
Datum: 11.11.2020
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 1. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 1 B 1242/20
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2020:1111.1B1242.20.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 12 L 478/20
Schlagworte: Polizeidienstunfähigkeit Feststellung Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit Verwaltungsakt Regelung Regelungscharakter Willenserklärung Auslegung Umsetzung Beschäftigungsbehörde Bundespolizeidirektion Bundespolizeiinspektion
Normen: BPolBG § 4 Abs. 2; VwVfG § 35 Satz 1; BGB § 133; BGB § 157; BPolG § 57 Abs. 1; BPolG § 57 Abs. 2 Satz 1

Leitsätze:

Die dem Beamten mitgeteilte Feststellung des Dienstvorgesetzten nach § 4 Abs. 2 BPolBG, er sei polizeidienstunfähig, ist kein Verwaltungsakt, sondern ein unselbständiger Verfahrensschritt ohne Regelungscharakter, der die den Status des Beamten ändernde oder berührende Entscheidung des Dienstherrn über dessen weitere Verwendung nur vorbereitet.

Die Zuweisung eines anderen Dienstpostens innerhalb derselben Bundespolizeidirektion ist auch dann eine Umsetzung, wenn mit ihr ein Wechsel der Bundespolizeiinspektion verbunden ist.

Tenor:

Ziffer 1. des angefochtenen Beschlusses wird geändert. Die Anträge werden abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Gründe

- Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, mit dem dieses den Anträgen zu 1. und 2. stattgegeben hat, hat Erfolg. Die fristgerecht vorgebrachten Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der Senat bei der hier veranlassten Überprüfung beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 i. V. m. Satz 1 und 3 VwGO), erschüttern die tragenden Gründe der angefochtenen Entscheidung (dazu nachfolgend I.). Da sich die stattgebende Entscheidung auch nicht aus anderen Gründen als richtig erweist (dazu nachfolgend II.), ist ihr Ergebnis zu korrigieren und sind die Anträge zu 1. und 2. abzulehnen.
- I. Das Beschwerdevorbringen zieht die tragenden Gründe des angefochtenen Beschlusses durchgreifend in Zweifel.
1. Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht festgestellt, "dass der Widerspruch des Antragstellers gegen die mit Bescheid vom 29. Mai 2018 erfolgte Feststellung seiner Polizeidienstunfähigkeit" aufschiebende Wirkung hat, und zur Aufhebung der "Vollziehung" dieser Feststellung die Aufhebung der mit Schreiben vom 11. November 2019 erfolgten Zulassung zum Laufbahnwechsel sowie der mit Schreiben vom 4. Juni 2020 rückwirkend zum 4. Mai 2020 verfügten befristeten Personalmaßnahme angeordnet.
- Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der (von ihm angeregte) Feststellungsantrag entsprechend § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO sei begründet. Der gegen das Schreiben der Bundespolizeidirektion X. vom 29. Mai 2018 fristgerecht eingelegte Widerspruch habe aufschiebende Wirkung i. S. v § 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO, die auch nicht entfallen sei. Das Schreiben erweise sich bei der gebotenen Beurteilung nach dem objektiven Empfängerhorizont als ein feststellender Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG. Unter Berücksichtigung seines Wortlauts "stelle ich gemäß § 4 Abs. 2 BPolBG Ihre Polizeidienstunfähigkeit förmlich fest" enthalte es eine Verbindlichkeit beanspruchende Regelung in Form einer Feststellung. Deutlich werde dies bei einem Vergleich der zitierten Norm, die eine Feststellung durch den Dienstvorgesetzten vorsehe, mit § 47 Abs. 1 (Satz 1) BBG, der die von ihm vorgesehene Mitteilung (u. a.) daran knüpfe, dass die bzw. der Dienstvorgesetzte den Beamten für dienstunfähig "hält". Die Feststellung nach § 4 Abs. 2 BPolBG sei nicht eine bloße unselbständige Vorbereitungshandlung. Einer solchen Annahme stehe nicht nur der Wortlaut der Norm entgegen, sondern auch die vom "normalen" Zurrufverfahren häufig abweichende Gestaltung des weiteren Verfahrens. Der Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit folgten nämlich häufig langwierige, die Statusrechte und auch die persönliche Lebensführung berührende Maßnahmen zur Vorbereitung des Laufbahnwechsels. Unerheblich für die vorgenommene Einordnung des Schreibens sei, dass die Antragsgegnerin dieses nicht mit dem äußeren Gepräge eines Verwaltungsakts versehen habe.
- Das weitere Begehren des Antragstellers, bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung (über die Fragen der Polizeidienstfähigkeit und des Laufbahnwechsels) von den "bereits eingeleiteten Maßnahmen zum Laufbahnwechsel" einschließlich des vorläufigen Einsatzes auf dem Zieldienstposten verschont zu bleiben und vorläufig wieder im Polizeivollzugsdienst eingesetzt zu werden, sei als Antrag auf Anordnung der Aufhebung der Vollziehung der streitigen Feststellung entsprechend § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO zu verstehen. Sowohl die mit

