VG München, Beschluss v. 05.07.2024 – M 5 E 24.1883

Titel:

Dienstherr, Beamter, Beamte, Untersuchungsanordnung, Erkrankung, Berufung, Anordnungsanspruch, Anordnungsgrund, Gutachten, Lebenszeit, Anordnung, Polizeivollzugsdienst, Umschulung, Dienststelle, einstweiligen Anordnung, gesundheitliche Eignung, auf Lebenszeit, Polizeidienstfähigkeit, Dienstunfähigkeit, Verhältnismäßigkeit, Fürsorgegründe, Amtsärztliche Untersuchung, Formelle und inhaltliche Anforderungen an die Untersuchungsanordnung, Allgemeine Dienstfähigkeit, Missverständlicher Anlass

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1
BayBG Art. 128
BayBG Art. 65 Abs. 2
BeamtStG § 35 Abs. 1 Satz 2

Schlagworte:

Dienstherr, Beamter, Beamte, Untersuchungsanordnung, Erkrankung, Berufung, Anordnungsanspruch, Anordnungsgrund, Gutachten, Lebenszeit, Anordnung, Polizeivollzugsdienst, Umschulung, Dienststelle, einstweiligen Anordnung, gesundheitliche Eignung, auf Lebenszeit, Polizeidienstfähigkeit, Dienstunfähigkeit, Verhältnismäßigkeit, Fürsorgegründe, Amtsärztliche Untersuchung, Formelle und inhaltliche Anforderungen an die Untersuchungsanordnung, Allgemeine Dienstfähigkeit, Missverständlicher Anlass

Tenor

I. Die Antragstellerin wird vorläufig bis zum rechtskräftigen Abschluss eines (noch durchzuführenden) Hauptsacheverfahrens von der Verpflichtung zur Durchführung einer amtsärztlichen Untersuchung aufgrund der Untersuchungsanordnung des Antragsgegners vom *. April 2024 freigestellt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die 1991 geborene Antragstellerin steht als Polizeiobermeisterin bei einer Polizeiinspektion in München im Dienste des Antragsgegners.

2
Bereits während der Probezeit stellte der Dienstherr bei der Antragstellerin psychische Auffälligkeiten und krankheitsbedingte Fehlzeiten fest. Der polizeiärztliche Dienst begutachtete die Antragstellerin erstmals am … Januar 2018 anlässlich der Überprüfung der gesundheitlichen Eignung für die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. In einem externen psychiatrischen Gutachten vom … März 2018 stellte der Gutachter fest, dass bei der Antragstellerin Auffälligkeiten im Sinne unreifer, histrionischer und impulsiver Persönlichkeitseigenschaften vorlägen, die sich voraussichtlich in der weiteren Entwicklung normalisieren würden; eine Nachuntersuchung vor dem Ablauf der (verlängerten) Probezeit war vorgesehen. Nachdem die gesundheitliche Eignung der Antragstellerin aufgrund der anhaltenden Fehlzeiten nicht festgestellt werden konnte, wurde die laufbahnrechtliche Probezeit mehrmals verlängert. Die Antragstellerin wurde zum *. September 2020 zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt.

3
Mit Schreiben vom … Februar 2022 vergab der Antragsgegner an den Polizeiärztlichen Dienst den Auftrag, die Antragstellerin zu untersuchen, erließ mit Schreiben vom … Februar 2022 eine Untersuchungsanordnung zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit der Klägerin und ordnete mit

Schreiben vom … Juni 2022 eine externe psychiatrische und testpsychologische Begutachtung beim Klinikum … … … an.

4
Mit Gesundheitszeugnis vom … Oktober 2022 schloss sich der Ärztliche Dienst der Bayerischen Bereitschaftspolizei den Feststellungen im externen psychiatrischen und testpsychologischen Gutachten vom … September 2022 an, wonach bei der Antragstellerin eine emotional instabile Persönlichkeitsstörung vom impulsiven Typ vorliege. In diesem externen Gutachten, das sich die Amtsärztin zu eigen machte, wurde festgestellt, dass die Antragstellerin polizeidienstunfähig sei, jedoch für den Verwaltungsdienst (Innendienst) und eine entsprechende Umschulung aktuell gesundheitlich geeignet sei. Sie solle dort einer Tätigkeit mit wenig Verantwortung und wenig Konfliktpotential mit Vorgesetzen und Kollegen nachgehen. Mit Blick auf die Diagnose und den Verlauf der letzten Jahre sei innerhalb zweier Jahre nicht mit einer vollen Verwendungsfähigkeit im Polizeivollzugsdienst zu rechnen. Es bestehe keine hinreichende Einsicht für die eigenen problematischen Verhaltensweisen, sodass bei der Beamtin zunächst psychotherapeutisch ein Motivationsaufbau erfolgen solle. Bisher werde die Beamtin nicht störungsspezifisch psychotherapeutisch behandelt oder professionell geschult. Es sei denkbar, dass mit geeigneten Maßnahmen bei zu entwickelnder Einsicht und hoher eigener Motivation der Beamtin eine Besserung der problematischen Denk- und Verhaltensmuster eintreten könne.

