

Titel:

Anforderungen an eine amtsärztliche Untersuchungsanordnung, hier: Minderleistungen des Beamten

Normenketten:

BayBG Art. 65

GG Art. 2 Abs. 2

VwGO § 123

Leitsätze:

1. Nach Art. 65 Abs. 2 S. 1 BayBG ist der Dienstherr zu einer Untersuchungsaufforderung berechtigt, wenn 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. Der Aufforderung müssen tatsächliche Feststellungen zugrunde liegen, die die Dienstunfähigkeit des Beamten als naheliegend erscheinen lassen (ebenso BVerwG BeckRS 2013, 53573). (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Untersuchungsanordnung gemäß Art. 65 Abs. 2 S. 1 BayBG muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlichen und formellen Anforderungen genügen, sodass der Beamte anhand dieser Begründung die Auffassung der Behörde nachvollziehen und prüfen können muss, ob die angeführten Gründe tragfähig sind; genügt eine Anordnung nicht diesen Anforderungen, können Mängel nicht nachträglich durch Nachschieben von Gründen geheilt werden (ebenso BVerwG BeckRS 2013, 53573). (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

3. Bloße Minder- oder Schlechtleistungen eines Beamten sind für sich allein in der Regel nicht geeignet, eine amtsärztliche Untersuchung zu rechtfertigen; sie können allenfalls dann derart erhebliche, eine amtsärztliche Untersuchung rechtfertigende Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten begründen, wenn gesundheitliche Beschwerden von vornherein als einzig denkbare Ursache für einen plötzlichen und anders nicht erklärbaren Leistungsabfall in Betracht kommen (ebenso BVerwG BeckRS 2014, 50905). (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Untersuchungsanordnung zur Überprüfung der Dienstfähigkeit, Schlechtleistung alleine nicht ausreichend, Abgrenzung Nicht-Können (Dienstunfähigkeit) von Nicht-Wollen (Dienstvergehen), Verhältnismäßigkeit von Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung, Anordnungsanspruch, Anordnungsgrund, Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, Arbeitsleistung, Dienstherr, Erkrankung, amtsärztliche Untersuchung, Begründungspflicht, Dienstunfähigkeit, Minderleistung, Untersuchungsanordnung, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Tenor

1. Dem Antragsgegner wird aufgegeben, den Antragsteller vorläufig bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens von der Verpflichtung zur Durchführung einer amtsärztlichen Untersuchung aufgrund der Untersuchungsanordnung des Antragsgegners vom 12.12.2025 freizustellen.

2. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Streitwert wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Mit seinem Antrag begehrt der Antragsteller einstweiligen Rechtsschutz gegen die Aufforderung des Antragsgegners, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen.

2

Der am ... geborene Antragsteller ist Beamter im Dienste des Antragsgegners (Besoldungsgruppe A12 der Anlage 1 zum Bayerischen Besoldungsgesetz – BayBesG). Er trat am ...1986 als ... (gehobener Dienst / 3. Qualifikationsebene – QE) beim ehemaligen Finanzamt ... in die Bayerische Steuerverwaltung ein. Mit Wirkung vom ...1990 wurde er beim ehemaligen Finanzamt ... in das Beamtenverhältnis auf Probe zum ... zur Anstellung und mit Wirkung vom ...1993 in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. Der Antragsteller wurde mit Wirkung vom ...2000 aus persönlichen Gründen an das Finanzamt ... versetzt und ab dem ...2002 als ... in der ... eingesetzt. Mit Wirkung vom ...2015 wurde der Antragsteller zum ... befördert. Im Zeitraum vom ...2020 bis ...2021 wurde der Antragsteller zur Dienstleistung an die Regierung von ... (Bearbeitung von ...*) zugewiesen. Im Zeitraum vom ...2022 bis ...2022 wurde der Antragsteller an das Gesundheitsamt des Landratsamts ... abgeordnet. Mit Wirkung vom ...2023 wurde der Antragsteller auf einen Dienstposten der 2. QE in der ... (Dienstzweig Allgemeine Verwaltung) des Finanzamtes ... zur Bewältigung der durch die Grundsteuerreform notwendigen Mehrarbeiten umgesetzt.

3

Mit Schreiben des Finanzamtes ... vom 12.12.2025 wurde dem Antragsteller mitgeteilt, dass die Medizinische Untersuchungsstelle (MUS) der Regierung der ... mit einer amtsärztlichen Untersuchung beauftragt werde. Die MUS werde sich mit ihm hinsichtlich eines Termins für die Begutachtung in Verbindung setzen. Als Grund für die Anordnung der amtsärztlichen Untersuchung wurde angeführt, dass der Antragsteller die Anforderungen an Dienstposten der 3. QE nicht mehr erfülle. Diese Erkenntnis stütze sich auf die Wahrnehmungen der Sachgebietsleitungen in der ...- und ...stelle. Seit dem ...2023 werde der Antragsteller deshalb auf einem Dienstposten der 2. QE im Innendienst (* ...*) eingesetzt. Nach den Leitlinien Personalentwicklung der Bayerischen Steuerverwaltung sei ein Wechsel des Dienstzweiges bei Beamten der Besoldungsgruppe A12 nur möglich, wenn amtsärztlich bestätigte gesundheitliche Gründe vorlägen. Dieser Untersuchungsauftrag erfolge auch aus Gründen der Fürsorgepflicht dem Antragsteller gegenüber, da der Dienstherr verpflichtet sei, die Gesundheit und Dienstfähigkeit des Beamten zu erhalten und ihn von Aufgaben zu entbinden, denen er ggf. gesundheitlich nicht mehr gewachsen sei. Hinsichtlich der Einzelheiten werde auf den beigefügten Untersuchungsauftrag verwiesen, auf den hiermit auch Bezug genommen wird (BA Bl. 13 ff.).