Schreiben des Bundespolizeipräsidiums vom 11. November 2019 erfolgte Zulassung zum Laufbahnwechsel als auch die unter dem 4. Juni 2020 durch die Bundespolizeidirektion X. verfügte Personalmaßnahme seien als Folgerungen aus der Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit des Antragstellers (faktische) Vollziehungsmaßnahmen im Sinne dieser Vorschrift. Offen bleiben könne insofern, ob die als befristete "Umsetzung" bezeichnete Personalmaßnahme richtigerweise als Abordnung und damit als Verwaltungsakt zu bewerten sei, wofür angesichts des Wechsels von einer Bundespolizeiinspektion zu einer anderen Überwiegendes spreche. § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO sei nämlich jedenfalls analog auch auf Vollstreckungsakte anzuwenden, die selbst Verwaltungsakte seien. Dem Begehren des Antragstellers, vorläufig wieder im Polizeivollzugsdienst eingesetzt zu werden, werde bereits durch die Anordnung Rechnung getragen, die vorstehenden Vollzugsmaßnahmen aufzuheben.

2. Hiergegen macht die Antragsgegnerin im Kern geltend: Der Feststellungsantrag sei bereits unzulässig, weil die erfolgte Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit durch den unmittelbaren Dienstvorgesetzten kein Verwaltungsakt sei. Ihr fehle es an einer der Bestandskraft fähigen Regelung mit unmittelbar nach außen gerichteter Rechtswirkung. Sie sei in dem gestuften Verfahren, das (erst) mit der Entscheidung des Dienstherrn über die weitere Verwendung des Beamten (Versetzung in den Ruhestand oder anderweitige Verwendung) ende, nur ein unselbständiger, diese Entscheidung vorbereitender Schritt. Die Feststellung solle den Beamten dazu veranlassen, bereits in diesem Stadium des Verfahrens Einwendungen gegen die bisherige Beurteilung seiner Polizeidienstfähigkeit zu erheben. Der Umstand, dass nach neuem Recht der Versetzung in den Ruhestand eine anderweitige Verwendung vorgehe, ändere die Rechtsnatur der Mitteilung der Dienstunfähigkeit nicht. Er bewirke nur, dass die Mitteilung zunächst die Entscheidung vorbereite, ob der Beamte anderweitig verwendet werden könne. Gegen diese Bewertung der Mitteilung spreche auch nicht der Wortlaut des § 4 Abs. 2 BPolBG. Dieser dürfe nämlich nicht, wie es das Verwaltungsgericht getan habe, isoliert betrachtet werden, sondern müsse im Gesamtkontext der Norm gesehen werden. Die streitige Feststellung sei auch nicht in der äußeren Form eines Verwaltungsakts erfolgt; namentlich sei ihr keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt. Ihr bloß vorbereitender Charakter werde auch durch die in dem Schreiben weiter enthaltene Mitteilung der Absicht deutlich, eine sozialmedizinische Nachuntersuchung zur Beurteilung der gesundheitlichen Eignung für den allgemeinen Verwaltungsdienst und eine Umschulungsmaßnahme durchführen zu lassen. Die in Rede stehende Feststellung werde auch nicht wegen etwaiger vorbereitender Maßnahmen zum Laufbahnwechsel nach § 8 Abs. 2 BPolBG wie etwa der Zulassung zu Lehrgängen zu einem Verwaltungsakt. Sie berühre insbesondere noch keine Statusrechte des Beamten. Vor einer Versetzung nach § 8 Abs. 2 BPolBG sei der Beamte nämlich noch zu hören (§ 8 Abs. 3 BPolBG). Der Antragsteller habe auch nicht dargetan, dass ihm durch die vorläufige Verwendung außerhalb des Polizeivollzugsdienstes im öffentlichen Dienst des Bundes bis zur Entscheidung der Hauptsache und der dort gebotenen (abschließenden) Klärung seiner Polizeidienstfähigkeit eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung seiner Grundrechte oder seines Rechts aus Art. 33 Abs. 5 GG entstehen würde, die im Hauptsacheverfahren nicht mehr beseitigt werden könnte. Abweichendes ergebe sich nicht daraus, dass der Antragsteller während der Unterweisungs- bzw. Praktikumszeit von der Wahrnehmung seiner bisherigen dienstlichen Aufgaben ausgeschlossen sei, weil ein Beamter keinen Anspruch auf Beibehaltung der bisherigen dienstlichen Verwendung habe, sondern verpflichtet sei, ihm zugewiesene (amtsangemessene) neue Aufgaben wahrzunehmen. Auch der Bezug der "Polizeizulage" und von freier Heilfürsorge hänge nicht von der streitigen Feststellung ab. Eine vorläufige Annahme der (nicht glaubhaft gemachten) Polizeidienstfähigkeit des Antragstellers sei auch nicht aus Gründen effektiven Rechtsschutzes geboten. Dieser sei nämlich dadurch gewahrt, dass der Antragsteller gegen

