

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 30.04
VGH 7 B 03.1827

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. Juli 2004
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn, Dr. Graulich
und Vormeier

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Januar 2004 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1. Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg.

Nach § 132 Abs. 2 VwGO kann die Revision nur zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder die Berufungsentscheidung von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Berufungsentscheidung beruhen kann. Wird wie hier die Nichtzulassung der Revision mit der Beschwerde angefochten, muss in der Beschwerdebegründung die grundsätzliche Bedeutung dargelegt oder die Entscheidung, von der das Berufungsurteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO). Die Prüfung des beschließenden Senats ist demgemäß auf fristgerecht geltend gemachte Beschwerdegründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO beschränkt.

a) Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn sie eine für die Revisionsentscheidung erhebliche Frage des revisiblen Rechts aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Das Darlegungserfordernis des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO verlangt die Bezeichnung einer konkreten Rechtsfrage, die für die Revisionsentscheidung erheblich sein wird, und einen Hinweis auf den Grund, der ihre Anerkennung als grundsätzlich

bedeutsam rechtfertigen soll. Die Beschwerde muss daher erläutern, dass und inwiefern die Revisionsentscheidung zur Klärung einer bisher revisionsgerichtlich nicht beantworteten fallübergreifenden Rechtsfrage des revisiblen Rechts führen kann (Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 = NJW 1997, S. 3328.). Die Beschwerde des Klägers genügt diesen Anforderungen nicht.

Der Verwaltungsgerichtshof hat entschieden, dass die vom Kläger erhobene Anfechtungsklage auf Aufhebung des Gesundheitszeugnisses der Beklagten vom 30. März 2000 unzulässig ist. Zur Begründung hat er ausgeführt, die Klage sei unstatthaft, weil, das Gesundheitszeugnis keinen Verwaltungsakt darstelle. Es handele sich um eine gutachterliche Äußerung zur Vorbereitung der vom zuständigen Prüfungsausschuss getroffenen Entscheidung über die Zulässigkeit des Prüfungsrücktritts des Klägers und das Ergebnis des Zweiten Abschnitts der tierärztlichen Prüfung. Das Gesundheitszeugnis sei eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a Satz 1 VwGO, die nicht selbstständig anfechtbar sei. Da der Kläger im Rahmen des Prüfungsrechtsstreits, der für ihn erfolglos geblieben sei, Gelegenheit gehabt hätte, das Gesundheitszeugnis als unselbstständige Verfahrenshandlung gerichtlich überprüfen zu lassen, bestehe auch weder Anlass noch Möglichkeit, eine allgemeine Leistungsklage gegen das Gesundheitszeugnis ausnahmsweise für zulässig zu halten (Urteilsabdruck, S. 5 f.).

Die von der Beschwerde aufgeworfene Frage, ob "ein amtsärztliches Gutachten über die Prüfungsunfähigkeit eines Prüflings nachträglich als eigenständige belastende Entscheidung (nicht Nebenentscheidung nach § 44a VwGO) mit der allgemeinen Leistungsklage anfechtbar (ist), wenn gegen dieses Attest nach gerichtlich erzwungener Akteneinsichtnahme formelle Verfahrensrügen und materielle fachliche Rügen eigenständig geltend gemacht und unter Beweis gestellt werden, nachdem die Verwaltungsgerichte im rechtskräftig abgeschlossenen Prüfungsprozess die zugrunde liegenden Akten des Gesundheitsamts trotz ausdrücklichen klägerischen Antrages nicht beigezogen und somit diesbezüglich rechtliches Gehör versagt hatten", verleiht der Sache keine rechtsgrundsätzliche Bedeutung.

