
Datum: 26.08.2019
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 6. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 6 A 1026/19
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2019:0826.6A1026.19.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 1 K 1134/18

Leitsätze:

Erfolgsloser Berufungszulassungsantrag eines Polizeihauptkommissars, der sich gegen eine dienstliche Anordnung wendet, sich zur Feststellung der Polizeidienstfähigkeit und allgemeinen Dienstfähigkeit polizeiärztlich untersuchen zu lassen.

Der Senat schließt sich zur Wahrung der Rechtseinheit dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2019 - 2 VR 5.18 - an, wonach eine Untersuchungsanordnung zur Feststellung der Dienstfähigkeit eines Beamten im Rahmen eines Zurrufesetzungsverfahrens 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 Zurrufesetzungsverfügung (inzidenter) gerichtlich überprüfbar ist.

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

- Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. 2
- Der auf die Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 VwGO gestützte Antrag des Klägers hat keinen Erfolg. Dabei bedarf es keiner abschließenden Entscheidung, ob die geltend gemachten Gründe (§ 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO) die Zulassung der Berufung rechtfertigen. Denn das Urteil erweist sich, soweit es angefochten ist, im Ergebnis aus einem anderen Grund als richtig. Die Beteiligten sind dazu mit Verfügung vom 24. Juni 2019 angehört worden. 3
- Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Untersuchungsanordnung des beklagten Landes vom 6. Februar 2018 nicht zu beanstanden und deswegen vom Kläger zu befolgen ist, soweit diese eine Erhebung der Anamnese, eine allgemeine körperliche Untersuchung, ein Ruhe-EKG, ein Belastungs-EKG, eine Lungenfunktionsprüfung, einen Hörtest, eine Untersuchung der Sehschärfe, des Gesichtsfelds, des Farbsinns, des räumlichen Sehens, eine allgemeine Blut- und Urinuntersuchung sowie eine Ultraschalluntersuchung der inneren Organe umfasst. Die darüber hinaus angeordneten Zusatzbegutachtungen auf den Gebieten der Kardiologie und Psychiatrie sowie die im abschließenden Absatz genannten Ergänzungen seien hingegen rechtswidrig. 4
- Die Klage hat, soweit sie Gegenstand der Überprüfung des Senats im Zulassungsverfahren ist - der Kläger wendet sich gegen den klageabweisenden Teil des Urteils -, schon deswegen keinen Erfolg, weil sie gemäß § 44a VwGO unzulässig ist. Die Untersuchungsanordnung ist in einem Klageverfahren nicht selbständig angreifbar. 5
- 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. Eine Aufforderung zur Untersuchung - wie vorliegend - ist eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne des Satzes 1; sie stellt nur einen ersten Schritt in einem gestuften Verfahren dar, das bei Feststellung der (Polizei-) Dienstunfähigkeit mit der Zuruhesetzung bzw. ggf. auch einem Laufbahnwechsel endet. 6
- Ein Ausnahmefall, in dem nach Satz 2 ein isolierter Rechtsbehelf gegen eine behördliche Verfahrenshandlung statthaft ist, ist nicht gegeben. Die Untersuchungsanordnung ist insbesondere nicht vollstreckbar im Sinne der Verwaltungsvollstreckungsgesetze. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in seinem Beschluss vom 14. März 2019 - 2 VR 5.18 -, IÖD 2019, 122 = juris Rn. 20 ff. Folgendes ausgeführt: 7
- „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 8

Feststellung wird ggf. das Zurruesetzungsverfahren 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 Zurruesetzung 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).

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. 9

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. 10

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 Rechtsschutzsuchenden 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. 11

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 12

möglicherweise sonst verbundene Nachteile und Risiken.

bb) Der Aspekt der möglichen disziplinarrechtlichen Sanktion erfordert keinen isolierten (und vorläufigen) Rechtsschutz gegen die Untersuchungsanordnung. 13

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" Beweismittel im Zerruhesetzungsverfahren 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). 14

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). 15

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) Zerruhesetzungsverfahren weiter betreiben und in diesem Rahmen wegen des Rechtsgedankens des § 44 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 Zerruhesetzung 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 Zerruhesetzungsverfahrens - für sich allein 16

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. November 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.).

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. 17

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. 18

Zwar gehen einige Oberverwaltungsgerichte davon aus, dass die Schwere des Grundrechtseingriffs eine isolierte Rechtsschutzmöglichkeit erfordert (vgl. VGH München, Beschlüsse vom 28. Januar 2013 - 3 C 12.1883 ? juris Rn. 27, vom 14. Januar 2014 - 6 CE 13.2352 - juris Rn. 8 und vom 23. Februar 2015 - 3 CS 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). 19

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: 20

Dem Beamten steht Rechtsschutz gegen eine Zurruesetzungsverfügung zu, sowohl Hauptsacherechtsschutz als auch - wenn die Zurruesetzungsverfügung sofort vollziehbar ist - vorläufiger Rechtsschutz. Erweist sich hierbei die Untersuchungsanordnung als rechtswidrig, ist es auch die Zurruesetzungsverfügung. 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 - 21

wegen einer landesgesetzlichen Regelung die Klage- bzw. Antragsabweisung bezüglich der Zuruhesetzungsverfügung (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 Zuruhesetzungsverfahrens (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 uneigennützigem 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 Zuruhesetzung 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 Zuruhesetzungsverfügung ist zumutbar.

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.

22

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).

23

Bei einer vergleichenden Betrachtung sind die Eingriffsintensität der Maßnahme sowohl hinsichtlich der Untersuchung selbst (ärztliche Untersuchung, medizinisch-psychologische Untersuchung) als auch ihrer Rechtswirkungen und der Rechtswirkungen einer Verweigerung (Verlust der Fahrerlaubnis, Zuruhesetzung) 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

24

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 Zuruhesetzungsverfahrens zu ermöglichen.

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 Zuruhesetzungsverfügung einen angemessenen und verhältnismäßigen Ausgleich der betroffenen Verfassungsgüter darstellt.“ 25

Dem schließt sich der Senat zur Wahrung der Rechtseinheit an. Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Landesrechts, die eine abweichende Beurteilung verlangten, liegen nicht vor. Nichts anderes gilt in Bezug auf den Umstand, dass die streitgegenständliche Untersuchungsanordnung neben der Überprüfung der (allgemeinen) Dienstfähigkeit auch die Untersuchung der Polizeidienstunfähigkeit umfasst. 26

Ist die Klage nach Vorstehendem bereits als unzulässig abzuweisen, kommt es auf die vom Kläger im Zulassungsverfahren geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils, die - u.a. mit Zweifeln an der Bestimmtheit sowie der Verhältnismäßigkeit der Untersuchungsanordnung - sämtlich die Begründetheit betreffen, nicht an. Die weiter gerügte Abweichung von dem Senatsbeschluss vom 11. April 2014 - 6 B 1628/17 - bezieht sich auf die Möglichkeit der „Teilbarkeit“ der Untersuchungsanordnung und damit auf Rechtsfragen, die mit Blick auf die fehlende Zulässigkeit der Klage ebenfalls nicht von Relevanz sind. 27

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. 28

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 40, 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG. 29

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das angefochtene Urteil insgesamt rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO). 30