eine etwaige, auf die Annahme seiner Polizeidienstunfähigkeit gestützte statusberührende Versetzung in ein Amt außerhalb des Polizeivollzugsdienstes vorgehen könne. Die streitige Feststellung sei nach alledem eine den Laufbahnwechsel vorbereitende behördliche Verfahrenshandlung i. S. v. § 44a Satz 1 VwGO. Dies wäre sogar dann der Fall, wenn die Feststellung als Verwaltungsakt qualifiziert werden könnte, da die Norm grundsätzlich auch Verfahrenshandlungen erfasse, die Verwaltungsakte seien.

Der als Antrag auf Aufhebung der (faktischen) Vollziehung umgedeutete Antrag sei ebenfalls abzulehnen, weil es – wie dargelegt – bereits an einem Verwaltungsakt fehle. Auch ein Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO könne keinen Erfolg haben, weil die – rein innerdienstlichen – Maßnahmen (Zulassung zum Laufbahnwechsel, Umsetzung) offensichtlich rechtmäßig seien. Ein erneuter Einsatz im Polizeivollzugsdienst könne mangels Polizeidienstfähigkeit selbst dann nicht erfolgen, wenn die innerdienstlichen Maßnahmen rechtswidrig wären. 8

3. Dieses Beschwerdevorbringen zeigt auf, dass der gestellte Feststellungsantrag (§ 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO analog) und der vom Verwaltungsgericht angenommene Antrag auf Anordnung der Aufhebung der Vollziehung (§ 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO analog) entgegen der Einschätzung des Verwaltungsgerichts unzulässig sind. Die Äußerung der Antragsgegnerin 9

"Auf der Grundlage des sozialmedizinischen Gutachtens vom 14. Mai 2018 stelle ich gemäß § 4 Abs. 2 Bundespolizeibeamtengesetz (BPoIBG) Ihre Polizeidienstunfähigkeit förmlich fest", 10

in dem Text des an den Antragsteller gerichteten, nicht als Verwaltungsakt bezeichneten und weder mit einem Tenor noch mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Schreibens der Bundespolizeidirektion X. vom 29. Mai 2018, ist nämlich schon kein Verwaltungsakt i. S. v. § 35 Satz 1 VwVfG. 11

a) Ein Verwaltungsakt in diesem Sinne ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Ein – hier allein in Betracht kommender – sog. feststellender Verwaltungsakt will zwar – anders als die sog. befehlenden und gestaltenden Verwaltungsakte – die materielle Rechtslage nicht ändern, zielt aber darauf ab, diese für einen konkreten Einzelfall verbindlich festzustellen. Sein Verfügungssatz beschränkt sich somit darauf, das Ergebnis eines behördlichen Subsumtionsvorgangs insbesondere in Bezug auf Ansprüche oder Eigenschaften für einen Einzelfall gegenüber seinem Adressaten festzuschreiben, ohne selbst hieran Rechtsfolgen zu knüpfen. 12

Zum Ganzen vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 – 4 C 3.09 –, juris, Rn. 15, m. w. N., Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 219, und Henneke, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 35 Rn. 136. 13

Den erforderlichen Regelungsgehalt i. S. v. § 35 Satz 1 VwVfG weist, wie sich schon aus dem Vorstehenden ergibt, eine feststellende Äußerung einer Behörde dann auf, wenn sie ihrem Erklärungsgehalt nach darauf gerichtet ist, die Sach- und Rechtslage im gegebenen Einzelfall durch eine rechtlich bindende, der Bestandskraft fähige Feststellung festzuschreiben. 14

