

OVG Lüneburg, Urteil vom 15.04.2014, 12 LB 64/13

Tenor

Die Berufung des Beklagten gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Oldenburg - 7. Kammer – vom 16. Januar 2012 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Entziehung seiner Fahrerlaubnis der Klasse B.

Er wurde am 15. Mai 2011 unter dem Einfluss von Cannabis im Straßenverkehr angetroffen.

Der Befundbericht der F. GmbH Medizinisches Versorgungszentrum G. und Kollegen vom 23. Mai 2011 weist Werte von 5,8 ng/ml THC und 69 ng/ml THC-COOH auf.

Der Beklagte forderte den Kläger unter dem 7. Juli 2011 zur Klärung von Zweifeln an seiner Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen auf, ein Gutachten eines Arztes einer Begutachtungsstelle für Fahreignung vorzulegen. Die Aufforderung des Beklagten weist die Überschrift „Vorlage eines ärztlichen Gutachtens (Blutanalyse)“ und u.a. folgenden weiteren Inhalt auf:

„Das Gutachten hat folgende Frage zu beantworten:

Liegt bei Herrn H. ein Cannabiskonsum vor, der die Fahreignung in Frage stellen kann (Anlage 4 Fahrerlaubnisverordnung - FeV)? Gibt es Hinweise auf gelegentlichen oder regelmäßigen Cannabiskonsum?

...

Das sind die nächsten Schritte:

- Untersuchung, Blutentnahme und Urinabgabe haben innerhalb von 8 Tagen durch die von Ihnen beauftragte Untersuchungsstelle ... zu erfolgen. (Sie haben sich also jetzt hierum zu bemühen). ...

Die beschriebene Verfahrensweise macht deutlich, dass eine fristgerechte Erledigung nur möglich ist, wenn Sie die Blutentnahme, die Urinabgabe und die Untersuchung innerhalb von 8 Tagen vornehmen lassen

Das müssen Sie beachten:

Für die Vorlage des Gutachtens wird Ihnen eine **Frist von 28 Tagen** gesetzt, beginnend mit der Zustellung dieses Schreibens. ...

Die Untersuchung, Blutentnahme und Urinabgabe muss innerhalb von 8 Tagen ebenfalls beginnend mit der Zustellung dieses Schreibens erfolgen. Diese kurze Fristbemessung ist aus untersuchungstechnischen Gründen erforderlich, da andernfalls kein aussagekräftiges Gutachten erstellt werden kann

Gründe:

...

Da eine Urinuntersuchung bei Cannabisprodukten wegen der zu starken Schwankungen der Ergebnisse ausscheidet und mittels einer Haaranalyse keine Unterscheidung zwischen einem einmaligen, gelegentlichen oder regelmäßigen Konsum von Cannabinoiden getroffen werden kann, bleibt als Untersuchungsverfahren die Blutanalyse. ...“

In dem vom Kläger vorgelegten Gutachten des TÜV Nord vom 26. Juli 2011 heißt es u.a.:

„I. Anlass und Fragestellung der Untersuchung

Liegt bei Herrn H. Cannabiskonsum vor, der die Fahreignung in Frage stellen kann (Anlage 4 Fahrerlaubnisverordnung - FeV)? Gibt es Hinweise auf gelegentlichen oder regelmäßigen Cannabiskonsum? Kann der Konsum anderer Drogen ausgeschlossen werden?

...

III. Untersuchungsbefunde

...

Drogenanamnese

Er habe sich anwaltlich beraten lassen. Auf Rat seines Rechtsanwaltes möchte er zum Drogenkonsum keine Angaben machen.

Dass eine Urinabgabe zusätzlich zur Blutentnahme notwendig sei, könne er aus dem Anschreiben der Behörde nicht ersehen.

Nach ausführlicher Darlegung, dass eine Urinabgabe Bestandteil der Untersuchung sei wird Herrn H. Gelegenheit eingeräumt, sich telefonisch je nach eigenem Wunsch nochmals mit seinem Rechtsanwalt bzw. mit der zuständigen Behörde abzusprechen.