5
Mit Schreiben vom … November 2022 übersandte der Antragsgegner der Antragstellerin das Gesundheitszeugnis des Ärztlichen Dienstes der Bayerischen Polizei und hörte mit weiterem Schreiben vom selben Tag zur beabsichtigten Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit der Antragstellerin und zur beabsichtigten Umschulung in den Verwaltungsdienst an.

6
Mit anwaltlichem Schreiben vom … Dezember 2022 teilte die Antragstellerpartei dem Antragsgegner mit, dass mit einer Umschulung in den Verwaltungsdienst kein Einverständnis bestehe. In der Folge stellte die Antragstellerin das Ergebnis der amtsärztlichen Begutachtung in Frage, kündigte an, sich gegen dieses Begutachtungsergebnis zu wehren und wandte sich an verschiedene Stellen, unter anderem an das Innenministerium und den Innenminister. Sie äußerte zudem Mobbingvorwürfe gegen Vorgesetzte und Kollegen.

7
In einem Schreiben des Polizeipräsidiums München vom *. März 2023 ist festgehalten, dass für die Antragstellerin die Möglichkeit einer erneuten polizeiärztlichen Begutachtung zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit bestünde und dass die Antragstellerin im (nicht näher dokumentierten) Personalgespräch vom … Februar 2023 ihr Einverständnis mit einer erneuten Begutachtung gegeben habe.

8
Daraufhin beauftragte das Polizeipräsidium München den Ärztlichen Dienst der Polizei mit Schreiben vom … Juni 2023 damit, die Antragstellerin erneut mit Blick auf ihre Dienst- und Polizeidienstfähigkeit zu untersuchen.

9
Mit Schreiben vom 6. Juli 2023 beauftragte der Ärztliche Dienst der Polizei das Klinikum … … … mit einer erneuten psychiatrischen und testpsychologischen Begutachtung der Antragstellerin.

10
Mit Schreiben vom *. April 2024 teilte das Polizeipräsidium München der Antragstellerin mit, dass der Ärztliche Dienst mit Schreiben vom … Juni 2023 beauftragt worden sei, sie polizeiärztlich zu untersuchen. Hierin heißt es wörtlich:

11
„Aufgrund einer gutachterlichen Beurteilung (…) vom …10.2022 beurteilte Sie der Ärztliche Dienst der Bayer. Polizei für polizeidienstunfähig i.S.d. Art. 128 Abs. 1 BayBG. (…) Da Sie bei einem Personalgespräch am …03.2023 erklärten, Sie seien an dem Tag der Begutachtung in schlechter Verfassung gewesen und hätten aufgrund der Länge der Untersuchung Betreuungsprobleme mit Ihrer Tochter bekommen und Sie außerdem mit Ihnen unbekannten Vorhalten konfrontiert gewesen seien, wurde Ihnen angeboten, eine erneute Nachuntersuchung zu veranlassen. Aus Fürsorgegründen wurde mit

Schreiben der Abt. Personal (…) vom …06.2023 deshalb eine erneute polizeiärztliche Nachuntersuchung beauftragt.“

12
Der Untersuchungsanordnung als Anlagen beigefügt waren unter anderem der Untersuchungsauftrag vom … Juni 2023 mit einem Fragebogen, der neben der Polizeidienstfähigkeit auch die Überprüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit umfasst, sowie in den Anlagen eine Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Antragstellerin vom … Mai 2023, das Krankenblatt für das Jahr 2023 sowie Nachträge zu Ereignissen der Antragstellerin vom … Dezember 2023 und … Februar 2024.

13
Am *. April 2024 wurde der Antragstellerin mit sofortiger Wirkung die Führung ihrer Dienstgeschäfte verboten.

14
Die Antragstellerpartei hat mit Schriftsatz vom … April 2024 den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Die Antragstellerin habe sich mit einer erneuten polizeiärztlichen Untersuchung nicht einverstanden erklärt. Die erneute Untersuchung sei nicht erforderlich. Vielmehr solle der Dienstherr zunächst aus der vorherigen ärztlichen Begutachtung vom … Juli 2022 Konsequenzen ziehen. Rechtlich genüge die Untersuchungsanordnung den in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an Anlass, Art und Umfang der Untersuchungsanordnung nicht. Insbesondere sei eine erneute externe Begutachtung der Antragstellerin nicht erforderlich, da ein privatärztliches Gutachten die Polizeidienstfähigkeit der Antragstellerin bestätige. Das Begutachtungsergebnis werde von positiven Rückmeldungen gestützt, die die Antragstellerin von Kollegen erhalten habe.