Nach § 44a Satz 1 VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nach Satz 2 nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen. Unter den Begriff der Verfahrenshandlung fallen behördliche Handlungen, die in Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren stehen und der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dienen (Urteil vom 27. Mai 1981 - BVerwG 8 C 13.80 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 2 = NJW 1982, S. 120; Beschluss vom 7. Juni 1988 - BVerwG 1 B 33.88 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 3; Beschluss vom 11. August 1988 - BVerwG 1 B 98.88 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 4; Beschluss vom 27. August 1992 - BVerwG 6 B 33.92 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 301 = NVwZ-RR 1993 S. 252/253; Stelkens, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/ Pietzner, VwGO, Stand: September 2003, § 44a Rn. 8; Geiger, in: Eyermann, VwGO, 11. Aufl. <2000> § 44a Rn. 4).

Bei einem Gesundheitszeugnis und seiner Heranziehung zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Prüfungsrücktritts handelt es sich um Verfahrenshandlungen im Sinne des § 44a Satz 1 VwGO. Diese Verfahrensmaßnahmen dienen der Aufklärung des Sachverhaltes (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 4 der Approbationsordnung für Tierärzte <TAppO> vom 22. April 1986 <BGBl. I S. 600>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. April 1993 <BGBl. I S. 512, 551>, sowie §§ 24, 26 BayVwVfG) und damit der Vorbereitung der den Einzelfall regelnden prüfungsbehördlichen Entscheidung über das Ergebnis der Prüfung. Dem Gesundheitszeugnis selbst kommt demgegenüber keine Regelungswirkung zu. Es enthält die Mitteilung von Tatsachen und ihre fachliche Bewertung, knüpft an die gutachterliche Äußerung aber keine Maßnahme (vgl. Beschluss vom 6. August 1996 - BVerwG 6 B 17.96 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 371= DVBl. 1996, S. 1379 <1380>). Der Verwaltungsgerichtshof ist daher zu Recht davon ausgegangen, dass es sich dabei nicht um einen Verwaltungsakt handelt (vgl. Beschluss vom 30. September 1960 - BVerwG 1 B 97.59 -, DVBl. 1961, S. 87 <88>; ebenso für die behördliche Anordnung, ein (amts)ärztliches Gutachten beizubringen: Urteil vom 28. November 1969 - BVerwG 7 C 18.69 -, BVerwGE 34, S. 248 <249>; Beschluss vom 27. August 1992, a.a.O.; Beschluss vom 17. Mai 1994 - BVerwG 11 B 157.93 - Buchholz 442.16 § 15b StVZO Nr. 23 = BayVBl. 1995,

S. 59). Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Dezember 1976 (BVerwG 7 C 75.74 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 163) steht dem nicht entgegen. Das Gericht hat darin geurteilt, einer amtsärztlichen Bescheinigung, die Körperbehinderte zum Nachweis der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Pauschbeträgen dem Finanzamt vorzulegen hätten, sei Verwaltungsaktqualität beizumessen. Der Sachverhalt ist indes mit dem hier zu beurteilenden nicht vergleichbar. Der 7. Senat ist in jener Entscheidung mit Blick auf die gesetzliche Ausgestaltung der Mitwirkung des Gesundheitsamtes von einem rechtlich verselbständigten Mitwirkungsakt ausgegangen, hinsichtlich dessen der Finanzbehörde kein eigenes Nachprüfungsrecht zukomme und der unmittelbare rechtliche Außenwirkung entfalte. Hingegen ist die gutachterliche Äußerung eines Gesundheitsamtes im Rahmen eines Rücktritts von der tierärztlichen Prüfung kein rechtlich verselbständigter Mitwirkungsakt. Ob die Voraussetzungen der Prüfungs(un)fähigkeit gegeben sind, ist eine Rechtsfrage, die die Prüfungsbehörde anhand des von ihr ermittelten Sachverhaltes in eigener Verantwortung zu beantworten hat (vgl. entsprechend für das juristische Prüfungsverfahren Beschluss vom 6. August 1996, a.a.O.).