Herr H. verweigert auch im Anschluss an die Telefonate die Urinabgabe.

...

Bewertung der erhobenen Befunde

Körperliche Zeichen, die für einen aktuellen Drogenmissbrauch oder Auswirkungen eines früheren Drogenkonsums sprechen könnten, waren nicht nachweisbar.

Da Angaben zur Drogenanamnese verweigert wurden, kann die behördliche Fragenstellung nach dem Konsummuster bezüglich des Cannabiskonsums nicht beantwortet werden.

Der Konsum anderer Drogen kann ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, da sowohl die Angaben zum Drogenkonsum als auch eine Urinprobe verweigert wurden.

In der extern ... untersuchten Blutprobe ließen sich THC und das Abbauprodukt THC-COOH nicht nachweisen. Ein aktueller Cannabiskonsum kann somit ausgeschlossen werden.“

Durch Bescheid vom 5. September 2011 entzog der Beklagte dem Kläger die Fahrerlaubnis. Der Beklagte stützte sich zur Begründung seines Bescheids auf § 11 Abs. 8 FeV und führte aus, die Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen werde angenommen, weil der Kläger sich aus Anlass der Gutachtenerstellung geweigert habe, sich untersuchen zu lassen. Er habe jedwede Information zur ärztlichen Anamnese sowie die Abgabe von Urin verweigert. Die Vorenthaltung von eignungsausschließenden Tatsachen sei vorliegend nicht akzeptabel.

Auf die Klage des Klägers hat das Verwaltungsgericht mit dem im Tenor näher bezeichneten Gerichtsbescheid den Bescheid des Beklagten vom 5. September 2011 mit folgender Begründung aufgehoben:

Der angefochtene Bescheid sei rechtswidrig. Der Beklagte habe nicht aufgrund des Verhaltens des Klägers bei seiner Untersuchung durch den TÜV Nord gemäß § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV auf die Nichteignung zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen dürfen. Zwar wäre der Kläger verpflichtet gewesen, Erklärungen zu seinem Drogenkonsum in der Vergangenheit und eine Urinprobe abzugeben. Gleichwohl sei der Beklagte nicht berechtigt, aus dieser (teilweisen) Verweigerung der Untersuchung durch den Kläger darauf zu schließen, dass er i.S.v. § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV nicht zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet sei. Der Schluss setze voraus, dass die Anordnung der Untersuchung bzw. das entsprechende Gutachten rechtmäßig sei.

Die Anordnung des Gutachtens durch den Beklagten vom 7. Juli 2011 und das Gutachten des TÜV Nord vom 26. Juli 2011 seien indessen rechtswidrig. Der Beklagte habe das Verfahren der Anforderung eines ärztlichen Gutachtens fehlerhaft durchgeführt. Er wäre gemäß § 11 Abs. 6 Satz 4 FeV verpflichtet gewesen, der untersuchenden Stelle mitzuteilen, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind, und ihr die vollständigen Unterlagen zu übersenden, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen. Beides habe der Beklagte nicht getan.

Das Gutachten befasse sich mit einer Frage, die in der entsprechenden Anordnung des Beklagten vom 7. Juli 2011 nicht enthalten sei. **Es sei in der Rechtsprechung geklärt, dass die Fragestellung, die die Fahrerlaubnisbehörde gemäß § 11 Abs. 6 Satz 1 FeV gegenüber dem Betroffenen festzulegen habe, identisch mit der Fragestellung sein müsse, die die Behörde gemäß § 11 Abs. 6 Satz 4 FeV der Begutachtungsstelle mitteile. Wenn - wie hier - die Fahrerlaubnisbehörde der Begutachtungsstelle keine Frage mitteile und sich stattdessen darauf verlasse, dass der betroffene Fahrerlaubnisinhaber dem beauftragten Arzt schon die richtige Frage mitteilen werde, so könne dies zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung führen.**