15
Die Antragstellerpartei hat beantragt,

16
im Wege der einstweiligen Anordnung den Antragsgegner zu verpflichten, die Antragstellerin vorläufig von der Verpflichtung zur Durchführung einer ärztlichen Untersuchung aufgrund der Untersuchungsanordnung des Antragsgegners vom *. April 2024 bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens über die Feststellung der Verpflichtung der Antragstellerin, die Untersuchungsanordnung des Antragsgegners zu befolgen, freizustellen.

17
Der Antragsgegner hat beantragt,

18
den Antrag abzulehnen.

19
Der aktuelle Begutachtungsauftrag nehme auf die vorangegangene Untersuchung aus dem Jahr 2022 Bezug und erfolge im Einverständnis mit der Antragstellerin. Die weiteren Erkenntnisse und Beobachtungen seien der Antragstellerin mit der Terminbestimmung vom … April 2024 zur Kenntnis gebracht worden. Es bestünden weiterhin Zweifel an der Polizeidienstfähigkeit der Antragstellerin, die auch durch das vorgelegte privatärztliche Gutachten nicht ausgeräumt werden könnten.

20
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegte Behördenakte verwiesen.

II.

21
Der Antrag ist zulässig und begründet.

22
1. Der Antrag ist als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft, weil es sich bei der Anordnung gegenüber einem Beamten, sich zur Klärung der Dienstfähigkeit ärztlich untersuchen und, falls ein Amtsarzt dies für erforderlich hält, beobachten zu lassen, mangels unmittelbarer Rechtswirkung nach außen nicht um einen Verwaltungsakt im

Sinne von Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), sondern um eine gemischt dienstlich-persönliche Weisung handelt. Die Gewährung vorläufigen Rechtschutzes richtet sich daher nach § 123 VwGO (vgl. BayVGH, B.v. 22.9.2015 – 3 CE 15.1042 – juris Rn. 22).

23
Wegen des Gedankens des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes/GG) ist die Untersuchungsanordnung auch selbständig überprüfbar (so BVerfG, B.v. 14.1.2022 – 2 BvR 1528/21 – NVwZ 2022, 401, juris Rn. 17 ff.; nun auch BayVGH, B.v. 24.3.2022 – 6 CE 21.2753 – lÖD 2022, 152, juris Rn. 10; anders noch BVerwG, B.v. 14.3.2019 – 2 VR 5/18 – BVerwGE 165, 65, juris Rn. 18 f.). Denn § 44a VwGO ist verfassungskonform dahin auszulegen, dass die Vorschrift der Zulässigkeit einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Untersuchungsanordnung nicht entgegensteht, weil die angeordnete ärztliche Untersuchung zu Verletzungen materieller Rechtspositionen führen könnte, die nicht mit den durch die abschließende Sachentscheidung berührten materiellen Rechtspositionen identisch sind und die im Rechtsschutzverfahren gegen eine Zurruhesetzungsverfügung nicht vollständig beseitigt werden könnten (BVerfG, B.v. 14.1.2022 – 2 BvR 1528/21 – NVwZ 2022, 401, juris Rn. 24).

24
2. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts der Antragstellerin vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach Satz 2 des § 123 Abs. 1 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, notwendig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. § 123 Abs. 1 VwGO setzt daher sowohl einen Anordnungsgrund, das heißt ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes in Form der Gefährdung eines eigenen Individualinteresses, als auch einen Anordnungsanspruch voraus, das heißt die bei summarischer Überprüfung der Sach- und Rechtslage hinreichende Aussicht auf Erfolg oder zumindest einen Teilerfolg des geltend gemachten Begehrens in der Hauptsache. Die Antragstellerin hat die hierzu notwendigen Tatsachen glaubhaft zu machen.

25
3. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

26
Dem steht nicht entgegen, dass der mit Untersuchungsanordnung vom *. April 2024 gesetzte Termin zur psychiatrischen Begutachtung bereits verstrichen ist. Denn die Untersuchungsanordnung und die dadurch eingetretene grundsätzliche Befolgungspflicht zulasten der Antragstellerin bestehen unabhängig von der isoliert ausgesprochenen Frist fort (vgl. BayVGH, B.v. 8.1.2013 – 3 CE 11.2345 – juris Rn. 18 – zur Weisung, sich einer stationären Behandlung zu unterziehen). Nur die isolierte Terminbestimmung ist durch Zeitablauf verstrichen. Dem Antragsgegner ist es nicht verwehrt, unter Verweis auf die Mitwirkungspflicht auf Grund der dienstrechtlichen Treuepflichten jederzeit einen neuen Untersuchungstermin anzusetzen.

27
4. Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Die streitgegenständliche Untersuchungsanordnung erweist sich bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung als rechtswidrig.