4

Mit Schreiben vom 15.12.2025 wurde die MUS der Regierung der ... durch das Finanzamt ... mit einer amtsärztlichen Untersuchung beauftragt.

5

Gegen die Untersuchungsanordnung ließ der Antragsteller am 14.01.2026 Widerspruch erheben.

6

Mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 15.01.2026, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tag, ließ der Antragsteller um einstweiligen Rechtsschutz nachsuchen und beantragen,

1. Der Antragsteller wird vorläufig von der Verpflichtung der Durchführung einer amtsärztlichen Untersuchung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens über die Feststellung der Verpflichtung des Antragsstellers, die Untersuchungsanordnung des Finanzamtes ... vom 12.12.2025 zu befolgen, freigestellt.

2. Einen Zwischenbeschluss des Inhalts zu erlassen, dass der Antragsteller bis zur Entscheidung über den vorliegenden Antrag einen Untersuchungstermin nicht wahrnehmen muss.

7

Zur Begründung wurde vorgetragen, dass der Antragsteller derzeit nicht dienstunfähig erkrankt sei und keine auffällige Anzahl von Krankheitstagen vorliege. Die amtsärztliche Untersuchung werde insbesondere damit begründet, dass der Beamte seit dem ...2023 auf einem Dienstposten der 2. QE im Innendienst (* ...*) eingesetzt werde und insofern Zweifel bestünden, dass der Antragsteller die Anforderung an die Dienstposten der 3. QE weiterhin erfülle. Es sei zutreffend, dass der Antragsteller seit dem ...2023 auf einem Dienstposten der 2. QE im Innendienst (* ...*) eingesetzt sei. Dies sei jedoch im Zusammenhang mit der Bildung einer zentralen Arbeitsgruppe in der ... (sog. ZAG) erfolgt. Nach Kenntnis des Antragstellers

seien auch bei anderen Finanzämtern ZAGs gebildet worden, wobei auch dort Beamte der 3. QE in die ... umgesetzt worden seien.

8

Der Antragsgegner beantragte mit Schriftsatz vom 04.02.2026, den Antrag abzulehnen.

9

Zur Begründung wurde vorgetragen, dass der streitgegenständlichen Untersuchungsanordnung tatsächliche Feststellungen zugrunde lägen, die die Dienstunfähigkeit des Antragstellers als naheliegend erscheinen ließen. Aufgrund der im Untersuchungsauftrag beschriebenen tatsächlichen Umstände sei es zweifelhaft, ob der Antragsteller in der Lage sei, die Dienstpflichten seines abstraktfunktionellen Amtes zu erfüllen. Für diesbezügliche Zweifel an der Dienstfähigkeit seien Fehlzeiten nicht zwingend erforderlich. Als dienstunfähig könne ein Beamter auch betrachtet werden, wenn er die ihm obliegenden Aufgaben entweder nicht mehr in einer als ausreichende Leistung zu qualifizierenden Mindestgüte (qualitativ) oder Mindestmenge (quantitativ) erbringen könne. Der Antragsteller sei mit Wirkung vom ...2023 vorübergehend von der ... (Dienstzweig Betriebsprüfung) in die ... (Dienstzweig Allgemeine Verwaltung) umgesetzt worden. Der Einsatz in der ... auf einem Dienstposten der 2. QE sei erfolgt, da der Antragsteller nach Auffassung des Amtsleiters des Finanzamtes ... die Anforderungen eines Dienstpostens in der 3. QE nicht mehr erfülle und den Tätigkeiten in der ... aufgrund der hohen fachlichen und technischen Anforderungen nicht mehr gewachsen sei. Die Arbeitsleistung des Antragstellers in der ... habe im Verlauf von mehreren Jahren stark abgenommen. Zudem erbringe er selbst auf dem Dienstposten der 2. QE in der ... aus quantitativer Sichtweise lediglich eine Leistung von ca. 75% und sei bei schwierigeren oder von der Norm abweichenden Sachverhalten schnell überfordert. Die Überprüfung der Dienstfähigkeit sei letztlich auch Ausfluss der Fürsorgepflicht des Dienstherrn sowohl dem Antragsteller gegenüber als auch gegenüber den Kollegen im Finanzamt ..., die die aufgrund des unterwertigen Einsatzes des Beamten entstehenden Defizite im Bereich der 3. QE ausgleichen müssten. Im Detail werde auf die Untersuchungsanordnung und den dem Untersuchungsauftrag beiliegenden Fragenkatalog verwiesen. Der Antragsteller könne aus der Untersuchungsanordnung und dem Untersuchungsauftrag an die Regierung der ... entnehmen, was konkret der Anlass der Untersuchung sei und ob das in der Anordnung Verlautbarte die Zweifel an seiner Dienstfähigkeit zu rechtfertigen vermögen. Von Seiten des Amtsleiters des Finanzamtes ... seien die sich in der täglichen Dienstleistung ergebenden Auswirkungen beschrieben worden.