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009– 4 C 3.09 –, juris, Rn. 15, m. w. N., und VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23. April 1982 – 5 S 2334/81 –, NVwZ 1983, 100 f. (100) = juris (dort nur LS); ferner Henneke, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 35 Rn. 137. 15

b) Die hier in Rede stehende Äußerung bedarf der Auslegung, weil ihr Erklärungsgehalt nicht eindeutig ist. Zwar mag ihr Wortlaut bei isolierter Betrachtung auf eine als verbindlich gewollte Feststellung im vorgenannten Sinne hindeuten; er schließt aber schon für sich genommen eine hiervon abweichende Bewertung nicht von vornherein aus. 16

Nicht eindeutige Willenserklärungen der Verwaltung sind gemäß der im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Auslegungsregel der §§ 133, 157 BGB auszulegen. Nach diesen Vorschriften ist bei der Auslegung einer Willenserklärung der "wirkliche Wille" zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften. Maßgeblich ist danach nicht der innere, bloß subjektive Wille des Bearbeiters, sondern der objektive Gehalt der Erklärung, d. h. der in der Willenserklärung zum Ausdruck kommende erklärte Wille, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte bzw. nach Treu und Glauben verstehen durfte und musste ("Empfängerhorizont"). Um den Regelungsgehalt und -umfang einer Willensäußerung der Verwaltung durch Auslegung zu ermitteln, ist zunächst vom Wortlaut der Erklärung auszugehen. Jedoch kann es hierauf nicht allein ankommen. Zu berücksichtigen sind vielmehr alle von dem Adressaten erkannten oder ihm erkennbaren Umstände vor und bei dem Ergehen der behördlichen Maßnahme. Hierzu zählt auch, welche Interessen die Behörde erkennbar mit ihrer Maßnahme verfolgt hat, d. h. vor allem, welchen Sinn und Zweck die Maßnahme aus der Sicht des Adressaten hat. 17

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 25. August 2020 – 1 A 899/17 –, juris, Rn. 80 f., m. w. N., Beschluss vom 19. März 2019 – 1 A 534/19 –, n. v., BA S. 4, und Urteil vom 10. Dezember 2009 – 1 A 904/08 –, juris, Rn. 40 bis 42, m. w. N. 18

c) In Anwendung dieser Grundsätze weist die fragliche Äußerung keinen Regelungscharakter i. S. v. § 35 Satz 1 VwVfG auf. 19

aa) Für ihr Verständnis kommt es angesichts des grundsätzlich offenen Wortlauts (s. o.) zunächst darauf an, dass sich die mit ihr erfolgte "förmliche" Feststellung ausdrücklich auf § 4 Abs. 2 BPolBG stützt. Nach dieser Vorschrift wird die (in § 4 Abs. 1 BPolBG definierte) Polizeidienstunfähigkeit durch den Dienstvorgesetzten auf Grund des Gutachtens eines Amtsarztes oder eines beamteten Arztes, im Bundesgrenzschutz eines beamteten Grenzschutzarztes, festgestellt. Diese Feststellung ergeht, wie für einen objektiven Empfänger ohne weiteres erkennbar ist, in einem Verwaltungsverfahren, das seinen Abschluss erst mit der Entscheidung des Dienstherrn über die Zurruesetzung oder weitere Verwendung des Beamten findet, die wiederum der gerichtlichen Überprüfung (gerade) auch insoweit unterliegt, als es um die Annahme der Polizeidienstunfähigkeit geht. Damit erweist sich die Feststellung als ein unselbständiger, die Entscheidung des Dienstherrn vorbereitender Schritt ohne regelnden Charakter, der dem Beamten lediglich frühzeitig die Möglichkeit eröffnen soll, Einwendungen gegen die (mitgeteilte) Feststellung bzw. Einschätzung seines Dienstvorgesetzten zu erheben. 20

So schon OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 12. November 2014 – OVG 7 S 58.14 –, juris, Rn. 3 bis 5, und Schl.-H. VG, Urteil vom 20. März 2015 – 12 A 261/13 –, juris, Rn. 19; a. A. (ohne nähere Begründung) VG Köln, Urteil vom 1. März 2002 – 19 K 2102/99 –, juris, Rn. 4 und 15 (zu einer Mitteilung des Landrats als Kreispolizeibehörde an die Klägerin, sie sei polizeidienstunfähig und er beabsichtige, sie für einen Laufbahnwechsel vorzuschlagen), und wohl auch OVG NRW, Urteil vom 29. Juni 2017 – 6 A 1617/15 –, juris, Rn. 4 und 37 (zu einer entsprechenden Mitteilung gemäß § 116 Abs. 2 LBG NRW i. d. F. vom 21. April 2009), und Beschluss vom 2. Mai 2018 – 6 A 2256/16 –, juris, Rn. 9. 21

