar 2015 - 3 CE 15.172 - juris Rn. 14). Die Aufforderung zur Untersuchung ist somit lediglich ein erster Schritt in einem gestuften Verfahren, das bei Feststellung der Dienstunfähigkeit mit der Zurruhe-setzung endet (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 16 m.w.N.). Dass diese verfahrensabschließende Entscheidung nicht durch Zeit und Verwaltungsaufwand beanspruchende gerichtliche Auseinandersetzungen über den vorgelagerten Verfahrensschritt verzögert wird, ist Sinn und Zweck des § 44a VwGO. Dieser Beschleunigungszweck liegt nicht nur im öffentlichen Interesse an einer funktionierenden, mit dienstfähigen Amtswaltern besetzten öffentlichen Verwaltung (Art. 33 Abs. 4 und 5, Art. 83 ff. GG), sondern auch im wohlverstandenen Interesse des Beamten, der womöglich nicht bereit oder nicht in der Lage ist, seinen (wahren) Gesundheitszustand objektiv zu beurteilen und die erforderlichen Konsequenzen daraus zu ziehen. Auf Letzteres hinzuwirken ist im Übrigen auch Ausfluss der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 78 BBG, § 45 BeamStG).

- 21 c) Ein Ausnahmefall, in dem nach § 44a Satz 2 VwGO ein isolierter Rechtsbehelf gegen eine behördliche Verfahrenshandlung statthaft ist, ist nicht gegeben. Die Untersuchungsanordnung ist insbesondere nicht vollstreckbar i.S. der Verwaltungsvollstreckungsgesetze (vgl. z.B. § 6 Abs. 1 VwVG). Sie wird insbesondere nicht dadurch vollstreckt, dass der Beamte zwangsweise der ärztlichen Untersuchung zugeführt wird.
- 22 Auch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebietet nicht, den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in verfassungskonformer Auslegung von § 44a Satz 2 VwGO als statthaft anzusehen.
- 23 aa) Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet den Anspruch des Bürgers auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle der jeweils belastenden Verwaltungsentscheidung (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973 - 1 BvL 39/69 und 14/72 - BVerfGE 35, 263 <274>). Dieser Gewährleistung ist grundsätzlich dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass Mängel im Verwaltungsverfahren, die wegen § 44a VwGO nicht unmittelbar mit Rechtsbehelfen gegen die Verfahrenshandlung geltend gemacht werden können, im Rahmen eines gegen die Sachentscheidung zulässigen Klageverfahrens gerügt werden können und rechtlich geprüft werden. Allerdings darf der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Verfahrenshandlungen für die Rechtssuchenden nicht zu unzumutbaren Nachteilen führen, die in einem späteren Prozess nicht mehr vollständig zu beseitigen sind (BVerfG, Beschlüsse vom 28. Mai 1952 - 1 BvR 213/51 - BVerfGE 1, 322 <324 f.>, vom 23. Juni 1981 - 2 BvR 1107/77 u.a. - BVerfGE 58, 1 <23> und vom 27. Oktober 1999 - 1 BvR 385/90 - BVerfGE 101, 106 <120>; Kammerbeschluss vom 24. Oktober 1990 - 1 BvR 1028/90 - NJW 1991, 415 <416>; BVerwG, Urteil vom 22. September 2016 - 2 C 16.15 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 13 Rn. 25; Beschluss vom 21. März 1997 - 11 VR 2.97 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 7 S. 3). Dies ist im Fall der behördlichen Anordnung einer ärztlichen Untersuchung insbesondere dann anzunehmen, wenn die Nachteile der Verweigerung der ärztlichen Untersuchung so gravierend sind, dass der Beamte faktisch gezwungen ist, sich der angeordneten ärztlichen Untersuchung zu unterziehen.