10

Hierauf erwiderte die Antragstellerseite mit Schriftsatz vom 11.02.2026, dass dem Vorliegen eines Anordnungsgrundes nicht entgegenstehe, dass dem Antragsteller noch kein Termin für die Untersuchung mitgeteilt worden sei. In Anbetracht des zu erwartenden knappen zeitlichen Vorlaufs einer solchen Terminmitteilung sei der Antragsteller nicht auf den Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren zu verweisen. Das Schreiben des Finanzamtes ... vom 12.12.2025 stelle darauf ab, dass der Antragsteller die Anforderungen an die Dienstposten der 3. QE nicht mehr erfülle. Für den Antragssteller sei weiterhin nicht nachvollziehbar, warum sein Einsatz in der ... auf einem Dienstposten der 2. QE Zweifel an seiner Dienstfähigkeit begründe. Nach dem wegen der Abordnung des Antragstellers an die Regierung von ... erstellten Beurteilungsbeitrag vom 10.03.2022 habe der Antragsteller seine dortigen Aufgaben u.a. stets zur vollen Zufriedenheit erledigt und immer sehr zielorientiert und gewissenhaft gearbeitet. Dies spreche dagegen, dass gesundheitliche Beschwerden des Antragstellers von vornherein als einzig denkbare Ursache für einen plötzlichen und anders nicht erklärbaren Leistungsabfall in Betracht kommen würden. Laut Untersuchungsauftrag solle eine komplette körperliche und psychische Untersuchung durchgeführt werden, was unverhältnismäßig sei. Es obliege dem Dienstherrn, sich nach sachkundiger ärztlicher Beratung zumindest in den Grundzügen darüber klar zu werden, in welcher Hinsicht Zweifel am körperlichen Zustand oder der Gesundheit des Beamten bestünden und welche konkreten ärztlichen Untersuchungen zur endgültigen Klärung geboten seien.

11

Die Antragsgegnerseite nahm mit Schriftsatz vom 18.02.2026 erneut Stellung. Art. 65 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) sei als Instrument zur Überprüfung der Dienstfähigkeit zu verstehen. Es sei gerade nicht erforderlich, dass die Dienstunfähigkeit bereits oder nahezu feststehe. Die konkreten Zweifel des Dienstherrn an der auf das Amt im abstraktfunktionellen Sinne bezogenen Dienstfähigkeit seien in der Untersuchungsanordnung und dem beigefügten Untersuchungsauftrag bereits ausführlich beschrieben worden. Daraus werde auch ersichtlich, dass der unterwertige Einsatz in der