28
a) Nach Art. 128 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Beamtengesetzes/BayBG müssen Polizeivollzugsbeamte den besonderen Anforderungen an den Polizeivollzugsdienst genügen. Das sind gesundheitliche Anforderungen, die über die allgemeine gesundheitliche Eignung von Beamten hinausgehen. Der Polizeivollzugsdienst stellt besondere körperliche Anforderungen an die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit sowie an die seelische Belastbarkeit (Baßlsperger in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Stand: April 2024, Art. 128 BayBG Rn. 10 ff.). Mit Blick auf die besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes setzt die Polizeidienstfähigkeit voraus, dass der Polizeivollzugsbeamte zu jeder Zeit, an jedem Ort und in jeder seinem statusrechtlichen Amt entsprechenden Stellung einsetzbar ist (VG Düsseldorf, U.v. 16.9.2015 – 2 K 83/15 – juris Rn. 40 m.w.N.; BVerwG, U.v. 3.3.2005 – 2 C 4.04 – ZBR 2005, 308, juris Rn. 9; B.v. 6.11.2014 – 2 B 97.13 – juris Rn. 10).

29
Art. 128 Abs. 1 Satz 3 BayBG bestimmt, dass bei bestehenden Zweifeln über die Polizeidienstunfähigkeit Art. 65 Abs. 2 BayBG entsprechend anzuwenden ist. Ein Beamter hat nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG die Dienstpflicht, sich ärztlich untersuchen zu lassen, wenn Zweifel hinsichtlich seiner Dienstunfähigkeit bestehen (vgl. BVerwG, B.v. 28.5.1984 – 2 B 205.82 – Buchholz 237.5 § 51 LBG Hessen Nr. 1, juris Rn. 3). Diese Zweifel des Dienstherrn an der Dienstunfähigkeit des Beamten müssen sich auf konkrete Umstände stützen, die eine derartige Untersuchung rechtfertigen und dürfen nicht „aus der Luft gegriffen“ sein (BayVGH, B.v. 14.1.2014 – 6 CE 13.2352 – juris Rn. 10; VG München, B.v. 31.7.2018 – M 5 E 18.2781 – juris Rn. 23). Die Anordnung muss sich folglich auf solche Umstände beziehen, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, der betroffene Beamte sei dienstunfähig oder jedenfalls nur begrenzt dienstfähig (BVerwG, U.v. 26.4.2012 – 2 C 17/10 – ZBR 2013, 128, juris Rn. 19).

30
Die Anordnung einer ärztlichen Untersuchung gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlichen und formellen Anforderungen genügen (BVerwG, U.v. 26.4.2012 – 2 C-17/10 – ZBR 2013, 128, juris Rn. 20; U.v. 30.5.2013 – 2 C-68/11 – BVerwGE 146, 347, juris Rn. 18 ff.; B.v. 10.4.2014 – 2 B 80/13 – NVwZ 2014, 892, juris Rn. 8). Sie hat zur Voraussetzung, dass aufgrund hinreichend gewichtiger tatsächlicher Umstände zweifelhaft ist, ob der Beamte wegen seines körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, die Dienstpflichten seines abstrakt-funktionellen Amtes zu erfüllen (BVerwG, U.v. 30.5.2013 – 2 C 68/11 – BVerwGE 146, 347, juris Rn. 19). Die Behörde muss die tatsächlichen Umstände, auf die sie die Zweifel an der Dienstfähigkeit stützt, sowie Art und Umfang der beabsichtigten Untersuchungsmaßnahmen in der Anordnung angeben (BVerwG, U.v. 30.5.2013 – 2 C 68/11 – BVerwGE 146, 347, juris Rn. 20; U.v. 26.4.2012 – 2 C 17/10 – ZBR 2013, 128, juris Rn. 19). Der Beamte muss anhand der darin gegebenen Begründung entnehmen können, was konkret ihr Anlass ist und ob das in der Anordnung Verlautbarte die Zweifel an seiner Dienstfähigkeit zu rechtfertigen vermag (BVerwG, U.v. 23.10.1980 – 2 A 4.78 – ZBR 1981, 220, juris Rn. 27; U.v. 26.4.2012 – 2 C 17/10 – ZBR 2013, 128, juris Rn. 19 ff.; B.v. 10.4.2014 – 2 B 80/13 – NVwZ 2014, 892, juris Rn. 10). Gleichermaßen muss es für den Beamten überprüfbar sein, ob die beabsichtigten Untersuchungsmaßnahmen verhältnismäßig sind, so dass diese nicht frei dem Amtsarzt überlassen werden dürfen. Dementsprechend muss sich der Dienstherr bereits im Vorfeld des Erlasses einer Untersuchungsanordnung nach entsprechender sachkundiger ärztlicher Beratung zumindest in den Grundzügen darüber klarwerden, in welcher Hinsicht Zweifel am körperlichen Zustand oder der Gesundheit des Beamten bestehen und welche ärztlichen Untersuchungen zur endgültigen Klärung geboten sind (BVerwG, U.v. 30.5.2013 – 2 C 68.11 – NVwZ 2013, 1619/1621, juris Rn. 23). Entspricht die Anordnung nicht diesen Anforderungen, können Mängel nicht nachträglich durch Nachschieben von Gründen geheilt werden (BVerwG, U.v. 26.4.2012 – 2 C 17/10 – ZBR 2013, 128, juris Rn. 21).