- 24 Der Ausschluss isolierten Rechtsschutzes gegen eine Untersuchungsanordnung durch Verweisung des Beamten auf die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen eine etwaige Zurruesetzungsverfügung des Dienstherrn ist für den Beamten nicht unzumutbar. Das gilt sowohl im Hinblick auf eine etwaige disziplinarrechtliche Sanktion bei Nichtbefolgung der Untersuchungsanordnung als auch für mit der Nichtbefolgung der Untersuchungsanordnung möglicherweise sonst verbundene Nachteile und Risiken.
- 25 bb) Der Aspekt der möglichen disziplinarrechtlichen Sanktion erfordert keinen isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutz gegen die Untersuchungsanordnung.
- 26 Nach § 44 Abs. 6 BBG ist der Beamte verpflichtet, sich nach Weisung der Behörde untersuchen (und ggf. beobachten) zu lassen. Nach § 62 Satz 2 BBG sind Beamte verpflichtet, dienstliche Anordnungen zu befolgen. Kommt der Beamte einer Untersuchungsanordnung nicht nach, verletzt er seine Dienstpflicht aus § 44 Abs. 6 BBG. Nach der gesetzlichen Konzeption des Bundesbeamtengesetzes steht es dem Beamten nicht frei, einer Untersuchungsaufforderung nachzukommen oder nicht (und im Falle der Weigerung "lediglich" Beweismachteile im Zurruesetzungsverfahren in Kauf zu nehmen). Auch die Rechtswidrigkeit der Anordnung lässt die Folgepflicht nicht grundsätzlich entfallen, so dass sie die disziplinarrechtliche Ahndung nicht von vornherein ausschließt, sondern sich im Rahmen der Bemessungsentscheidung nach § 13 BDG maßnahmeausschließend oder -mildernd auswirkt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. November 1994 - 2 BvR 1117/94 u.a. - NVwZ 1995, 680; OVG Bremen, Urteil vom 9. August 1988 - 2 BA 4/88 - NVwZ-RR 1989, 564).
- 27 Im Hinblick auf die mögliche Sanktion einer Disziplinarmaßnahme für die Nichtbefolgung einer Untersuchungsanordnung wird teilweise deren Vollstreckbarkeit i.S.d. § 44a Satz 2 Fall 1 VwGO angenommen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Februar 2010 - 5 LB 20/09 - DÖD 2010, 195 <198>; OVG Saarlouis, Beschluss vom 18. September 2012 - 1 B 225/12 - NVwZ-RR 2013, 477 Rn. 9 f.; OVG Münster, Beschluss vom 1. Oktober 2012 - 1 B 550/12 - NVwZ-RR 2013, 198 Rn. 17; VGH München, Beschlüsse vom 14. Januar 2014 - 6 CE 13.2352 - juris Rn. 8 und vom 23. Februar 2015 - 3 CE 15.172 - juris Rn. 14; VGH

Mannheim, Urteil vom 22. Juli 2014 - 4 S 1209/13 - juris Rn. 20; OVG Koblenz, Urteil vom 3. Februar 2015 - 2 A 10458/14 - juris Rn. 26).

28 Dem folgt der Senat nicht, weil die Wirkungen der Untersuchungsanordnung einer Vollstreckbarkeit nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen nicht so nahe kommen, dass der Ausschluss isolierten Rechtsschutzes unzumutbar ist. Zwar darf isolierter Rechtsschutz nicht versagt werden, wenn dem Betroffenen ein Straf- oder Bußgeldverfahren droht (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. April 2003 - 1 BvR 2129/02 - BVerfGK 1, 107 <108>). Dieser Gedanke ist jedoch in der vorliegenden Fallkonstellation nicht auf das Disziplinarverfahren übertragbar: Befolgt der Beamte die Untersuchungsanordnung, begeht er keine Pflichtverletzung und droht ihm auch kein Disziplinarverfahren. Befolgt der Beamte die Untersuchungsanordnung nicht, wird der Dienstherr in der Regel das (statusverändernde) Zurruesetzungsverfahren weiter betreiben und in diesem Rahmen wegen des Rechtsgedankens des § 444 ZPO - bzw. in den Ländern, in denen ausdrücklich geregelt ist, dass bei rechtsgrundloser Verweigerung der ärztlichen Untersuchung der Beamte so behandelt werden kann, als sei Dienstunfähigkeit festgestellt (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 2 LBG BW, Art. 65 Abs. 2 Satz 2 BayBG, § 39 Abs. 1 Satz 5 LBG BE, § 41 Abs. 1 Satz 2 BremBG, § 41 Abs. 1 Satz 2 HmbBG, § 36 Abs. 1 Satz 2 HBG, § 41 Abs. 1 Satz 2 LBG MV, § 45 Abs. 5 SBG, § 41 Abs. 1 Satz 2 LBG SH, § 31 Abs. 1 Satz 2 ThürBG), nach der jeweiligen Bestimmung des Landesrechts - von der Dienstunfähigkeit des Beamten ausgehen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 18) und die Zurruesetzung verfügen. Für eine schwerwiegende Disziplinarmaßnahme, wie sie gegenüber Ruhestandsbeamten allein in Betracht käme (vgl. § 5 Abs. 2 BDG), ist von vornherein kein Raum. Das erklärt, dass in der Praxis die Nichtbefolgung einer Untersuchungsanordnung im Rahmen eines Zurruesetzungsverfahrens - für sich allein genommen - nur höchst selten die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und ggf. den Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme zur Folge hat (vgl. zu einem solch seltenen Fall BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2017 - 2 A 3.16 - juris Rn. 20 ff.; vgl. dagegen zur Ahndung einer solchen Nichtbefolgung im Verbund mit weiteren Dienstpflichtverletzungen etwa VGH Mannheim, Urteil vom 18. September 2002 - DL 17 S 1/02 - BWGZ 2003, 146 <147>; OVG Saarlouis, Urteil vom 7. Novem-