Bewertung insbesondere aus dem Grund erfolgt sei, weil der Antragssteller nach Einschätzung des Amtsleiters auf amtsangemessenen Dienstposten nicht mehr einsetzbar gewesen sei. Etwaige Gegebenheiten an anderen Finanzämtern seien dabei ohne Belang. Auch nach einer mittlerweile seit über drei Jahren laufenden unterwertigen Verwendung in der ... sei der Antragsteller selbst dort nicht in der Lage, die an ihn gestellten Anforderungen in vollem Maße zu erfüllen, sodass der Antraggegner vernünftigerweise auch deshalb davon ausgehen dürfe, dass gesundheitliche (insbesondere kognitive oder psychische) Beeinträchtigungen ernsthaft in Betracht kämen und die Dienstfähigkeit des Antragstellers erheblich in Frage zu stellen sei. Soweit der Antragssteller den Beurteilungsbeitrag der Regierung von ... und die darin beschriebene Zufriedenheit mit der Leistung des Antragstellers als Argument anführe, weshalb gesundheitliche Ursachen nicht als einzig denkbare Ursache für einen Leistungsabfall in Frage kämen, könne dem nicht gefolgt werden, weil die dortige Tätigkeit des Antragstellers der Entgeltgruppe 9b TV-L entsprochen habe. Diese Tätigkeit sei daher dem Grunde nach schon nicht geeignet, in positiver Weise Aufschluss über die Fähigkeit der Ausübung einer Tätigkeit zu geben, die in ihrer Wertigkeit einem Amt in Besoldungsgruppe A12 entspreche. Die geschilderten Tatsachen würden weit über eine bloße „Schlechtleistung“ oder „Fehlleistung“ hinausgehen. Sie beträfen Grundfunktionen der geistigen Leistungsfähigkeit wie Konzentration, Belastbarkeit oder Problembewältigung und rechtfertigten daher einen begründeten Verdacht auf gesundheitliche Ursachen. In Anbetracht dieser Umstände wäre es fürsorgewidrig, den Dienstherrn zu zwingen, diese Problemlage ausschließlich über dienstrechtliche Wege wie Beurteilungen zu behandeln und ihm die Überprüfung der Dienstfähigkeit zu verwehren. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Untersuchungsanordnung verlange nicht, dass der Dienstherr – quasi anstelle eines Arztes – jedes einzelne diagnostische Verfahren vorab im Detail abkläre bzw. festlege. Die in der Untersuchungsanordnung verwendete Beschreibung „komplette körperliche und psychische Untersuchung“ sei im Kontext der Anordnung als regelgerechte körperliche Untersuchung sowie umfassende psychiatrische/psychologische Abklärung zu verstehen. Angesichts der Bandbreite der auffälligen Symptome (Minderleistung, Überforderung, Konzentrationsprobleme) erscheine es als sachgerecht, eine „komplette körperliche und psychische Untersuchung“ in Betracht zu ziehen, da die Ursachen dieser Symptome sowohl im körperlichen Bereich (z.B. internistische oder neurologische Grunderkrankungen) als auch im psychischen Bereich (z.B. depressive Symptomatik oder Anpassungsstörungen) liegen könnten. Dem Dienstherrn sei insoweit auch keine weitere Einschränkung möglich gewesen, weil sich der Antragsteller in vorab geführten Gesprächen mit dem Amtsleiter des Finanzamtes ... nicht zu möglichen Erkrankungen eingelassen habe. Vielmehr habe er eine mögliche Erkrankung vollständig verneint, aber dennoch die Befürchtung geäußert, dass das Ergebnis einer Untersuchung eine „mangelnde Geschäftsfähigkeit“ sein könnte. Die Passage, das Gutachten solle anhand von fachärztlichen Befunden, Befragung und eigenen Untersuchungen erstellt werden, spiegele den üblichen Ablauf einer amtsärztlichen Begutachtung wider und trage dem Umstand Rechnung, dass die Auswahl der konkret erforderlichen Untersuchungsmethoden im Rahmen des vorgegebenen Untersuchungszwecks in den fachlichen Verantwortungsbereich des Amtsarztes falle. Auch sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Die körperliche und psychische Untersuchung sei geeignet, die bestehenden Zweifel an der Dienstfähigkeit des Antragstellers zu klären. Mildere, gleichermaßen geeignete Mittel seien nicht ersichtlich. Aufgrund der bereits erfolgten unterwertigen Verwendung und der gleichwohl fortbestehenden Leistungsdefizite reiche eine bloße Fortsetzung der dienstlichen Beobachtung nicht aus. Der Eingriff durch eine einmalige körperliche und psychische Untersuchung wiege – bei aller grundrechtlicher Relevanz – weniger schwer als die fortdauernde Unklarheit über die Dienstfähigkeit des Beamten, der selbst auf einem Dienstposten der 2. QE nur etwa 75% der üblichen Leistung zu erbringen vermöge und gravierende Fehler begehe. Dass der Untersuchungsauftrag sowohl körperliche als auch psychische Aspekte umfasse, sei Ausdruck einer sorgfältigen und umfassenden Abklärung im Rahmen der Fürsorgepflicht.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Behördenakte ergänzend Bezug genommen.

II.

13

1. Der zulässige Antrag hat in der Sache Erfolg.

14

a. Der Antrag ist als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft, weil es sich bei der Anordnung gegenüber einem Beamten, sich gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG 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, sondern um eine gemischt dienstlichpersönliche Weisung handelt. Die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes richtet sich daher nach § 123 VwGO (vgl. BayVGh, B.v. 22.09.2015 – 3 CE 15.1042 – juris Rn. 22). Wegen des Gedankens des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes – GG) ist die Untersuchungsanordnung auch selbständig anfechtbar (vgl. BVerfG, B.v. 14.01.2022 – 2 BvR 1528/21 – juris Rn. 17 ff.; BayVGh, B.v. 24.03.2022 – 6 CE 21.2753 – juris Rn. 10). 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 Zurrufesetzungsverfügung nicht vollständig beseitigt werden könnten (vgl. BVerfG, B.v. 14.01.2022 – 2 BvR 1528/21 – juris Rn. 24).

15

b. Der Antrag erweist sich auch als begründet.

16

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht, gegebenenfalls 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 eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. § 123 Abs. 1 VwGO setzt ein besonderes Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes (Anordnungsgrund) im Interesse einer Wahrung des behaupteten streitbefangenen Rechts (Anordnungsanspruch) voraus. Beides ist vom Antragsteller glaubhaft zu machen, § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).

17

aa. Für den Antrag (nach Ziffer 1 der Antragsschrift) besteht ein Anordnungsgrund. Dies gilt auch in Anbetracht des Umstandes, dass derzeit noch kein Untersuchungstermin seitens der MUS der Regierung der ... anberaumt wurde. Aufgrund der Untersuchungsanordnung steht eine amtsärztliche Untersuchung unmittelbar bevor, weil die MUS jederzeit einen solchen Termin anberaumen kann (vgl. hierzu auch BayVGh, B.v. 08.01.2013 – 3 CE 11.2345 – juris Rn. 18; VG München, B.v. 22.11.2024 – M 5 E 24.5866 – juris Rn. 23). In Anbetracht des zu erwartenden knappen zeitlichen Vorlaufs einer solchen Terminmitteilung ist der Antragsteller regelmäßig nicht auf den Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren zu verweisen, weil nicht zu erwarten steht, dass dieses Verfahren vor dem (noch anzuberaumenden) Termin rechtskräftig abgeschlossen werden wird. Etwas Anderes gilt nur, wenn der Antragsgegner erklärt, den rechtskräftigen Abschluss des die Untersuchungsanordnung betreffenden Hauptsacheverfahrens abwarten zu wollen (vgl. HessVGh, B.v. 26.01.2022 – 1 B 3115/20 – juris Rn. 34). Dies ist vorliegend nicht erfolgt. Für den (unter Ziffer 2 der Antragsschrift) beantragten Zwischenbeschluss bestand mangels Anberaumung eines konkreten Untersuchungstermins bis zum hiesigen Entscheidungszeitpunkt keine Notwendigkeit.