Den Kläger dürften die Nachteile des § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV aus der Verletzung von Mitwirkungspflichten bei der ärztlichen Untersuchung nicht treffen. Die vom Beklagten unterlassene Mitteilung an die untersuchende Stelle, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind, habe das Gutachten rechtswidrig werden lassen. Gemäß Ziffer 1.a) Satz 2 Anlage 15 zu § 11 Abs. 5 FeV habe sich der Gutachter an die durch die Fahrerlaubnisbehörde vorgegebene Fragestellung zu halten. Es sei auch nicht entbehrlich, dass die Fahrerlaubnisbehörde bei einer aus ihrer Sicht eiligen Untersuchung der untersuchenden Stelle die vollständigen Unterlagen, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen, übersende. Damit korrespondiere die Pflicht des Gutachters, die Untersuchung gemäß Ziffer 1.a) der Anlage 15 zu § 11 Abs. 5 FeV unter Verwendung der von der Fahrerlaubnisbehörde zugesandten Unterlagen über den Betroffenen vorzunehmen. Da die Anordnung eines ärztlichen Gutachtens nicht isoliert mit Rechtsmitteln angegriffen werden könne, sei im Gegenzug zu verlangen, dass die formalen Voraussetzungen der FeV für die Rechtmäßigkeit einer solchen Begutachtung strikt eingehalten werden.

Auf Antrag des Beklagten hat der Senat durch Beschluss vom 13. März 2013 (12 LA 26/12) die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen ernstlicher Zweifel an dessen Richtigkeit mit im Wesentlichen folgender Begründung zugelassen:

In der Rechtsprechung sei geklärt, dass die Fahrerlaubnisbehörde ein ihr vorgelegtes Gutachten im Interesse der Verkehrssicherheit als selbstständige Tatsache zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen habe und selbst das Ergebnis eines zu Unrecht eingeholten Gutachtens zur Abklärung von Fahreignungszweifeln verwertet werden könne. Diesen Gesichtspunkt habe das Verwaltungsgericht nicht gewürdigt. Auf die von ihm in den Vordergrund gerückte Frage, ob die Anordnung des Gutachtens durch den Beklagten vom 7. Juli 2011 rechtswidrig war, komme es vorliegend voraussichtlich nicht an.

Habe sich - wie hier - der Inhaber der Fahrerlaubnis der angeordneten Untersuchung gestellt, habe sich die Untersuchungsanordnung in einer Weise erledigt, dass von einem seitens der Behörde rechtswidrig erlangten Untersuchungsergebnis nicht mehr gesprochen werden könne. Da durch das Gutachten die Frage nach dem Konsummuster des Klägers nicht beantwortet werde, weil dieser Angaben zur Drogenanamnese und eine Urinprobe verweigert habe, und die Verweigerung der Urinprobe ihre Ursache nach Lage der Akten in der insoweit widersprüchlichen Anordnung des Beklagten vom 7. Juli 2011 zur Vorlage eines ärztlichen Gutachtens habe, dürfte die Eignungsfrage als offen zu beurteilen und im Berufungsverfahren abschließend zu klären sein.

Der Beklagte hat seine Berufung wie folgt begründet: Der Kläger habe keinen Aufhebungsanspruch nach § 113 VwGO. § 46 VwVfG sei vorliegend einschlägig. Der formelle Fehler habe hier die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst. Dem Kläger seien mit Schreiben vom 7. Juli 2011 die wesentlichen Umstände mitgeteilt worden. Der „Schutzzweck des § 11 Abs. 6 HS . 2 FeV (sei) erfüllt“. Bei einem anderen Verfahren wäre es zur selben Entscheidung in der Sache gekommen. Selbst wenn die Vorschrift des „§ 11 Abs. 6 HS. 2 FeV“ eingehalten worden wäre, hätte der Kläger sich nicht anders verhalten und wäre nach § 11 Abs. 8 FeV auf seine Ungeeignetheit zu schließen und seine Fahrerlaubnis zu entziehen gewesen.