ber 2006 - 6 R 3/05 - PersV 2007, 402 <405 f.> und VGH München, Urteil vom 25. Oktober 2017 - 16a D 15.1110 - juris Rn. 39 ff.).

- 29 Damit droht dem Beamten auch bei Nichtbefolgung der Untersuchungsanordnung in der Praxis nicht ernsthaft eine Disziplinarmaßnahme; es handelt sich im Regelfall um eine nur theoretische Möglichkeit. Kommt es im Einzelfall gleichwohl zu einem Disziplinarverfahren, wäre die Frage der Rechtmäßigkeit der Untersuchungsanordnung im Rahmen der Maßnahmebemessung nach § 13 BDG zu prüfen und würde die Rechtswidrigkeit der Untersuchungsanordnung regelmäßig die Sanktionslosigkeit ihrer Nichtbefolgung zur Folge haben. Rechtliche oder faktische Nachteile schon durch die Einleitung eines Disziplinarverfahrens sind ohnehin unbeachtlich; auch sonst hat ein Beamter keine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die bloße Einleitung eines Disziplinarverfahrens.
- 30 cc) Auch der Aspekt der Grundrechtsrelevanz der ärztlichen Untersuchung erfordert keinen isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutz gegen die Untersuchungsanordnung. Denn wenn der Beamte sich der angeordneten Untersuchung nicht unterzieht, drohen ihm keine unzumutbaren Nachteile.
- 31 Zwar gehen einige Oberverwaltungsgerichte davon aus, dass die Schwere des Grundrechtseingriffs eine isolierte Rechtsschutzmöglichkeit erfordert (vgl. VGH München, Beschlüsse vom 28. Januar 2013 - 3 CE 12.1883 - juris Rn. 27, vom 14. Januar 2014 - 6 CE 13.2352 - juris Rn. 8 und vom 23. Februar 2015 - 3 CE 15.172 - juris Rn. 14 <bei psychiatrischer Begutachtung>; VGH Mannheim, Urteil vom 22. Juli 2014 - 4 S 1209/13 - juris Rn. 21 <bei fachpsychiatrischer Untersuchung>; OVG Koblenz, Beschluss vom 3. Februar 2015 - 2 A 10458/14 - juris Rn. 26). In der Tat greift eine ärztliche - insbesondere eine fachpsychiatrische - Untersuchung in das Recht auf körperliche Integrität (Art. 2 Abs. 2 GG) und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1993 - 1 BvR 689/92 - BVerfGE 89, 69 <82 ff.> zum medizinisch-psychologischen Gutachten zur Feststellung der Fahreignung; BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 15).

- 32 Gleichwohl ist isolierter (vorläufiger) Rechtsschutz nicht im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geboten. Denn maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die insoweit anzustellende Zumutbarkeitsprüfung sind nicht die Eingriffswirkungen einer ärztlichen Untersuchung, sondern - ebenso wie beim schon erörterten disziplinarrechtlichen Aspekt - die Wirkungen ihrer Verweigerung durch den Beamten. Diese Wirkungen erfordern keinen isolierten Rechtsschutz gegen die Untersuchungsanordnung. Denn wenn der Beamte sich der angeordneten Untersuchung nicht unterzieht, drohen ihm keine unzumutbaren Nachteile:
- 33 Dem Beamten steht Rechtsschutz gegen eine ZurruheSetzungsverfügung zu, sowohl Hauptsacherechtsschutz als auch - wenn die ZurruheSetzungsverfügung sofort vollziehbar ist - vorläufiger Rechtsschutz. Erweist sich hierbei die Untersuchungsanordnung als rechtswidrig, ist es auch die ZurruheSetzungsverfügung. An der Nichtbefolgung einer rechtmäßigen Untersuchungsanordnung hingegen hat der Beamte kein schützenswertes Interesse und bedarf insoweit auch keines isolierten Rechtsschutzes. Zwar hat der Beamte das "Prognoserisiko": Wenn er zu Unrecht die Rechtswidrigkeit der Untersuchungsanordnung annimmt, droht ihm wegen des Rechtsgedankens des § 444 ZPO oder - wie dargelegt - wegen einer landesgesetzlichen Regelung die Klage- bzw. Antragsabweisung bezüglich der ZurruheSetzungsverfügung (BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 18). Aber dieses Risiko ist für ihn nicht unzumutbar in dem ausgeführten Sinn. Denn die Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Untersuchungsanordnung sind in der (Senats-)Rechtsprechung geklärt (vgl. hierzu im Einzelnen nachfolgend unter 2). Das gleichwohl vorhandene Restrisiko ist von dem Beamten hinzunehmen. Hierfür spricht bereits das in § 44a Satz 1 VwGO zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse an der zügigen Durchführung des ZurruheSetzungsverfahrens (so VG Düsseldorf, Beschluss vom 3. Juli 2018 - 2 L 1722/18 - juris Rn. 25). Jedenfalls und unabhängig davon folgt dies aus der besonderen Pflichtenstellung des Beamten im Rahmen des verfassungsrechtlich verankerten wechselseitigen Pflichten- und Treueverhältnisses zu seinem Dienstherrn (vgl. zum Treueverhältnis des Beamten insbesondere BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <346 ff.>). Der Beamte ist dem Allgemeinwohl und damit zur uneigennütigen Amtsführung verpflichtet (BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 u.a. - NJW 2018, 2695 Rn. 150; Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -

BVerfGE 119, 247 <264>). Er hat im Verfahren der Zurruesetzung insgesamt hinreichend Verfahrensgarantien und Sicherheiten. Außerdem kann er den Rat eines Rechtskundigen, insbesondere eines Rechtsanwalts, zu der Frage einholen, ob die ihm gegenüber ergangene Untersuchungsanordnung rechtmäßig ist. Der Inzidentrechtsschutz gegen die Zurruesetzungsverfügung ist zumutbar.

- 34 Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass dann, wenn sich der Beamte der geforderten Untersuchung unterzieht, nicht nur der hierin liegende Grundrechtseingriff nicht mehr rückgängig zu machen ist, sondern das Untersuchungsergebnis unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Untersuchungsaufforderung verwertbar ist (BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 18). Denn der Beamte muss der Untersuchungsanordnung nicht nachkommen, ohne dass dies - wie dargelegt - für ihn mit unzumutbaren Nachteilen verbunden ist.
- 35 Bestätigt wird diese Wertung durch die Rechtsprechung zur Anordnung einer ärztlichen oder medizinisch-psychologischen Untersuchung im Fahrerlaubnisrecht. Für die behördliche Anordnung zur Beibringung eines Gutachtens zur Klärung der Fahreignung ist anerkannt, dass es sich um eine Verfahrenshandlung handelt, die nicht isoliert angegriffen werden kann, sondern deren Rechtswidrigkeit lediglich bei dem Rechtsschutzbegehren gegen die spätere Nichterteilung oder Entziehung der Fahrerlaubnis geltend gemacht werden kann (BVerwG, Beschlüsse vom 17. Mai 1994 - 11 B 157.93 - Buchholz 442.16 § 15b StVZO Nr. 23 S. 3 <dazu BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Dezember 1994 - 1 BvR 1250/94 -> und vom 28. Juni 1996 - 11 B 36.96 - juris Rn. 2; OVG Münster, Beschluss vom 22. Januar 2001 - 19 B 1757/00 u.a. - NJW 2001, 3427 <alle freilich ohne Rückgriff auf § 44a VwGO>; OVG Schleswig, Beschluss vom 11. April 2014 - 2 MB 11/14 - ZfSch 2014, 540 Rn. 2; VGH München, Beschluss vom 22. Mai 2017 - 11 ZB 17.637 - juris Rn. 12 <beide unter Berufung auf § 44a VwGO>). Diese Rechtsprechung hat die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1993 - 1 BvR 689/92 - BVerfGE 89, 69 <72, 84 f.> und der vorbezeichnete Nichtannahmebeschluss).
- 36 Bei einer vergleichenden Betrachtung sind die Eingriffsintensität der Maßnahme sowohl hinsichtlich der Untersuchung selbst (ärztliche Untersuchung, medi-

zinisch-psychologische Untersuchung) als auch ihrer Rechtswirkungen und der Rechtswirkungen einer Verweigerung (Verlust der Fahrerlaubnis, Zurruesetzung) ähnlich gewichtig oder können es jedenfalls sein. Zwar ist die Dringlichkeit der Maßnahme im Fahrerlaubnisrecht und damit im Bereich der Gefahrenabwehr höher, was geringere Anforderungen an die Rechtfertigung des Ausschlusses der isolierten Angreifbarkeit als im Bereich des Beamtenstatusrechts rechtfertigen könnte. Hierfür könnte auch der Aspekt der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht sprechen. Andererseits folgt aus dem Charakter des Beamtenverhältnisses als einem besonderen wechselseitigen Treue- und Pflichtenverhältnis auch, dass der Beamte auf die Belange seines Dienstherrn insoweit Rücksicht nehmen muss, als er sich einer angeordneten ärztlichen Untersuchung ohne isolierten Rechtsschutz unterzieht, um dem Dienstherrn im Interesse der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes eine zügige Durchführung des Zurruesetzungsverfahrens zu ermöglichen.