Diese Bewertung ergibt sich, wie bereits das OVG Berlin-Brandenburg und das Schleswig-Holsteinische VG näher ausgeführt haben, schon aus der – auch hier heranzuziehenden – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 47 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW 1981. Danach ist die Mitteilung des Dienstvorgesetzten an den Beamten, er halte diesen für dienstunfähig und es sei deshalb seine Versetzung in den Ruhestand beabsichtigt, ein unselbständiger, die beabsichtigte abschließende Entscheidung nur vorbereitender Teil des Zwangspensionierungsverfahrens, der mangels Regelungscharakters und Außenwirkung kein Verwaltungsakt ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Mai 1990– 2 C 55.88 –, juris, Rn. 22, und vom 27. Juni 1991– 2 C 26.89 –, juris, Rn. 27 (Außenwirkung) und 28 (Regelungscharakter). 23

Diese Rechtsprechung ist auf die Mitteilung nach § 4 Abs. 2 BPolBG, § 2 BPolBG i. V. m. §§ 44, 47 BBG, wie sie hier vorliegt, übertragbar, und zwar ungeachtet des Umstands, dass die Polizeidienstunfähigkeit nach § 4 Abs. 2 BPolBG "festgestellt" wird 24

– diese Formulierung findet sich schon in § 6 Abs. 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der Polizeivollzugsbeamten des Bundes (vorl. BPolBG) vom 6. August 1953, BGBl. I S. 899; Entwurf: BT-Drs. 1/4307 –, 25

während § 47 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW 1981 davon spricht, dass der Dienstvorgesetzte den Beamten für dienstunfähig "hält" (entsprechend nunmehr § 34 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW 2016; ebenso § 47 Abs. 1 Satz 1 BBG). Beide Regelungen stellen nämlich unabhängig von der gewählten Formulierung lediglich klar, dass über die Dienstunfähigkeit nicht ärztlicherseits, sondern durch den Dienstherrn entschieden wird, für den dabei der zuständige Dienstvorgesetzte zu handeln hat. 26

Dazu, dass § 4 Abs. 2 BPolBG das Verfahren bzw. die Zuständigkeit regelt, vgl. Wehr, BPolBG, 3. Online-Auflage 2018, BPolBG § 4 Rn. 9, Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018, Eintrag "Polizeidienstunfähigkeit", und die den Senatsbeschluss vom 13. September 2012 – 1 A 644/12 –, juris, betreffende Anmerkung von von Roetteken vom 9. Januar 2013, jurisPR-ArbR 1/2013 Anm. 5, nachgewiesen in juris, Gliederungspunkt C. 27

Zudem besteht die Funktion der Mitteilung der Feststellung bzw. Einschätzung in beiden Fällen darin, dem Beamten im Rahmen des laufenden, auf Zurrücksetzung (oder anderweitige Verwendung) gerichteten Verwaltungsverfahrens schon frühzeitig Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die bisherige Beurteilung seiner (Polizei-)Dienstfähigkeit zu erheben. 28

Zu dieser Schutzfunktion sowie auch dazu, dass die Mitteilung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BBG kein Verwaltungsakt ist, vgl. etwa Koch, in: Plog/Wiedow, BBG, Stand: Oktober 2020, § 47 Rn. 29, Hebler, in: Battis, BBG, 5. Aufl. 2017, § 47 Rn. 4, und Tegethoff, in: Kugele, BBG, 1. Aufl. 2011, § 47 Rn. 7 und 9. 29

Bestätigt wird diese Einschätzung auch durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die zu der bis zum 31. März 2009 geltenden Regelung des § 208 Abs. 2 Satz 1 LBG SH ergangen ist, nach der die Polizeidienstunfähigkeit ebenfalls durch die/den Dienstvorgesetzte/n "festgestellt" wird. 30

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2012– 2 C 7.11 –, juris, Rn. 12, 21 f. 31

32

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit durch den unmittelbaren Dienstvorgesetzten des Beamten hier nämlich ausdrücklich als "besonderen Verfahrensschritt" (im Zurruheetzungsverfahren) bezeichnet, ihre Schutzfunktion hervorgehoben und die im entschiedenen Fall nachfolgend ergangene Zurruheetzung unter dem Aspekt, dass ihr keine Feststellung nach § 208 Abs. 2 Satz 1 LBG SH vorausgegangen war, (lediglich) als verfahrensfehlerhaft angesehen.