18

bb. Der Antragsteller hat auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht, denn die in Rede stehende Untersuchungsanordnung erweist sich aller Voraussicht nach als rechtswidrig.

19

Rechtsgrundlage für die Überprüfung der Dienstfähigkeit eines Beamten ist Art. 65 BayBG. Nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG ist die Behörde zu einer entsprechenden Untersuchungsaufforderung berechtigt, wenn Zweifel über die Dienstunfähigkeit des Beamten bestehen. Aufgrund hinreichend gewichtiger tatsächlicher Umstände muss zweifelhaft sein, ob der Beamte wegen seines körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, die Dienstpflichten seines abstraktfunktionellen Amtes zu erfüllen. Dies ist anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, der betroffene Beamte sei dienstunfähig. Der

Aufforderung müssen tatsächliche Feststellungen zugrunde liegen, die die Dienstunfähigkeit des Beamten als naheliegend erscheinen lassen (vgl. BVerwG, U.v. 30.05.2013 – 2 C 68.11 – juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 11.10.2023 – 3 CE 23.1406 – juris Rn. 3).

20

Die Anordnung gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 1 BayBG muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlichen und formellen Anforderungen genügen (vgl. etwa BVerwG, U.v. 10.04.2014 – 2 B 80.13 – juris Rn. 8). Die Behörde muss die tatsächlichen Umstände, auf die sie die Zweifel an der Dienstunfähigkeit stützt, in der Untersuchungsaufforderung angeben. Der Beamte muss anhand dieser Begründung die Auffassung der Behörde nachvollziehen und prüfen können, ob die angeführten Gründe tragfähig sind. Er muss erkennen können, welcher Vorfall oder welches Ereignis zur Begründung der Aufforderung herangezogen wird. Die Behörde darf insbesondere nicht nach der Überlegung vorgehen, der Adressat werde schon wissen, „worum es geht“ (vgl. BVerwG, U.v. 30.05.2013 – 2 C 68.11 – juris Rn. 20). Genügt eine Anordnung nicht diesen Anforderungen, können Mängel nicht nachträglich durch Nachschieben von Gründen geheilt werden (vgl. BVerwG, U.v. 30.05.2013 – 2 C 68.11 – juris Rn. 21).

21

Minderleistungen des Beamten sind für sich allein in der Regel nicht geeignet, eine amtsärztliche Untersuchung zu rechtfertigen (vgl. BVerwG, B.v. 10.04.2014 – 2 B 80.13 – juris Rn. 19; OVG RhPf, U.v. 22.05.2013 – 2 A 11083/12 – juris Rn. 28). Da diese in der Regel einen erheblichen Eingriff in den Kernbereich der Persönlichkeit darstellt, was insbesondere bei psychiatrischen Untersuchungen der Fall ist, kann die bloße Schlecht- bzw. Minderleistung allenfalls dann derart erhebliche, eine amtsärztliche Untersuchung rechtfertigende Zweifel an der Dienstfähigkeit des Beamten begründen, wenn gesundheitliche Beschwerden von vornherein als einzig denkbare Ursache für einen plötzlichen und anders nicht erklärbaren Leistungsabfall in Betracht kommen. Die bloße Schlechtleistung ist daher zunächst im Rahmen der regelmäßig erfolgenden dienstlichen Beurteilungen des Beamten entsprechend zu würdigen (vgl. VG Bayreuth, B.v. 06.06.2016 – B 5 E 16.386 – juris Rn. 30).

22

Unterschreitet die Arbeitsleistung des Beamten dagegen ein so erhebliches Maß, dass auch eine Berücksichtigung dieses Umstandes in einer entsprechend ausfallenden dienstlichen Beurteilung nicht ausreichend ist, kommt als weitere Maßnahme der Dienstaufsicht die Einleitung eines Disziplinarverfahrens in Betracht. In diesem Zusammenhang ist ein Nicht-Können (Dienstunfähigkeit) von einem Nicht-Wollen (Dienstvergehen) abzugrenzen (vgl. Weiß/Niedermaier/Summer, Beamtenrecht in Bayern, November 2025, § 26 BeamStG Rn. 7, 20). Im Verlauf der dann erforderlich werdenden disziplinarrechtlichen Ermittlungen kann es je nach Einzelfall erforderlich werden, den Betroffenen amtsärztlich untersuchen zu lassen. Denn die Verhängung disziplinarrechtlicher Maßnahmen setzt immer auch ein schuldhaftes Verhalten des Beamten voraus, das bei einem dauerhaften Vorliegen von gesundheitlichen Gründen für seine mangelhafte Dienstleistung ausgeschlossen sein kann. Die Anordnung einer amtsärztlichen Untersuchung kann vor diesem Hintergrund dann auch zum Schutz des Beamten geboten sein. Unter Einbeziehung des auch im Beamtenrecht geltenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit belastender Maßnahmen der Verwaltung darf eine amtsärztliche Begutachtung deshalb nur als letztes Mittel angeordnet werden (vgl. OVG RhPf, U.v. 22.05.2013 – 2 A 11083/12 – juris Rn. 29 f.).