31
Im Einzelfall kann die Anordnung einer (amts-) ärztlichen Untersuchung allerdings ohne nähere Angaben zu den gesundheitsbedingten Zweifeln an der Dienstfähigkeit des Beamten sowie zu Art und Umfang der Untersuchung rechtmäßig sein, wenn der Dienstherr nach den ihm vorliegenden Erkenntnissen überhaupt nicht dazu in der Lage ist, die wegen einer länger andauernden Dienstunfähigkeit des Beamten entstandenen Zweifel an dessen Dienstfähigkeit näher zu konkretisieren und auf dieser Grundlage wiederum Art und Umfang der (amts-) ärztlichen Untersuchung in ihren Grundzügen vorzubestimmen, weil der betreffende Beamte trotz vorhergehender Aufforderung der erforderlichen Mitwirkung bei der Sachverhaltsaufklärung nicht bzw. zumindest nicht in hinreichendem Maße nachgekommen ist (BayVGH, B.v. 18.2.2016 – 3 CE 15.2768 – juris Rn. 28; VG München, B.v. 11.8.2017 – M 5 E 17.2578 – juris Rn. 34 ff.; OVG NW, B.v. 12.12.2017 – 1 B 1470/17 – NVwZ-RR 2018, 57, juris Rn. 20 ff.). Eine solche Mitwirkungspflicht folgt aus der dienstlichen Treuepflicht des Beamten. So kann es im Rahmen der allgemeinen Gehorsamspflicht gerechtfertigt und dem Beamten zuzumuten sein, an der für die Durchführung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebes erforderlichen Klärung seines Gesundheitszustandes mitzuwirken (BVerwG, U.v. 23.10.1980 – 2 A 4.78 – DVBl 1981, 50, juris Rn. 25; BayVGH, B.v. 18.2.2016 – 3 CE 15.2768 – juris Rn. 28). Eine Dienstpflicht des Beamten zu konkreter Gesundheitsauskunft besteht jedoch wohl nicht (BVerwG, B.v. 16.5.2018 – 2 VR 3.18 – Buchholz 232.0 § 44 BBG 2009 Nr. 13, juris Rn. 7; OVG Berlin-Bbg, B.v. 28.12.2016 – OVG 10 S 35.16 – NVwZ-RR 2017, 300, juris Rn. 4). Unter diesen Umständen kann auch die Anordnung einer allgemeinen amtsärztlichen

Untersuchung den formellen Anforderungen genügen (VG München, B.v. 11.8.2017 – M 5 E 17.2578 – juris Rn. 34 ff.; OVG NW, B.v. 12.12.2017 – 1 B 1470/17 – juris Rn. 20 ff.; BVerwG, B.v. 16.5.2018 – 2 VR 3.18 – Buchholz 232.0 § 44 BBG 2009 Nr. 13, juris Rn. 7).

32
b) Die streitgegenständliche Untersuchungsanordnung vom … April 2024 genügt den vorstehenden Anforderungen nicht.

33
aa) Die Untersuchungsanordnung ist mit Blick auf den Anlass der Untersuchung missverständlich und damit unbestimmt (1). Der Dienstherr hat zudem hinreichenden Anhaltspunkte für eine dauernde Dienstunfähigkeit der Antragstellerin in der Untersuchungsanordnung nicht benannt (2).

34
(1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat der Dienstherr schon im Zeitpunkt der Weisung sämtliche Gründe anzugeben, die zur Untersuchungsanordnung geführt haben. Der betroffene Beamte muss ihr entnehmen können, was konkret ihr Anlass ist und ob das in ihr Verlautbarte die behördlichen Zweifel an seiner Dienstfähigkeit zu rechtfertigen vermag. Dem Beamten bekannte Umstände müssen in der Anordnung von der zuständigen Stelle zumindest so umschrieben sein, dass für den Betroffenen ohne Weiteres erkennbar wird, welcher Vorfall oder welches Ereignis zur Begründung der Aufforderung herangezogen wird. Die Behörde darf weder nach der Überlegung vorgehen, der Betroffene werde schon wissen, „worum es gehe“, noch darf sie den Beamten darüber im Unklaren lassen, „wozu“ die Untersuchung durchgeführt werden soll. Genügt die Anordnung einer ärztlichen Begutachtung nicht den an sie zu stellenden Anforderungen, kann dieser Mangel nicht nachträglich im Behörden- oder Gerichtsverfahren „geheilt“ werden (vgl. zum Vorstehenden BVerwG, U.v. 26.4.2012 – 2 C 17.10 – juris Rn. 20 f.). Die Anordnung muss nach ihrem Inhalt für den Adressaten aus sich heraus klar, eindeutig und unmissverständlich sein (BVerwG, U.v. 23.10.1980 – 2 A 4/78 – DVBl 1981, 502, juris Rn. 27).