Die Verpflichtung der zuständigen Behörde, vor einer Zurruheetzung des Beamten wegen Polizeidienstunfähigkeit dessen Weiterverwendung (vgl. § 8 Abs. 2 BPolBG, §§ 2, 4 Abs. 3 BPolBG i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 bis 5 BBG) zu prüfen, ändert die Rechtsnatur der Mitteilung als unselbständiger Verfahrensschritt ohne Regelungscharakter nicht. Sie führt lediglich dazu, dass die Mitteilung der Polizeidienstunfähigkeit zunächst die Entscheidung über eine Weiterverwendung des Beamten vorbereitet. 33

Vgl. OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 12. November 2014 – OVG 7 S 58.14 –, juris, Rn. 5, und Schl.-H. VG, Urteil vom 20. März 2015 – 12 A 261/13 –, juris, Rn. 19. 34

Der im angefochtenen Beschluss angeführte Umstand, dass dieser Entscheidung (anders als bei einer beabsichtigten Zurruheetzung wegen "allgemeiner" Dienstunfähigkeit, vgl. § 47 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BBG) zunächst ggf. langwierige Maßnahmen zur Vorbereitung des Laufbahnwechsels folgen, wirkt sich als bloß tatsächliche und wohl auch nicht in jedem Fall vorliegende Gegebenheit ebenfalls nicht auf die rechtliche Qualifikation der Mitteilung aus. Eine abweichende Bewertung ergibt sich ferner nicht aus der Erwägung des Verwaltungsgerichts, diese langwierigen Maßnahmen berührten die Statusrechte und auch die persönliche Lebensführung des betroffenen Beamten. Es ist zunächst nicht erkennbar, weshalb sich Qualifizierungsmaßnahmen i. S. d. § 8 Abs. 2 Satz 2 BPolBG oder nach § 2 BPolBG i. V. m. § 44 Abs. 5 BBG auf die Statusrechte des hiervon betroffenen Beamten bzw. auf dessen Recht auf amtsangemessene Beschäftigung auswirken sollen, obwohl auch sie eine den Status betreffende oder berührende Personalmaßnahme lediglich vorbereiten (vgl. insoweit auch § 8 Abs. 3 BPolBG). § 8 Abs. 2 Satz 2 BPolBG bestimmt dabei sogar ausdrücklich, dass der ggf. zu versetzende Beamte die ihm gebotene Gelegenheit wahrzunehmen hat, "während seiner" – also noch fortbestehenden – "Zugehörigkeit zur Bundespolizei" die ergänzenden Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben und die Befähigung durch erfolgreiche Unterweisung in den Aufgaben der neuen Laufbahn nachzuweisen. Die Qualifizierungsmaßnahmen mögen zwar, wie das Verwaltungsgericht formuliert hat, tendenziell geeignet sein, auch die persönliche Lebensführung des Beamten zu tangieren. Aus welchen Gründen diese (wenig konkrete) Erwägung aber geeignet sein sollte, den ihnen vorausgehenden Verfahrensschritt der Mitteilung über die Polizeidienstunfähigkeit trotz aller vorstehenden Ausführungen als Verwaltungsakt einzustufen, ist unerfindlich. Durch diese Bewertung wird der Beamte auch nicht etwa rechtsschutzlos gestellt, da es ihm unbenommen bleibt, gegen für rechtswidrig gehaltene Qualifizierungsmaßnahmen gerichtlich vorzugehen, etwa im Wege eines Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO. 35

Eine von dem Vorstehenden abweichende Einschätzung ergibt sich entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts auch nicht aus der Rechtsprechung des beschließenden Senats. Dem im angefochtenen Beschluss (BA S. 3 unten) angeführten Senatsbeschluss 36

– OVG NRW, Beschluss vom 13. September 2012– 1 A 644/12 –, juris – 37

lag zwar ein erstinstanzliches Urteil (VG Münster, Urteil vom 13. Februar 2012– 4 K 2034/10 –) zugrunde, das eine (als "jedenfalls unbegründet" abgewiesene) 38