23

Ferner muss die Anordnung Angaben zu Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung enthalten. Die Behörde darf dies nicht dem Arzt 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. Dies gilt insbesondere, wenn sich der Beamte einer fachpsychiatrischen Untersuchung unterziehen soll. Erhebungen des Psychiaters zum Lebenslauf des Beamten, wie etwa Kindheit, Ausbildung, besondere Krankheiten, und zum konkreten Verhalten auf dem Dienstposten stehen dem Bereich privater Lebensgestaltung noch näher als die rein medizinischen Feststellungen, die bei der angeordneten Untersuchung zu erheben sind. Deshalb sind die mit einer solchen Untersuchung verbundenen Eingriffe in das Recht des Beamten aus Art. 2 Abs. 2 GG wie auch in sein allgemeines

Persönlichkeitsrecht regelmäßig weitgehend (vgl. BVerwG, U.v. 30.05.2013 – 2 C 68.11 – juris Rn. 22 f. m.w.N.; BayVGH, B.v. 09.03.2017 – 3 CE 16.2549 – juris Rn. 14). 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 (vgl. VG München, B.v. 06.02.2025 – M 5 E 25.203 – juris Rn. 28).

24

Gemessen an diesen Grundsätzen begegnet die streitgegenständliche Untersuchungsanordnung durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

25

(1.) Es ist nach summarischer Prüfung vorliegend bereits nicht davon auszugehen, dass die in der Untersuchungsanordnung und dem Untersuchungsauftrag angegebenen tatsächlichen Umstände die getroffene Anordnung tragen können.

26

Der Antragsteller weist keine nennenswerten krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten auf, die als erste Anhaltspunkte für etwaige Zweifel an der Dienstfähigkeit des Antragstellers dienen könnten. Zwar belegen die dienstlichen Beurteilungen (2000: 10 Punkte; 2003: 9 Punkte; 2006: 8 Punkte; 2009: 9 Punkte; 2012: 10 Punkte; 2015: 10 Punkte; 2016: 7 Punkte; 2019, 2022 und 2025: 6 Punkte) durchaus eine abfallende Tendenz der Leistungen des Antragstellers. Allerdings wird die Annahme des Antragsgegners, dass der Kläger quantitativ und qualitativ die an ihn gestellten Anforderungen nicht vollständig erfülle, durch die vorgelegte Personalakte nicht näher belegt. So befindet sich darin nur ein Aktenvermerk des Amtsleiters des Finanzamtes ... vom 11.08.2025 zu im Rahmen der Beurteilungseröffnung 2025 geführten Gesprächen mit dem Antragsteller, in dem er diesen auch mit seiner Minderleistung konfrontierte, sowie ein – erst nach dem hiesigen Untersuchungsauftrag erstellt – interner Vermerk vom 29.01.2026 (BA Bl. 43). Der Untersuchungsauftrag selbst nennt unter Ziffer 9 zwar ein paar Beispiele zu etwaigen Fehlern des Antragstellers, diese sind jedoch allgemeiner Natur und auch nicht durch etwaige Nachweise (Aktenvermerk o.ä.) anhand konkreter Fälle belegt.

27

Letztlich ergeben sich weder aus den Beurteilungen selbst noch aus der Personalakte Hinweise, worauf der Leistungsabfall zurückzuführen sein könnte. Es fehlen jegliche Aufzeichnungen zu konkreten Vorfällen oder Beobachtungen, aus welchen gesundheitlichen Einschränkungen sich die Schlechtleistung des Antragstellers ergeben könnte. Lediglich im Untersuchungsauftrag selbst findet sich die Annahme des Antragsgegners, dass die Schlechtleistung und Fehleranfälligkeit des Antragstellers auf eingeschränkte kognitive Fähigkeiten und ein unterentwickeltes Konzentrationsvermögen schließen ließen. Auf welcher Erkrankung diese Erkenntnis basieren sollte, wird jedoch nicht näher erläutert. Selbst, wenn eine unterdurchschnittliche Leistung des Antragstellers vorläge, so ist auch in Bezug hierauf nicht ersichtlich, dass gesundheitliche Beschwerden von vornherein als einzig denkbare Ursache für einen plötzlichen und anders nicht erklärbaren Leistungsabfall in Betracht kommen. Von einem plötzlichen Leistungsabfall kann aufgrund der schlechteren Beurteilungsnoten seit dem Jahr 2016 keine Rede sein. Auch im Zusammenhang mit der Umsetzung des Antragstellers auf einen Dienstposten der 2. QE zum ...2023 finden sich keine Anhaltspunkte im Verlauf der Personalakte, dass diese auf einer gesundheitlich bedingten Schlechtleistung beruhte. Alleine aus einer Verwendung auf einer unterwertigen Tätigkeit und auch einer dort nicht zufriedenstellenden Leistung kann nicht automatisch geschlossen werden, dass Zweifel an der Dienstfähigkeit bestünden. Auch aus den unter Ziffer 9 des Untersuchungsauftrags beschriebenen (charakterlichen) Eigenschaften des Antragstellers drängt sich nach objektiver Betrachtung kein etwaiges Krankheitsbild auf. In einem Gespräch mit dem Amtsleiter des Finanzamtes ... hat der Antragsteller eine psychische Erkrankung bestritten. Alleine die – wohl im Rahmen eines emotional aufgewühlten Gesprächs getätigte – Aussage des Antragstellers, dass dieser befürchte, bei einer amtsärztlichen Untersuchung komme als Ergebnis seine mangelnde Geschäftsfähigkeit heraus, kann als Grundlage nicht ausreichen (vgl. Aktenvermerk vom 11.08.2025, BA Bl. 37 ff.).