Ebenso verhalte es sich mit dem Umstand, dass entgegen § 11 Abs. 6 Satz 4 FeV der Kläger die Fragestellung samt der wesentlichen Umstände an die Untersuchungsstelle übermittelt habe. Der Kläger sei zur Mitarbeit verpflichtet gewesen. Diese Mitarbeit habe er - insbesondere was die Angaben zur Drogenanamnese angehe - verweigert. Dies sei als Weigerung der Untersuchung zu werten, was zur Fahrerlaubnisentziehung berechtige. Die Anordnung vom 7. Juli 2011 sei nicht widersprüchlich. Sie enthalte mehrfach die Aufforderung, Urin abzugeben. An keiner Stelle heiße es, dass kein Urin abzugeben sei. Die Anordnung enthalte erklärend die Angabe, dass Urin nicht zur Beprobung von Cannabisprodukten diene, sondern zur Beprobung anderer psychoaktiv wirkender Stoffe. Diese Angabe werde - unberechtigt - in einem Maße missverstanden, welches die Urinuntersuchung insgesamt in Frage stelle. Vom Kläger sei nicht etwa eine ausschließliche Untersuchung zur Frage der Einnahme von Cannabisprodukten gefordert worden, sondern eine Untersuchung zur Klärung des Konsummusters. Ergänzend sei die Urinuntersuchung durch das vom Kläger beauftragte Institut erklärt worden. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts werfe zudem die Frage auf, ob die Urinuntersuchung bei einer Cannabisfragestellung auch hinsichtlich anderer Drogen berechtigt sei.

„Die später außerhalb des Einwirkungsbereiches der Behörde vorgenommene Erweiterung der Fragestellung durch das Institut bzgl. der Verifizierung anderer Drogen mittels Urin ... (sei) ‚Nebenschauplatz‘“. Die Erweiterung der Fragestellung durch das Institut sei materiell nicht erforderlich, um eine Urinuntersuchung zu begründen. Sie habe nicht zu anderen Untersuchungsmethoden oder Inhalten des Gutachtens geführt, da eine Frage zu gelegentlichem Cannabiskonsum in jedem Fall eine Untersuchung auf andere Mittel als Cannabis bedinge. Wäre die Fragestellung nicht erweitert worden, hätte das Gutachten dennoch inhaltsgleiche Aussagen getroffen. Die Änderung sei „wirkungslos und absolut unschädlich“, habe „ausschließlich stilistische Gründe“. Zudem sei allein der Betroffene dafür verantwortlich, ein Gutachten erstellen zu lassen, welches die geforderte Sachverhaltsaufklärung und die Beantwortung der behördlichen Fragestellung beinhalte.

„Die Weigerung, ein sachverhaltsaufklärendes Gutachten erstellen zu lassen, ... (sei) dem Fahrerlaubnisinhaber erlaubnisvernichtend zuzurechnen“. Jedenfalls könne es nicht sein, dass jemand durch die Vorlage eines Gutachtens, welches die Verweigerung der Aussage unter Hinweis auf angebliche - offensichtlich für die Entscheidung nicht relevante - Widersprüche in der Anordnung dokumentiere, erreiche, dass die Eignungsfrage als offen beurteilt werde. Die objektive Beweislast liege beim Kläger.

Der Beklagte beantragt, den angefochtenen Gerichtsbescheid zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt, die Berufung zurückzuweisen. Er verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beilagen verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die vom Senat zugelassene und auch im Übrigen zulässige Berufung des Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid des Beklagten vom 5. September 2011 zu Recht aufgehoben. Dieser Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Der angefochtene Bescheid findet in § 11 Abs. 8 FeV keine Grundlage. Nach Satz 1 der genannten Vorschrift darf die Fahrerlaubnisbehörde bei ihrer Entscheidung auf die Nichteignung des Betroffenen schließen, wenn sich dieser weigert, sich untersuchen zu lassen, oder er das von der Behörde geforderte Gutachten nicht fristgerecht beibringt.