- 37 Allein der Umstand, dass der Beamte sich einer ärztlichen Untersuchung zu stellen hat, die er nicht bereits vorbeugend (vorgelagert), sondern erst nachträglich einer gerichtlichen Überprüfung zuführen kann, macht ihn hiernach nicht zu einem rechtsschutzlosen Objekt staatlichen Handelns. Die nach den Grundsätzen der Herstellung praktischer Konkordanz vorzunehmende Abwägung der insoweit widerstreitenden Verfassungsgüter (die materiellen Grundrechte des Beamten einschließlich der Garantie effektiven Rechtsschutzes einerseits, die Funktionstätigkeit der öffentlichen Verwaltung und die besondere Pflichtenstellung des Beamten andererseits) führt hiernach zu dem Ergebnis, dass der Inzidentrechtsschutz im Rahmen des (Eil- oder Klage-)Verfahrens gegen die Zurruesetzungsverfügung einen angemessenen und verhältnismäßigen Ausgleich der betroffenen Verfassungsgüter darstellt.
- 38 Klarstellend hebt der Senat hervor, dass die dargelegten Grundsätze nur für die Frage der Zulässigkeit isolierten Rechtsschutzes gegen eine Untersuchungsanordnung im Rahmen von § 44 Abs. 1 und 6 BBG (§ 26 Abs. 1 BeamStG) gelten, nicht aber gegen eine vom Dienstherrn angeordnete Maßnahme, die einer Untersuchungsanordnung nachfolgt oder sie voraussetzt. Gegen eine solche - weitere - Maßnahme, wie etwa die Anordnung, sich einer bestimmten ärztlichen Behandlung zu unterziehen, um die Dienstfähigkeit zu sichern oder wiederzuer-

langen, ist Rechtsschutz zulässig, ohne dass dem § 44a VwGO entgegensteht (zu solchen Fällen vgl. etwa VGH München, Beschluss vom 8. Januar 2013 - 3 CE 11.2345 - juris Rn. 19 ff. <innerdienstliche Weisung, sich einer stationären psychotherapeutischen Behandlung zu unterziehen> oder VG Oldenburg, Beschluss vom 23. Juli 2008 - 6 B 1815/08 - NdsVBl. 2009, 30 Rn. 2, 4 <Anordnung der Teilnahme an einer einjährigen ambulanten Alkoholentziehungstherapie und monatlicher Blutuntersuchungen>).

- 39 2. Der Antrag wäre im Übrigen auch unbegründet, denn der Antragsteller hat nicht glaubhaft gemacht, dass ihm ein Anordnungsanspruch bezüglich der ihm gegenüber ergangenen Untersuchungsanordnung zusteht.
- 40 a) Nach § 44 Abs. 6 BBG ist ein Beamter verpflichtet, sich nach Weisung der Behörde ärztlich untersuchen und, falls dies aus amtsärztlicher Sicht für erforderlich gehalten wird, auch beobachten zu lassen, wenn Zweifel über die Dienstunfähigkeit bestehen. Das Verfahren der ärztlichen Untersuchung ist in § 48 BBG geregelt.
- 41 aa) Eine Untersuchungsanordnung muss wegen des mit ihr verbundenen Eingriffs in die grundrechtsbewehrte persönliche Sphäre des Beamten nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmten formellen und inhaltlichen Anforderungen genügen:
- 42 (1) Einer Untersuchungsanordnung müssen - erstens - tatsächliche Feststellungen zugrunde liegen, die die Dienstunfähigkeit des Beamten als nahe liegend erscheinen lassen (BVerwG, Beschluss vom 10. April 2014 - 2 B 80.13 - Buchholz 237.8 § 56 RhPLBG Nr. 4 Rn. 9). Aufgrund hinreichend gewichtiger tatsächlicher Umstände muss zweifelhaft sein, ob der Beamte wegen seines körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen in der Lage ist, die Dienstpflichten seines abstrakt-funktionellen Amtes zu erfüllen (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 1990 - 2 C 18.89 - Buchholz 237.6 § 56 NdsLBG Nr. 1 S. 2, vom 23. September 2004 - 2 C 27.03 - BVerwGE 122, 53 <55> und vom 3. März 2005 - 2 C 4.04 - Buchholz 237.7 § 194 NWLBG Nr. 2 S. 2). Dies ist anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, der betroffene Beamte sei dienstunfähig

(BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1993 - 1 BvR 689/92 - BVerfGE 89, 69 <85 f.>; BVerwG, Urteile vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 19 und vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 19).