28

In Anbetracht der Gesamtumstände ist für die Kammer jedenfalls nicht nachvollziehbar, wieso der Antragsgegner alleine gesundheitliche Ursachen in Betracht zieht. So ist im Untersuchungsauftrag selbst die Rede davon, dass der Antragsteller im Jahr 2002 „gegen seinen Willen“ in den Außendienst (* ...*) versetzt wurde. Der Antragsteller wird unter Ziffer 9 des Untersuchungsauftrags beschrieben als jemand, der technisch den Anschluss verloren habe und als Grund zum einen Überforderung, zum anderen aber auch eine nicht feststellbare Eigeninitiative angeführt. Auch im Rahmen seiner Tätigkeit in der ... habe der Antragsteller keine Initiative gezeigt. Hier liegt zumindest die Vermutung nahe, dass es sich auch um ein „Nicht-Wollen“ handeln könnte. Gegen eine gesundheitliche Ursache spricht auch der positive Beurteilungsbeitrag der Regierung von ... für seine dortige Tätigkeit bei der ..., auch wenn diese der Entgeltgruppe 9b TV-L zugeordnet war. Die alleinige Feststellung im Untersuchungsauftrag, der Beurteilungsbeitrag stehe im Widerspruch zur Einschätzung des Finanzamtes ..., kann ihn jedenfalls nicht entkräften. Hinzukommt, dass der Antragsteller mit Schreiben vom 08.04.2021 eine vom Amtsleiter des Finanzamtes ... unterschriebene Leistungsprämie erhalten hat (BA Bl. 286).

29

Lediglich ergänzend ist festzuhalten, dass aus der Personalakte auch keine dienstlichen Weisungen, gegen die der Antragsteller verstoßen hat, oder die Einleitung eines Disziplinarverfahrens ersichtlich sind (vgl. hierzu BayVGh, U.v. 24.11.2004 – 16a D 03.2755 – juris Rn. 151 ff.).

30

(2.) Jedenfalls erfüllt die Untersuchungsanordnung aber nicht die oben bezeichnete Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer hinreichend konkret bestimmten und verhältnismäßigen ärztlichen Untersuchung hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs.

31

Die vom Antragsgegner angestellten Vermutungen werden den Anforderungen, sich im Vorfeld des Erlasses – ggf. nach entsprechender sachkundiger ärztlicher Beratung – zumindest in den Grundzügen darüber klar zu werden, in welcher Hinsicht Zweifel am körperlichen Zustand oder der Gesundheit des Beamten bestehen und welche ärztlichen Untersuchungen zur endgültigen Klärung geboten sind (vgl. BVerwG, U.v. 27.06.2024 – 2 C 17.23 – juris Rn. 26), nicht gerecht. Ohne jegliche medizinische Fundierung legt sich der Antragsgegner schon nicht fest, ob es sich um eine physische oder psychische Erkrankung handeln soll. Er stellt ins Blaue hinein Vermutungen zu etwaigen medizinischen Ursachen auf und ordnet eine umfassende amtsärztliche Untersuchung zur Erforschung jeglicher Ursachen an. Die körperliche Untersuchung soll laut Untersuchungsauftrag insbesondere die körperliche Leistungsfähigkeit (Herz-Kreislauf-System), den Bewegungsapparat sowie Leber- und Blutwerte umfassen. Diese Art der Untersuchung entbehrt jeglicher Grundlage und auch Erläuterung. Es wird beispielsweise an keiner Stelle erwähnt, dass der Bewegungsapparat des Antragstellers Auffälligkeiten zeigt. Eine Untersuchung von Leber- und Blutwerten könnte etwa dann erforderlich sein, wenn eine Suchterkrankung im Raum stünde, wofür es hier auch keine Anhaltspunkte gibt. Des Weiteren ist eine psychische Untersuchung beabsichtigt, wobei die persönliche und soziale Situation sowohl im dienstlichen als auch privaten Umfeld beleuchtet werden und dadurch ein umfassendes Bild zur weiteren Dienstfähigkeit und Verwendungsmöglichkeit des Antragstellers entstehen soll. Dies stellt sowohl einen Eingriff in Art. 2 Abs. 2 GG als auch in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Klägers dar. Für eine solche mit durchaus höheren Anforderungen verbundene Untersuchung bestehen nach Ansicht der Kammer keine ausreichenden Anhaltspunkte. Die einzige Annahme, die der Antragsgegner im Untersuchungsauftrag anstellt, ist, dass die Schlechtleistung und Fehleranfälligkeit des Antragstellers auf eingeschränkte kognitive Fähigkeiten und ein unterentwickeltes Konzentrationsvermögen schließen lassen. Hieraus sind aber keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine gesundheitliche Einschränkung erkennbar, um eine umfassende physische und psychische Untersuchung anzustellen. Genauso wenig nachvollziehbar – und auch erst nachträglich nachgeschoben – sind die Ausführungen des Antragsgegners im Schriftsatz vom 18.02.2026, wonach die Ursachen sowohl im körperlichen Bereich (z.B. internistische oder neurologische Grunderkrankungen) als auch im psychischen Bereich (z. B. depressive Symptomatik oder Anpassungsstörungen) liegen könnten.