35
Diese Anforderungen genügt die Untersuchungsanordnung nicht. Denn für die Antragstellerin ist nicht erkennbar, wozu die Untersuchung durchgeführt werden soll, d.h. was konkret ihr Anlass ist. Hierzu sind in der Untersuchungsanordnung missverständliche Angaben enthalten.

36
Als Anlass für die Untersuchung benennt die Untersuchungsanordnung, dass ein Gutachten vom *. Oktober 2022 die Polizeidienstunfähigkeit der Antragstellerin festgestellt habe, die Antragstellerin jedoch in einem Personalgespräch angegeben habe, am Tag der Begutachtung in schlechter Verfassung gewesen zu sein, sie aufgrund der Länge der Untersuchung Betreuungsprobleme mit ihrer Tochter bekommen habe und sie mit unbekannten Vorhalten konfrontiert gewesen sei, sodass aus Fürsorgegründen eine erneute Nachuntersuchung durchgeführt werde. Dies lässt darauf schließen, dass der Antragstellerin die Gelegenheit gegeben werden soll, aus Fürsorgegründen ihre Polizeidienstfähigkeit erneut überprüfen zu lassen. Denn die allgemeine Dienstfähigkeit ist im Gutachten vom … Oktober 2022 nicht in Frage gestellt worden.

37
Dafür, dass aus Fürsorgegründen die weitere Verwendungsfähigkeit der Beamtin geprüft werden sollte, spricht auch der im Untersuchungsauftrag vom … Juni 2023 in Bezug genommene Bericht über aktuelle Geschehnisse auf der Dienststelle vom … Mai 2023, in dem die Dienststellenleitung eine erneute Untersuchung aus Fürsorgegründen anregt, um eine optimale Unterstützung und Verwendung der Beamtin zu gewährleisten. Darin ist formuliert, dass die hiesige Verwendung nicht zu beanstanden sei; jedoch könne nicht eingeschätzt werden, wie sich die psychische Belastungssituation weiter auf die Beamtin und somit auf ihr Verhalten auswirke. Diese Ausführungen sprechen dafür, dass der unmittelbare Vorgesetzte die Verwendungsfähigkeit der Antragstellerin überprüft haben will, um ihr eine optimale Einsatzmöglichkeit auf der Dienststelle zu ermöglichen. Wenn der Dienstherr daneben im Untersuchungsauftrag vom … Juni 2023 angibt, das Angebot einer erneuten Untersuchung erfolge „auch aus rechtlichen Gründen“, ist unklar, was damit gemeint ist.

38

Gleichzeitig gibt der Dienstherr in der Untersuchungsanordnung neben § 35 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG auch § 26 Abs. 1 BeamtStG und Art. 65 BayBG an. Dies ist deshalb missverständlich, da in der Rechtsprechung anerkannt ist, dass Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG i.V.m. Art. 128 Abs. 1 Satz 3 BayBG als Rechtsgrundlage für die Anordnung einer ärztlichen Untersuchung eines Beamten nur herangezogen werden können, wenn seine Ruhestandsversetzung beabsichtigt ist, nicht aber dann, wenn lediglich seine weitere Verwendungsfähigkeit geklärt werden soll (BVerwG, B.v. 23.10.1979 – 1 WB 149.78 – BVerwGE 63, 278 – juris Rn. 36). Geht es darum, die weiteren Verwendungsmöglichkeiten des Beamten zu klären, kann dies (wenn überhaupt) nur auf Grundlage der in § 35 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG normierten Folgepflicht des Beamten erfolgen (BVerwG, B.v. 23.10.1979 – 1 WB 149.78 – BVerwGE 63, 278 – juris Rn. 36; OVG RhPf, B.v. 29.10.2020 – 2 B 11161/20 – juris Rn. 18; VG Wiesbaden, B.v. 30.09.2020 – 3 L 1061/20.WI – juris Rn. 22; VG München, B.v. 16.11.2021 – 5 E 21.5858 – juris Rn. 27). Gleichzeitig ist die Untersuchungsanordnung vom 2. April 2024 im Umfang nicht auf die erneute Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit begrenzt, sondern umfasst sowohl die Polizeidienstfähigkeit, als auch die allgemeine Dienstfähigkeit. Dies ergibt sich sowohl aus dem Betreff (Überprüfung der Polizeidienst-/Dienstfähigkeit) und dem Text der Untersuchungsanordnung, als auch aus dem im Gutachtenauftrag vom … Juni 2023 enthaltenen Fragenkatalog.

39
Zudem legte der Antragsgegner der Untersuchungsanordnung Nachträge vom *. Dezember 2023 und … Februar 2024 bei. Aus ihnen geht hervor, dass der Dienstherr auf Grundlage der geschilderten Vorfälle von einer Intensivierung der im Juli 2022 festgestellten Erkrankung ausgeht (vgl. Schreiben vom *. Dezember 2023 mit Anlagen, Bl. 25 der Behördenakte) und angesichts der Vorfälle darum bittet, die Beamtin zeitnah zu untersuchen (vgl. Schreiben vom … Februar 2024 mit Anlagen, Bl. 25 der Behördenakte). Diese knappen Erwägungen lassen anklingen, dass der Dienstherr wohl von der (vollständigen) Dienstunfähigkeit der Antragstellerin ausgeht.