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist auch geklärt, dass § 44a VwGO behördliche Verfahrenshandlungen einschließt, die von einer anderen Behörde vorgenommen worden sind als derjenigen, die die spätere Sachentscheidung erlässt (Beschluss vom 7. Juni 1988, a.a.O.). Entsprechendes gilt im Hinblick darauf, dass "Rechtsbehelfe" im Sinne von § 44a Satz 1 VwGO nicht allein Widerspruch und Anfechtungsklage sind, sondern die Bestimmung auch ein isoliertes Vorgehen gegen behördliche Verfahrenshandlungen im Wege der Verpflichtungsklage, der Feststellungsklage oder der allgemeinen Leistungsklage ausschließt (Urteile vom 27. Mai 1981, a.a.O., und vom 30. Januar 2002 - BVerwG 9 A 20.01 -, BVerwGE 115, S. 373 <377>).

Zu einer Revisionszulassung führender Klärungsbedarf ergibt sich ferner nicht unter dem Gesichtspunkt, ob § 44a Satz 1 VwGO ein gesondertes Rechtsbehelfsverfahren gegen eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne der Vorschrift auch nach Abschluss des die Sachentscheidung betreffenden Rechtsbehelfsverfahrens ausschließt. Dies lässt sich mit Blick auf den Gesetzeswortlaut ("nur gleichzeitig") ohne weiteres bejahen und entspricht auch dem gesetzgeberischen Ziel "einer prozess-

wirtschaftlichen Zusammenfassung zusammengehörender Verwaltungsvorgänge" (vgl. Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, BTDrucks 7/910, S. 97; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. <2003>, § 44a Rn. 12 m.w.N.; Schmidt-De Caluwe, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Bd. II, Stand: Januar 2003, § 44a Rn. 46).

Rechtsgrundsätzliche Bedeutung kommt der von der Beschwerde aufgeworfenen Frage auch nicht im Hinblick auf die Ausnahmeregelung in § 44a Satz 2 VwGO zu, deren Voraussetzungen offensichtlich nicht vorliegen.

Soweit der Kläger zur Begründung der Grundsatzrüge darauf verweist, Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG gebiete in seinem Fall eine Auslegung von § 44a VwGO, wonach eine selbstständige rechtliche Überprüfung des Gesundheitszeugnisses möglich sein müsse, zeigt er damit ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache auf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die grundrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG bei der Anwendung von § 44a VwGO zu berücksichtigen mit der Folge, dass der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Verfahrenshandlungen für die Rechtssuchenden nicht zu unzumutbaren Nachteilen führen darf, die in einem späteren Prozess nicht mehr vollständig zu beseitigen sind (Beschluss vom 24. Oktober 1990 - 1 BvR 1028/90 -, NJW 1991, S. 415 <416>). Ebenso beurteilt das Bundesverwaltungsgericht die Zulässigkeit von selbstständigen Rechtsbehelfen gegen behördliche Verfahrenshandlungen danach, ob der Rechtsschutz anderenfalls geschmälert oder nicht ausreichend sichergestellt wäre (z.B. Urteil vom 28. November 1969, a.a.O. <250 f.>; Urteil vom 27. Juni 1991, - BVerwG 2 C 26.89 -, BVerwGE 88, S. 332 <334 ff.>; Beschluss vom 27. August 1992, a.a.O.; Beschluss vom 21. März 1997 - BVerwG 11 VR 2.97- , Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 7 = NVwZ-RR 1987, S. 663 <664>; Urteil vom 10. Februar 1999 - BVerwG 11 A 21.98 -, Buchholz § 44a VwGO Nr. 8 = NJW 1999, S. 1729 <1730>). Es ist mithin in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt, dass über die in § 44a Satz 2 VwGO genannten Tatbestände hinaus ein selbstständiger Rechtsbehelf gegen eine behördliche Verfahrenshandlung zulässig ist, wenn die Rechtsschutzgewährung anderenfalls den Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht genüge. Vor diesem Hintergrund kommt der von der Beschwerde aufgeworfenen Frage, soweit sie in ihrem zweiten Teil die aus ihrer