- 43 Die Behörde muss diese tatsächlichen Umstände in der Untersuchungsaufforderung angeben. Der Beamte muss anhand der Begründung die Auffassung der Behörde nachvollziehen und prüfen können, ob die angeführten Gründe tragfähig sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Oktober 1980 - 2 A 4.78 - Buchholz 232 § 42 BBG Nr. 14 S. 6, vom 26. April 2012 - 2 C 17.10 - Buchholz 237.6 § 226 NdsLBG Nr. 1 Rn. 19 ff. und vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 19 ff. m.w.N.). Ein etwaiger Mangel dieser Aufforderung kann nicht im weiteren behördlichen oder gerichtlichen Verfahren - etwa gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG - geheilt werden (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 21).
- 44 (2) Die Untersuchungsanordnung muss - zweitens - Angaben zu Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung enthalten. Die Behörde darf dies nicht dem Belieben des Arztes überlassen. Nur wenn in der Aufforderung selbst Art und Umfang der geforderten ärztlichen Untersuchung nachvollziehbar sind, kann der Betroffene nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ihre Rechtmäßigkeit überprüfen. Dem entsprechend muss sich der Dienstherr bereits im Vorfeld des Erlasses nach entsprechender sachkundiger ärztlicher Beratung zumindest in den Grundzügen darüber klar werden, in welcher Hinsicht Zweifel am körperlichen Zustand oder der Gesundheit des Beamten bestehen und welche ärztlichen Untersuchungen zur endgültigen Klärung geboten sind (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 19; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 27. November 2013 - 6 B 975/13 - ZBR 2014, 141 <142>).
- 45 Daher muss sich die Behörde mit von dem Beamten vorgelegten Bescheinigungen auseinandersetzen, die unter Umständen eine Untersuchung - ganz oder teilweise - entbehrlich machen können. Diese Verpflichtung trifft, wenn die Rechtmäßigkeit der Untersuchungsanordnung zu prüfen ist, auch das Tatsachengericht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. April 2014 - 2 B 80.13 - Buchholz 237.8 § 56 RhPLBG Nr. 4 Rn. 11).

- 46 bb) Die vorstehenden Anforderungen unter (2) an die Angabe der Gründe für eine Untersuchungsanordnung gelten allerdings nur, wenn der Dienstherr seine Zweifel an der Dienstfähigkeit auf § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) stützt. Danach sind Beamte auf Lebenszeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind (vgl. OVG Münster, Beschlüsse vom 29. Mai 2017 - 6 B 360/17 - juris Rn. 6, vom 26. April 2018 - 6 B 68/18 - RiA 2018, 188 Rn. 20 und vom 3. September 2018 - 6 B 860/18 - DÖD 2019, 16 Rn. 15 ff.; a.A. OVG Münster, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 1 B 1470/17 - NVwZ-RR 2018, 576 Rn. 18 ff.).
- 47 Bei einer auf die gesetzliche Vermutungsregel nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) gestützten Untersuchungsaufforderung hingegen kann als dienstunfähig auch angesehen werden, wer infolge Erkrankung innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb weiterer sechs Monate bzw. der landesrechtlich bestimmten Frist die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist. Hier sind Anlass für die Untersuchungsanordnung die krankheitsbedingten Fehlzeiten des gesetzlich geregelten Umfangs. Für diese Fallgestaltung langdauernder Ausfallzeiten, bei denen auf Seiten des Dienstherrn keine weiteren Erkenntnisse über die zugrunde liegende Erkrankung vorliegen, gelten die zu Fällen der Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) entwickelten Anforderungen nicht. Die Untersuchungsanordnung muss deshalb keine Angabe von über die Dauer der krankheitsbedingten Fehlzeiten hinausgehenden Gründen für die Untersuchung enthalten. Der Dienstherr muss insbesondere in der Untersuchungsanordnung nicht darlegen, dass und warum die zugrunde liegenden Erkrankungen Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten begründen; da die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen Angaben zu Gründen der Dienstunfähigkeit nicht enthalten (vgl. die Arbeitsunfähigkeits-Richtlinie vom 14. November 2013, BAnz AT vom 27. Januar 2014, B4, Muster Nr. 1 b), kann er dies regelmäßig auch nicht (a.A. OVG Münster, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 1 B 1470/17 - NVwZ-RR 2018, 576 Rn. 18; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Juni 2015 - 4 S 6.15 - juris Rn. 16 und 19).