40
Aus der Gesamtschau aller Umstände ist unklar, ob die Untersuchung wegen Zweifeln an der Dienstfähigkeit angeordnet werden soll und eine Ruhestandsversetzung erwogen wird, oder ob der Dienstherr auf Grundlage dieser Zweifel die weitere Verwendungsmöglichkeit der Beamtin klären will. Gerade mit Blick auf die regelmäßig nicht unerheblichen Auswirkungen einer Ruhestandsversetzung wird es für den betroffenen Beamten von Bedeutung sein, ob mit der Untersuchung „nur“ die weitere Verwendungsmöglichkeit geklärt werden soll, oder ob der Dienstherr eine Versetzung in den Ruhestand erwägt. Dem Adressaten der Weisung ist daher nicht zuzumuten, die mutmaßliche Intention des Dienstherrn zu ermitteln, wenn die Ausführungen in der Untersuchungsanordnung, insbesondere die genannten Normen und die abgegebenen Begründungen nicht konsistent sind (vgl. OVG RhPf, B.v. 29.10.2020 – 2 B 11161/20 – juris Rn. 19). Der Dienstherr hat beispielsweise anzugeben, ob eine Untersuchung aufgrund Zweifeln an der vorübergehenden oder dauernden Dienstunfähigkeit für erforderlich erachtet wird (vgl. BVerwG, U.v. 23.10.1980 – 2 A 4/78 – DVBl 1981, 502, juris Rn. 27). Dementsprechend gehört es zur Bestimmtheit einer Untersuchungsanordnung, dass ihr der Grund für die Untersuchung unmissverständlich entnommen werden kann. Dies ist aus den genannten Gründen nicht der Fall.

41
(2) Will der Dienstherr die allgemeine Dienstfähigkeit einer Beamtin überprüfen, so hat er die tatsächlichen Umstände, auf die er die Zweifel an der Dienstfähigkeit stützt, in der Untersuchungsaufforderung anzugeben. Die Anordnung muss sich auf solche Umstände beziehen, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, der betroffene Beamte sei dienstunfähig. Der Aufforderung müssen tatsächliche Feststellungen zugrunde gelegt werden, die die Dienstunfähigkeit des Beamten als naheliegend erscheinen lassen. Dabei müssen die Gründe so vollständig mitgeteilt werden, dass der Beamte in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, ob er der Anordnung nachkommen muss oder nicht. Ergänzende Erläuterungen sind nicht zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 30.5.2013 – 2 C 68/11 – BVerwGE 146, 347 juris Rn. 20 m.w.N.).

42
Dies ist in der Untersuchungsanordnung jedoch nicht geschehen. Aus ihr kann kein Anlass für eine über die Polizeidienstfähigkeit hinausgehende Prüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit der Antragstellerin entnommen werden. In der Untersuchungsanordnung selbst wird lediglich angeführt, dass die Beamtin mit Gutachten vom … Oktober 2022 für polizeidienstunfähig erklärt worden ist, nicht jedoch, weshalb Zweifel an

der allgemeinen Dienstfähigkeit der Beamtin bestehen. Die in der Untersuchungsanordnung angeführten tatsächlichen Feststellungen lassen jedenfalls eine vollständige Dienstunfähigkeit der Beamtin nicht als naheliegend erscheinen.

43
Soweit sich der Antragsgegner darauf beruft, dass auf die vorausgehende Untersuchung aus dem Jahr 2022 und die entsprechenden Anordnungen Bezug genommen werde, vermag auch die Untersuchungsanordnung vom … Februar 2022 i.V.m. dem der Untersuchungsanordnung in der Anlage beigefügten Untersuchungsauftrag vom *. Februar 2022 keinen klaren Anlass erkennen. In der Untersuchungsanordnung vom … Februar 2022 ist kein klarer Anlass genannt. Im beigefügten Untersuchungsauftrag wird darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin für Ermittlungsarbeiten bei der „AG Phänomene“ nicht in Betracht gekommen sei, da einer ihrer Bekannten Zielobjekt der Ermittlungen gewesen sei. Verwiesen wird auch darauf, dass die Antragstellerin auf ein Mitarbeitergespräch vom *. November 2021, bei dem die Beamtin ein Verhalten gezeigt habe, weswegen ihr im Nachgang die Dienstwaffe entzogen worden sei. Um welches Verhalten es sich gehandelt haben soll, geht aus dem Untersuchungsauftrag nicht hervor. Zusätzlich wird angeführt, dass die Dienststelle um polizeiärztliche Untersuchung der Antragstellerin gebeten habe. Diese Ausführungen vermögen den Anlass für die aktuelle Untersuchung der Antragstellerin nicht zu konkretisieren.