Sicht "besondere Fallgestaltung" wiedergibt, eine grundsätzliche Bedeutung nicht zu, weil sie einzelfallbezogen ist und sich daher einer ausreichend verallgemeinerungsfähigen, rechtlichen Klärung entzieht. Ob trotz rechtskräftig abgeschlossenem Prüfungsprozessverfahren § 44a Satz 1 VwGO im Lichte von Art. 19 Abs. 4 GG einem gesonderten Rechtsbehelfsverfahren gegen eine im Rahmen des Prüfungsverfahrens vorgenommene behördliche Verfahrenshandlung nicht entgegensteht, lässt sich nur aufgrund der Gegebenheiten des konkreten Falles entscheiden. Der Kläger stellt im Gewand der Grundsatzrüge lediglich (s)einen Einzelfall zur Überprüfung und rügt die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichtshofs, der auch unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 GG im Fall des Klägers die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines gesonderten Klageverfahrens nicht als gegeben angesehen hat.

Im Übrigen ist für die vom Kläger geltend gemachte Rechtsschutzlücke mit Blick auf § 51 BayVwVfG nicht ersichtlich, wonach unter den dort näher geregelten Voraussetzungen u.a. für den Fall des Vorliegens neuer Erkenntnismittel (Beweismittel) bei der Behörde ein Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gestellt und gegebenenfalls im Rechtsbehelfsverfahren weiter verfolgt werden kann.

Außerdem zeigt der Kläger keine fallübergreifende Bedeutung der Frage auf, sondern verweist auf die Umstände seines Falles.

b) Die von der Beschwerde geltend gemachten Verfahrensmängel (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegen nicht vor.

aa) Die gegen die Ablehnung der Beweisanträge gerichtete Gehörsrüge des Klägers greift nicht durch.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers hat in der mündlichen Verhandlung beantragt, (1) zum Beweis dafür, dass der Prüfungsvorsitzende beim Gesundheitsamt der Beklagten bzw. bei der seinerzeit zuständigen Amtsärztin gebeten habe, dem Kläger keine Prüfungsunfähigkeit zu attestieren, die Amtsärztin und den Prüfungsvorsitzenden als Zeugen zu vernehmen, (2) zum Beweis dafür, dass der Prüfungsvorsitzende nach dem Prüfungsrücktritt des Klägers das Gesundheitsamt Pfaffenhofen aufgefordert habe, den Kläger zum Gesundheitsamt der Beklagten zu schicken, den Prü-

fungsvorsitzenden und den Amtsarzt des Gesundheitsamtes Pfaffenhofen als Zeugen zu vernehmen sowie die Akte des Gesundheitsamtes Pfaffenhofen beizuziehen, (3) zum Beweis dafür, dass das Gesundheitszeugnis vom 3. März 2000 medizinisch nicht haltbar sei, da der Kläger an diesem Tage an Depression, einer Angstkrankheit, an Panikattacken und einer tachykarden Krise gelitten habe, den behandelnden Arzt als sachverständigen Zeugen zu vernehmen und ein Sachverständigen-gutachten einzuholen. Die Beweisanträge hat der Verwaltungsgerichtshof mit in der mündlichen Verhandlung bekannt gegebenem Beschluss abgelehnt und zur Begründung ausgeführt, die Beweisanträge seien sämtlich unbehelflich. Das Gesundheitszeugnis stelle keinen Verwaltungsakt dar. Deshalb komme es auf die beantragte Beweiserhebung nicht an.