Anfechtungsklage gegen eine Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit betraf. Die Entscheidung des Senats, mit der dieser den Zulassungsantrag des Klägers abgelehnt hat, hat sich aber darauf beschränkt, dessen Zulassungsvorbringen zu würdigen (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO). Dieses umfasste neben einer Verfahrensrüge allein die Rügen, das Integrationsamt sei zu beteiligen gewesen, die Annahme der Polizeidienstunfähigkeit sei fehlerhaft und das Verwaltungsgericht habe § 4 Abs. 1 Halbsatz 2 BPolBG unzutreffend ausgelegt. Der Senatsbeschluss enthält infolgedessen keine Stellungnahme zu der Frage, ob die Feststellung nach § 4 Abs. 2 BPolBG ein Verwaltungsakt ist.

Vgl. insoweit auch die zu dem Senatsbeschluss erfolgte Anmerkung von von Roetteken vom 9. Januar 2013, jurisPR-ArbR 1/2013 Anm. 5, nachgewiesen in juris, Gliederungspunkt C., der ausführt, dass die Entscheidung nicht zu der Frage Stellung nehme, weshalb der Dienstherr berechtigt sein solle, die Polizeidienstunfähigkeit "selbständig festzustellen", und nachfolgend den Regelungscharakter der nach § 4 Abs. 2 BPolBG vorgesehenen Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit verneint. 39

bb) Der Annahme, die im Schreiben vom 29. Mai 2018 erfolgte Feststellung stelle eine verbindliche, der Bestandskraft fähige Regelung dar, stehen weitere Gesichtspunkte entgegen, die für einen objektiven Empfänger der Erklärung ohne weiteres ersichtlich sind. Zunächst wird in dem Schreiben das Ergebnis der sozialmedizinischen Untersuchung des Antragstellers vom 25. April 2018 dargestellt und dabei auch die Schlussfolgerung zu dessen Polizeidienstunfähigkeit gezogen. Sodann wird dem Antragsteller anknüpfend an die gutachterliche Erklärung vom 14. Mai 2018, er könne erst nach einer adäquaten Therapie an einer Umschulungsmaßnahme teilnehmen, aufgegeben, "eine entsprechende Therapie durchzuführen" und "dies anhand geeigneter Unterlagen nachzuweisen". Mit Blick darauf, dass nur dieser im Fließtext enthaltene Passus – einem Tenor ähnlich – durch Fettdruck hervorgehoben ist und nachfolgend lediglich noch die Absicht geäußert wird, zu einem späteren Zeitpunkt eine sozialmedizinische Nachuntersuchung zu veranlassen, ist ohne weiteres erkennbar, dass nur insoweit eine für den Antragsteller verbindliche Regelung getroffen werden soll. Hinzu tritt der bereits oben erwähnte Umstand, dass das Schreiben insgesamt nicht als Verwaltungsakt gestaltet ist. Es ist nicht entsprechend überschrieben, und ihm sind weder ein Verfügungssatz vorangestellt noch eine Rechtsmittelbelehrung beigegeben. 40

II. Die stattgebende Entscheidung ist auch nicht aus anderen Gründen richtig. Den Anträgen des Antragstellers könnte auch dann nicht entsprochen werden, wenn sie entsprechend dem ursprünglich mit Schriftsatz vom 25. März 2020 gestellten Antrag zu 2. und unter Berücksichtigung der Antragsergänzung vom 17. Juli 2020– zutreffend – als Antrag verstanden werden, 41

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig, nämlich bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über seine Polizeidienstfähigkeit und den Laufbahnwechsel, aufzugeben, die Maßnahmen zur Vorbereitung eines Laufbahnwechsels (Zulassung zum Laufbahnwechsel, Praktikum auf dem Zieldienstposten) auszusetzen bzw. rückgängig zu machen und ihn solange wieder im Polizeivollzugsdienst einzusetzen. 42

Hinsichtlich der Zulassung zum Laufbahnwechsel hat der Antragsteller einen Anordnungsgrund (weiterhin) nicht glaubhaft gemacht, § 123 Abs. 1 und 3 VwGO, §§ 920 Abs. 2, 294 Abs. 1 ZPO. Es ist, wie die Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 5. Mai 2020 (S. 2, zweiter und dritter Absatz) zutreffend und unwidersprochen ausgeführt hat, schon nicht erkennbar, dass dem Antragsteller durch die Zulassung zur Unterweisung wesentliche 43

Nachteile i. S. d. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erwachsen könnten.