44
Soweit der Dienstherr der Untersuchungsanordnung Nachträge vom *. Dezember 2023 und … Februar 2024 beilegt und der Antragstellerin zur Kenntnis bringt, geht der Dienstherr auf Grundlage der geschilderten Vorfälle von einer Intensivierung der im Juli 2022 festgestellten Erkrankung aus (vgl. Schreiben vom *. Dezember 2023 mit Anlagen, Bl. 25 der Behördenakte) und bittet angesichts der Vorfälle darum, die Beamtin zeitnah zu untersuchen (vgl. Schreiben vom … Februar 2024 mit Anlagen, Bl. 25 der Behördenakte). Aus diesen knappen Erwägungen geht hervor, dass der Dienstherr wohl von der (vollständigen) Dienstunfähigkeit der Antragstellerin ausgeht. Allerdings hat die personalverwaltende Stelle die geschilderten Vorgänge keiner wertenden Betrachtung dahingehend unterzogen, ob die hierin genannten Umstände eine erneute Überprüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit erforderlich machen. Vielmehr hat der Dienstherr eine Untersuchung auf die Bitte um eine erneute polizeiärztliche Untersuchung der Dienststelle wiederholt. Dabei kann dahinstehen, inwieweit diese Vorkommnisse geeignet sind, Zweifel an der (Polizei-)Dienstfähigkeit zu begründen, da sich der Dienstherr in der Untersuchungsanordnung nicht damit auseinandergesetzt hat, ob diese neuen Umstände eine erneute Untersuchung erforderlich machen.

45
Ein genügender Anlass folgt auch nicht aus dem Vortrag des Antragsgegners, dass sich die Antragstellerin mit einer erneuten amtsärztlichen Untersuchung einverstanden erklärt haben soll. Unabhängig davon, dass sich ein solches Einverständnis der Antragstellerin in schriftlicher Form nicht aus den Akten ergibt, hat die Antragstellerin die Abgabe eines umfassenden Einverständnisses zu einer erneuten Untersuchung (auch der allgemeinen Dienstfähigkeit) bestritten. Daneben erfolgte die Anordnung auch nicht auf freiwilliger Basis, da der Antragsgegner in der Untersuchungsanordnung auf die Verpflichtung, sich untersuchen zu lassen, hingewiesen hat.

46
bb) Selbst wenn eine erneute Untersuchung aus Fürsorgegesichtspunkten möglich gewesen wäre, wäre die vorliegend angeordnete Untersuchungsanordnung jedenfalls unverhältnismäßig, soweit sie über die Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit hinaus auch die Überprüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit beinhaltet. Denn der Umfang der Untersuchung steht nicht im Verhältnis zum Umfang der Überprüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit. Die vom Antragsgegner angeführten Fürsorgeerwägungen rechtfertigen es nicht, eine erneute – über die Polizeidienstfähigkeit hinausgehende – Überprüfung der allgemeinen Dienstfähigkeit der Antragstellerin zu veranlassen. Der vom Dienstherrn in der Untersuchungsanordnung angeführte Fürsorgegrund, die Untersuchung zu wiederholen, da die Antragstellerin unter anderem angegeben habe, bei der Begutachtung in einer schlechten Verfassung gewesen zu sein, lässt nicht erkennen, wieso auch eine Untersuchung der allgemeinen Dienstfähigkeit der Beamtin erfolgen sollte, da diese im aktuellsten amtsärztlichen Gesundheitszeugnis vom … Oktober 2022, gegen dessen Feststellungen sich die Antragstellerin wendet, nicht angezweifelt wird. Vielmehr wird hierin nur die Polizeidienstfähigkeit, nicht aber die allgemeine Dienstfähigkeit der Antragstellerin in Frage gestellt. Dementsprechend hätte sich der Dienstherr dem milderen Mittel der Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit

bedienen müssen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine Untersuchung auf psychiatrischem Fachgebiet angeordnet ist, mit der in besonderem Maße Eingriffe in die grundrechtsbewehrte persönliche Sphäre des Beamten verbunden sind, sodass erhöhte Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Untersuchungsanordnung zu stellen sind (vgl. nur BayVGH, B.v. 12.12.2012 – 3 CE 12.2121 – juris Rn. 30 m.w.N.).

47
Da die Untersuchungsanordnung unspezifisch eine polizeiärztliche Untersuchung anordnet, ist es nicht möglich, die Untersuchungsanordnung nur bezüglich der Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit aufrecht zu erhalten.

48
cc) Da die Untersuchungsanordnung bereits aus diesen Gründen aufzuheben ist, kann dahinstehen, ob Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung hinreichend eingegrenzt sind.

49
5. Der Antragsgegner hat als unterlegener Beteiligter nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG), wobei im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur die Hälfte des Wertes eines Hauptsacheverfahrens festzusetzen ist (Ziff. 1.5 Streitwertkatalog).