32

Hierbei verkennt die Kammer nicht, dass die Anforderungen an Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung nicht überspannt werden dürfen. Gerade in Fällen, in denen außer den Krankheitsfehlzeiten keinerlei weitergehende Erkenntnisse zum Grund der gesundheitlichen Beeinträchtigung zur Verfügung

stehen, kann der Dienstherr – naturgemäß – auch die Art und den Umfang der ärztlichen Untersuchung nicht näher eingrenzen (vgl. BVerwG, U.v. 27.06.2024 – 2 C 17.23 – juris Rn. 27; B.v. 14.03.2019 – 2 VR 5.18 – juris Rn. 44 ff.). In solchen Fällen, in denen sich die Zweifel des Dienstherrn über die Dienstunfähigkeit aufgrund der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse (noch) nicht sicher einem bestimmten Krankheitsbild bzw. einer Fachrichtung zuordnen lassen, sollte allerdings erkennbar sein, dass es sich zunächst um eine orientierende Untersuchung handelt (vgl. BVerwG, U.v. 27.06.2024 – 2 C 17.23 – juris Rn. 28). Vorliegend stützt der Antragsgegner seine Zweifel an der Dienstfähigkeit des Antragstellers aber gerade nicht auf etwaige (erhebliche) Fehlzeiten, sondern darauf, dass er wegen seines körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung seiner Dienstpflichten (teilweise) unfähig (dienstunfähig) sein soll. Hierzu müssten aber zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für etwaige gesundheitliche Ursachen erkennbar sein, woran es vorliegend fehlt (s.o.). Zudem soll die beabsichtigte Untersuchung nicht zunächst nur als Orientierung dienen, sondern „komplett“ und „umfassend“ erfolgen.

33

Im Übrigen suggeriert die Passage sowohl am Ende des Fragenkatalogs als auch das Begleitschreiben vom 15.12.2025 zum Untersuchungsauftrag an die MUS der Regierung der ..., dass die Einholung einer fachärztlichen, röntgenologischen usw. Untersuchung oder die Erforderlichkeit eines stationären Aufenthalts in einem Krankenhaus in das Ermessen des untersuchenden Amtsarztes gestellt wird, da lediglich wegen der voraussichtlichen Höhe der Gesamtkosten die vorherige Zustimmung des Dienstvorgesetzten eingeholt werden soll. Die Entscheidung, eine Zusatzbegutachtung anzuordnen, wird damit dem Amtsarzt überlassen. Dies ist jedoch nicht zulässig (vgl. BVerwG, B.v. 14.03.2019 – 2 VR 5.18 – juris Rn. 56). Denn es obliegt allein dem Dienstherrn, eine Zusatzbegutachtung anzuordnen. Dieser hat im Rahmen einer Einzelfallprüfung unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu klären, ob eine (Zusatz-)Begutachtung tatsächlich erforderlich ist (vgl. BVerfG, B.v. 14.01.2022 – 2 BvR 1528/21 – juris Rn. 25; VG München, B.v. 06.02.2025 – M 5 E 25.203 – juris Rn. 36).

34

Nach alledem war dem Antrag stattzugeben.

35

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, wonach der Antragsgegner als unterlegener Beteiligter die Kosten des Verfahrens zu tragen hat. Der unter Ziffer 2 der Antragsschrift gestellte Antrag auf Erlass eines Zwischenbeschlusses wirkt sich kostenmäßig nicht aus, da es sich um kein gegenüber dem Eilverfahren selbständiges Verfahren handelt (vgl. BayVGh, B.v. 09.07.2019 – 3 C 19.1218 – BeckRS 2019, 15187 Rn. 12).

36

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG), weil der Sach- und Streitstand keine genügenden Anhaltspunkte für die Bestimmung des Streitwerts liefert. Der Auffangstreitwert ist im Verfahren zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in Anlehnung an Nummer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 zu halbieren (vgl. BayVGh, B.v. 18.02.2016 – 3 CE 15.2768 – juris Rn. 38).