Als Weigerung im Sinne des § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV ist auch der Fall zu behandeln, in dem der Betroffene sich teilweise der Untersuchung verweigert oder sie teilweise unmöglich macht

(OVG Hamburg, Beschl. v. 27.8.2003 - 3 Bs 185/03 -, NJW 2004, 2399, Unmöglichmachen der angeordneten Haaranalyse durch Kürzen des Haupthaars; VG Bremen, Beschl. v. 28.1.2011 - 5 V 38/11 -, juris, Verweigerung der Drogenanamnese; s. auch Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl., § 11 FeV Rdn. 52).

Ein solcher Fall der teilweisen Weigerung liegt hier vor. Wie dargelegt hat der Kläger sich geweigert, im Rahmen der Drogenanamnese Angaben zu seinem Konsum zu machen, und dadurch die Drogenanamnese unmöglich gemacht, und er hat die Abgabe einer Urinprobe verweigert. Vorliegend hat sich die Untersuchungsanordnung nicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

(Urt. v. 18.3.1982 - 7 C 69.81 -, BVerwGE 65,157, juris Rdn. 20),

der sich der Senat angeschlossen hat

(Beschl. v. 19.3.1996 - 11 B 14.96 -, DAR 1996, 329, juris; Beschl. des Sen. v. 15.10. 2009 - 182/09 -, v. 29.1.2010 - 12 ME 4/10 - und v. 8.10.2012 - 12 ME 233/12 - jew. m. w. N.),

erledigt, weil der Kläger der Anordnung des Beklagten gerade nicht in Gänze gefolgt ist. Auf die Rechtmäßigkeit der Untersuchungsanordnung kommt es vor diesem Hintergrund insofern weiterhin an, als die Bedeutung dieser teilweisen Weigerung als Kennzeichen der Ungeeignetheit des Klägers zu beurteilen ist. **Das Ergebnis der durchgeführten Untersuchung ist wegen der in Teilen fehlenden Mitwirkung des Klägers nicht aussagekräftig. Wie dem - zitierten - Gutachten zu entnehmen ist, konnte u.a. die behördliche Fragestellung wegen der Weigerung des Klägers nicht beantwortet werden. Das Gutachten klärt mithin die Eignungsfrage nicht abschließend**

(vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.3.1996 - 11 B 14.96 -, NZV 1196, 332).

In der gutachterlichen Aussage ist somit keine neue, selbstständig zu berücksichtigende Tatsache zu sehen, die sich für die Entscheidung über die Fahrerlaubnisentziehung verwerten ließe. Das hat der Beklagte in seinem Bescheid nicht anders gesehen.

Der Senat folgt im Ergebnis der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass das Verhalten des Klägers nicht den Schluss auf seine fehlende Fahreignung rechtfertigt. **Die Behörde darf aus einer (teilweisen) Verweigerung der Untersuchung nur dann gemäß § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV auf die fehlende Kraftfahreignung schließen, wenn die Anordnung der Untersuchung rechtmäßig ist**

(s. etwa BVerwG, Beschl. v. 21.5.2012 - 3 B 65.11 -, NJW 2012, 3115; Urt. v. 28.4.2010 - 3 C 2.10 -, BVerwGE 137, 10; Urt. v. 9.6.2005 - 3 C 21.04 -, NJW 2005, 3440; Urt. v. 9.6.2005 - 3 C 25.04 -, NJW 2005, 3081 jew. auch in juris und m. w. N.).

Daran fehlt es hier. Im Einzelnen:

Eine Untersuchungsanordnung nach § 11 Abs. 2 i. V. m. § 46 Abs. 3 FeV muss gewisse Anforderungen zunächst in formeller Hinsicht erfüllen. Gemäß § 11 Abs. 6 FeV legt die Fahrerlaubnisbehörde unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und unter Beachtung der Anlagen 4 und 5 in der Anordnung fest, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind (Satz 1).