Entgegen der Auffassung des Klägers liegt darin keine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO). Die Ablehnung von Beweisanträgen stellt nur dann einen Gehörsverstoß dar, wenn die Nichtberücksichtigung eines erheblichen Beweisangebots im Prozessrecht keine Stütze findet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 1978 - 1 BvR 158/8 -, BVerfGE 50 S. 32 <35 f.>; BVerwG, Beschlüsse vom 1. August 2003 - BVerwG 1 B 294.02 - und vom 12. März 2004 - BVerwG 6 B 2.04 -). Dies ist hier nicht der Fall. Das Berufungsgericht konnte in verfahrensrechtlich zulässiger Weise von einer Beweiserhebung absehen, weil nur über entscheidungserhebliche Tatsachen Beweis erhoben werden muss, was auf der Grundlage der Rechtsauffassung des Gerichts zu beurteilen ist (Beschlüsse vom 18. Juni 1996 - BVerwG 9 B 140.96 - Buchholz 310 § 130a VwGO Nr. 16 = BayVBl. 1997, S. 253, vom 13. Dezember 2002 - BVerwG 1 B 95.02 - Buchholz 310 § 133 (n.F.) VwGO Nr. 67, und vom 28. August 2003 - BVerwG 9 B 31.03 -). Nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs sind die von dem Kläger unter Beweis gestellten Tatsachen nicht entscheidungserheblich gewesen. Er hat die von dem Kläger erhobene Anfechtungsklage mangels Statthaftigkeit als unzulässig beurteilt, ohne dabei auf tatsächliche Umstände abzustellen, für die der Kläger Beweis angeboten hat.

bb) Hat der Verwaltungsgerichtshof den Beweisanträgen verfahrensfehlerfrei nicht entsprochen, liegt darin auch keine unzulässige Vorwegnahme der Beweiswürdigung.

cc) Aus den vorangehenden Ausführungen folgt zugleich, dass das Berufungsgericht durch die Ablehnung der Beweisanträge auch nicht seine richterliche Sachaufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) verletzt hat. Die Aufklärungspflicht nach § 86 VwGO gebietet dem Tatrichter (nur), solche Umstände aufzuklären, auf die es nach seiner eigenen materiell-rechtlichen Auffassung, die er seinem Urteil zugrunde legt, ankommt; ob diese seine Auffassung zutrifft, ist keine Frage des Verfahrensrechts, sondern des materiellen Rechts (Urteile vom 27. Mai 1982 - BVerwG 2 C 50.80 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 197 = NJW 1983, S. 187 <189> m.w.N. und vom 24. Oktober 1984 - BVerwG 6 C 49.84 -, BVerwGE 70, S. 216 <221 f.> m.w.N.; Beschluss vom 13. Dezember 1995 - BVerwG 2 B 68.95 -). Danach hat für den Verwaltungsgerichtshof keine Veranlassung bestanden, die beantragten Beweise zu erheben, da die unter Beweis gestellten Tatsachen für seine Entscheidung, wie sich aus den Urteilsgründen ergibt, unerheblich gewesen sind.

dd) Sind die Ablehnung der Beweisanträge und das Absehen von einer weiteren Sachaufklärung verfahrensrechtlich nicht zu beanstanden, führt das Vorbringen des Klägers auch nicht unter den von ihm geltend gemachten Gesichtspunkten eines Verstoßes "gegen das Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, Verstoß gegen Grundrechtsschutz durch Verfahren (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG), Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK (fair trial)" auf einen Verfahrensfehler. Eine andere rechtliche Bewertung ergibt sich weder mit Blick auf den Einwand des Klägers, sei ein amtsärztliches Attest formal fehlerhaft oder fachlich unhaltbar, müsse es im Lichte des grundgesetzlichen Gebotes der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in einem Gerichtsverfahren überprüfbar sein, noch aus seinem Vorbringen, "dass das Verwaltungsgericht München im vorangegangenen Prüfungsprozess eine substantiierte Anfechtung des Gesundheitszeugnisses unmöglich gemacht hat, indem die Akteneinsicht und Beiziehung der Gesundheitsakte des Gesundheitsamtes der Landeshauptstadt München im prüfungsrechtlichen Verfahren verweigert wurde". Damit sowie mit seinen weiteren diesbezüglichen Ausführungen macht der Kläger keinen Verfahrensmangel im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO geltend, sondern rügt die revisionsrechtlich dem sachlichen Recht zuzuordnende materiellrechtliche Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, als

unselbstständige Verfahrenshandlung könne gegen das Gesundheitszeugnis nicht mit einer eigenständigen Klage vorgegangen werden.

2. Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes beruht auf § 14 Abs. 1 und 3 GKG i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG a.F. (Art. 1 § 72 KostRMoG).

Hahn

Graulich

Vormeier