Soweit der Antragsteller die Aussetzung seines am 4. Mai 2020 begonnenen und wohl bis Januar 2021 andauernden praktischen Teils der Unterweisung auf dem Zieldienstposten im Sachgebiet Polizeitechnik/Materialmanagement bei der Bundespolizeiinspektion Flughafen E. anstrebt, wendet er sich der Sache nach gegen die Verlagerung seines Einsatzes von der Bundespolizeiinspektion E1. zur Bundespolizeiinspektion Flughafen E. . Diese Personalmaßnahme stellt entgegen der (vorläufigen) Einschätzung des Verwaltungsgerichts keine Abordnung dar, sondern ist, wovon auch das maßgebliche Schreiben der Bundespolizeidirektion X. vom 4. Juni 2020 ausgeht, eine Umsetzung (Wegsetzung und Hinsetzung). Eine solche liegt vor, wenn der Beamte, ohne dass sein Status berührt wäre, innerhalb seiner Beschäftigungsbehörde – auf Dauer oder vorübergehend – mit einem anderen Amt im konkret-funktionellen Sinne betraut wird, wobei der (dienstrechtliche) Begriff der Behörde jede organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit einschließt, die – mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet – einen örtlich und gegenständlich abgrenzbaren Aufgabenbereich hat.

Vgl. Bodanowitz, in: Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, § 4 Rn. 2 und 3, m. w. N.; ferner OVG NRW, Beschluss vom 28. Juni 2013 – 1 B 1307/12 –, juris, Rn. 9.

Danach liegt hier ein Dienstpostenwechsel innerhalb der Beschäftigungsbehörde des Antragstellers vor. Beschäftigungsbehörde des Antragstellers ist auch nach Durchführung der Personalmaßnahme die Bundespolizeidirektion X. , zu der u. a. die Bundespolizeiinspektionen E1. und Flughafen E. gehören. Der Regelung des § 57 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BPolG ist nämlich zu entnehmen, dass neben dem Bundespolizeipräsidium und der Bundespolizeiakademie nur noch die Bundespolizeidirektionen zu den Bundespolizeibehörden zählen, und zwar als dem Bundespolizeipräsidium nachgeordnete Unterbehörden (vgl. auch § 1 Abs. 1 BPolZV). Bei den Bundespolizeiinspektionen handelt es sich demgegenüber um rechtlich unselbständige Untergliederungen der Bundespolizeidirektionen, die nicht kraft gesetzlicher Regelung gebildet werden müssen und denen als bloßen Arbeitseinheiten der Bundespolizeidirektionen kein Behördencharakter zukommt.

Vgl. Ruthig, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BPolG § 57 Rn. 12, Wagner, "Die Bundespolizei – wer ist das, was darf und was macht die?", in: Jura 2009, 96 ff. (97), Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 240, und BGH, Beschluss vom 30. März 2010 – V ZB 79/10 –, juris, Rn. 8 f.

Auch hinsichtlich der mithin erfolgten Umsetzung hat der Antragsteller einen Anordnungsgrund nicht glaubhaft gemacht. Er hat bereits nicht einmal im Ansatz dargelegt, dass und aus welchen Gründen die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hier zur Abwendung wesentlicher Nachteile i. S. v. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nötig ist.

Kann der Antragsteller nach dem Vorstehenden nicht erreichen, dass seine Umsetzung vorläufig rückgängig gemacht wird, so versteht es sich schon aus diesem Grund von selbst, dass die Antragsgegnerin auch nicht im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet werden kann, ihn einstweilen wieder im Polizeivollzugsdienst (auf dem angestammten Dienstposten) einzusetzen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Einbezogen ist hierbei die– bereits rechtskräftige – Entscheidung des Verwaltungsgerichts, nach der der Antragsteller die

Mehrkosten der Verweisung zu tragen hat.

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf den §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG sowie auf § 52 Abs. 1 und 2 GKG. Dabei bewertet der Senat das mit den im Beschwerdeverfahren der Sache nach aufrechterhaltenen Anträgen verfolgte Begehren als einheitlich darauf gerichtet, vorläufig von den Maßnahmen zur Vorbereitung eines Laufbahnwechsels verschont zu bleiben und wieder im Polizeivollzugsdienst eingesetzt zu werden, und setzt hierfür mit Blick auf die Vorläufigkeit des Beanspruchten den hälftigen Auffangwert fest. 51

Dieser Beschluss ist hinsichtlich der Streitwertfestsetzung gemäß § 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG und im Übrigen nach § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar. 52