- 48 Die Rechte des Beamten werden hierdurch nicht beeinträchtigt. Stützt der Dienstherr sich auf die wegen erheblicher Fehlzeiten vermutete Dienstunfähigkeit nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG), weiß der Adressat, warum die Untersuchungsanordnung ergeht. Die amtsärztliche Untersuchung dient dann dem Zweck festzustellen, ob Aussicht besteht, dass innerhalb der gesetzlich bestimmten Frist die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist (vgl. zum Ganzen bereits OVG Münster, Beschluss vom 26. April 2018 - 6 B 68/18 - RiA 2018, 188 Rn. 9 ff.).
- 49 cc) Auch bei einer Untersuchungsanordnung, bei der der Dienstherr seine Zweifel an der Dienstfähigkeit auf § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) stützt, können - unterhalb der zeitlichen Mindestgrenze des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG, § 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG liegende - Fehlzeiten eine Untersuchungsanordnung rechtfertigen. Das ist dann der Fall, wenn angesichts dieser Fehlzeiten die Dienstunfähigkeit des Beamten nahe liegt. § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) entfaltet keine Sperrwirkung dahingehend, dass Fehlzeiten für sich betrachtet oder zusammen mit weiteren Erkenntnissen Zweifel an der Dienstfähigkeit nur im Rahmen dieser Bestimmungen, nicht aber nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) begründen könnten.
- 50 dd) Der Dienstherr kann nur nach Maßgabe der ihm vorliegenden Erkenntnisse Gründe angeben, aus denen sich die Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten ergeben, und Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung bestimmen. Hat die Behörde keinerlei weitergehende Erkenntnisse als die, dass und in welchem Umfang der Beamte krankheitsbedingte Fehltage aufweist, kann sie auch nur dies als Grund für ihre Zweifel an der dauernden Dienst(un)fähigkeit des Beamten anführen; ist den vom Beamten eingereichten ärztlichen Attesten (Arbeitsunfähigkeits-Bescheinigungen, "Krankschreibungen") kein Grund der gesundheitlichen Beeinträchtigung zu entnehmen und ist ein solcher Grund von dem Beamten auch nicht anderweitig freiwillig offenbart oder sonst wie bekannt geworden, kann die Behörde - naturgemäß - auch die Art und den Umfang der ärztlichen Untersuchung nicht näher eingrenzen (BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 2018 - 2 VR 3.18 - juris Rn. 6).

- 51 ee) Auch eine auf bloßen Fehlzeiten beruhende Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) kann sich auf psychiatrische Untersuchungen erstrecken. Der Umstand, dass damit ein besonders intensiver Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Beamten verbunden ist, erfordert keine Beschränkung von entsprechenden Untersuchungsanordnungen auf die Fälle nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) (so aber: OVG Münster, Beschlüsse vom 22. Februar 2018 - 6 B 1464/17 - juris Rn. 19, vom 27. März 2018 - 6 B 208/18 - juris Rn. 21, vom 3. September 2018 - 6 B 860/18 - DÖD 2019, 16 Rn. 35 ff. und vom 7. September 2018 - 6 B 1113/18 - juris Rn. 27). Eine Untersuchungsanordnung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) ist - gegenüber einer solchen nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG) - keine Untersuchungsanordnung minderen Rechts. Ärztliche Untersuchungen, die im Rahmen des § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG, § 26 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG angeordnet werden können, können auch im Rahmen des § 44 Abs. 1 Satz 2 BBG (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) ergehen.
- 52 Eine schlichte Untersuchungsanordnung, die im Tatbestand die Fehlzeiten des Beamten auflistet und um eine ärztliche Begutachtung mit dem Prognosehorizont bittet, ob zu erwarten ist, dass die Dienstfähigkeit innerhalb von sechs Monaten wieder voll hergestellt sein wird, ist rechtmäßig und kann die Anwendung der spezialgesetzlichen Regelung über den Schluss von der Verweigerung der Begutachtung auf die Dienstunfähigkeit oder die Anwendung von § 444 ZPO rechtfertigen. Eine auf eine solche Anordnung gestützte Zurruesetzungsverfügung ist rechtmäßig.
- 53 b) Im vorliegenden Fall fehlt es an einem Anordnungsanspruch für die begehrte einstweilige Anordnung.
- 54 Die Antragsgegnerin durfte aufgrund der Fehlzeiten des Antragstellers Zweifel an seiner dauernden Dienstfähigkeit haben. Das Schreiben der Antragsgegnerin vom 6. Juni 2018, ergänzt durch die Aufforderung vom 28. August 2018 zur Abgabe einer (hier an sich nicht gebotenen) Einverständniserklärung, ist als Anordnung einer fachpsychiatrischen Untersuchung anzusehen. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Antragsteller innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan, so dass für die Antragsgegnerin Anlass zur Prüfung be-

stand, ob keine Aussicht bestand, dass innerhalb weiterer sechs Monate die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt wird (§ 44 Abs. 1 Satz 2 BBG). In diesem Rahmen durfte die Antragsgegnerin auch eine psychiatrische Untersuchung anordnen (vgl. die Ausführungen oben unter Rn. 51).

- 55 Nicht zu beanstanden ist ferner, dass die Antragsgegnerin bereits in der Untersuchungsanordnung vom 6. Juni 2018 den Antragsteller angewiesen hat, "sich ggf. einer vom Amtsarzt angeordneten Zusatzbegutachtung zu unterziehen."
- 56 Missverständlich daran - und unzutreffend - ist allerdings, dass nach dem vorstehend wiedergegebenen Wortlaut eine solche Zusatzbegutachtung durch den (Amts-)Arzt "angeordnet" werden könnte. Eine solche Anordnung gegenüber dem Beamten wäre unzulässig. Denn der (Amts-)Arzt ist lediglich die sachverständige Hilfsperson, die dem Dienstherrn die medizinische Sachkunde vermitteln soll, über die er selbst nicht verfügt, damit er auf der Grundlage der ärztlichen Expertise die allein ihm obliegende Entscheidung über eine etwaige Dienstunfähigkeit oder beschränkte Dienstfähigkeit des Beamten treffen und die daraus ggf. folgenden statusrechtlichen Konsequenzen ziehen kann (stRspr, vgl. zuletzt BVerwG, Urteile vom 5. Juni 2014 - 2 C 22.13 - BVerwGE 150, 1 Rn. 18 m.w.N. und vom 19. März 2015 - 2 C 37.13 - Buchholz 232.0 § 44 BBG 2009 Nr. 7 Rn. 12).
- 57 So ist das Schreiben der Antragsgegnerin vom 6. Juni 2018 aber nicht zu verstehen. Vielmehr enthält es die von der Antragsgegnerin selbst bereits - vorsorglich - getroffene Anordnung, dass sich der Antragsteller ggf. einer vom Amtsarzt für erforderlich gehaltenen Zusatzbegutachtung zu unterziehen hat.
- 58 Hierin liegt keine unzulässige (Vorab-)Delegation von allein dem Dienstherrn zustehenden hoheitlichen Befugnissen auf den um eine Begutachtung gebetenen (Amts-)Arzt. Wenn dieser nach seiner (ersten Grund-)Untersuchung zu der Auffassung gelangt, dass ihm eine abschließende medizinische Aussage über die Dienstfähigkeit des Beamten nicht möglich ist, etwa weil dafür weitergehende Untersuchungen (an weiteren Terminen) mit speziellen medizinischen Geräten (z.B. eine Röntgenuntersuchung, eine Kernspintomographie) oder eine Zusatzbegutachtung durch einen Facharzt erforderlich seien, wird der Dienstherr re-

gelmäßig ohnehin nicht umhin können, sich dieser Einschätzung anzuschließen, weil ihm selbst die medizinische Sachkunde fehlt. Dann aber ist es sinnvoll und rechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Dienstherr seine Untersuchungsanordnung hinsichtlich ihres Umfangs sogleich darauf erstreckt, dass der Beamte sich auch einer vom untersuchenden (Amts-)Arzt ggf. für erforderlich erachteten weiteren fachärztlichen Zusatzbegutachtung zu unterziehen habe. Dies gilt auch für eine fachpsychiatrische Untersuchung; es gibt keinen Grund, für sie weitergehende rechtliche Anforderungen anzunehmen.

- 59 Die Antragsgegnerin war auch nicht gehalten, eine amtsärztliche Erläuterung zur Erforderlichkeit der fachpsychiatrischen Begutachtung einzuholen. Bei einer (amts-)ärztlichen Untersuchung handelt es sich um eine einheitliche Ermittlung der medizinischen Befundtatsachen, bei der Zwischeninformationen weder sinnvoll noch notwendig sind.
- 60 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Hampel