Die Behörde teilt dem Betroffenen unter Darlegung der Gründe für die Zweifel an seiner Eignung und unter Angabe der für die Untersuchung in Betracht kommenden Stelle oder Stellen mit, dass er sich innerhalb einer von ihr festgelegten Frist auf seine Kosten der Untersuchung zu unterziehen und das Gutachten beizubringen hat; sie teilt ihm außerdem mit, dass er die zu übersendenden Unterlagen einsehen kann (Satz 2).

Der Betroffene hat die Fahrerlaubnisbehörde darüber zu unterrichten, welche Stelle er mit der Untersuchung beauftragt hat (Satz 3). Die Fahrerlaubnisbehörde teilt der untersuchenden Stelle mit, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind und übersendet ihr die vollständigen Unterlagen, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen (Satz 4).

Die Untersuchung erfolgt auf Grund eines Auftrags durch den Betroffenen (Satz 5).

In materieller Hinsicht ist in der Rechtsprechung geklärt, dass es zu den an eine Untersuchungsanordnung zu stellenden Mindestanforderungen zählt, **dass die Aufforderung im Wesentlichen aus sich heraus verständlich sein und der Betroffene ihr entnehmen können muss, was konkret ihr Anlass ist, ob das in ihr Verlautbarte die behördlichen Zweifel an der Fahreignung zu rechtfertigen vermag und welches Verhalten konkret von ihm gefordert wird**

(vgl. zu § 15b Abs. 2 StVZO a. F. BVerwG, Urte. v. 5.7.2001 - 3 C 13.01 -, DAR 2001, 522, juris, Rdn. 25; OVG NRW, Beschl. v. 4.9.2000 - 19 B 1134/00 -, NZV 2001, 95, v. 22.1.2001 - 19 B 1757/00 u.a. -, NZV 2001, 396, juris, u. v. 22.11.2001 - 19 B 814/01 -, DAR 2002, 185, juris; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 20.4.2010 - 10 S 319/00 -, ZfSch 2010, 417, juris; ferner Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl., § 11 FeV, Rdn. 42 ff.).

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Untersuchungsanordnung vom 7. Juli 2011 bzw. das Verfahren insgesamt nicht den formellen Anforderungen genügt. Der Beklagte hat dem Kläger nicht nach § 11 Abs. 6 Satz 2 Hs. 2 FeV mitgeteilt, dass er die zu übersendenden Unterlagen einsehen kann. Der Beklagte hat den Kläger nicht aufgefordert, ihn darüber zu unterrichten, welche Stelle er - der Kläger - mit der Untersuchung beauftragt hat (§ 11 Abs. 6 Satz 3 FeV). Der Beklagte hat auch nicht nach § 11 Abs. 6 Satz 4 FeV der untersuchenden Stelle mitgeteilt, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind, und ihr nicht die vollständigen Unterlagen, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen, übersandt. **Stattdessen hat der Beklagte dem Kläger aufgegeben, das Anordnungsschreiben vom 7. Juli 2011 mit dem Formular zum Begutachtungsauftrag (Bl. 71 VV) der Untersuchungsstelle vorzulegen. Der Beklagte ist damit nicht in der von § 11 Abs. 6 FeV und der Anlage 15 zur Fahrerlaubnis-Verordnung vorgesehenen Weise „Herr“ des Begutachtungsverfahrens geblieben und hat insofern auch seine Mitverantwortung für die rechtskonforme Ausgestaltung dieses Verfahrensabschnitts nicht getragen**

(vgl. dazu Bay. VGH, Beschl. v. 28.9.2006 - 11 CS 06.732 -, juris Rdn. 23).

Die Annahme des Beklagten, allein der Betroffene sei dafür verantwortlich, ein Gutachten erstellen zu lassen, welches die geforderte Sachverhaltsaufklärung und die Beantwortung der behördlichen Fragestellung beinhalte, trifft so nicht zu.

Der Senat hat bislang offengelassen, ob die Rechtmäßigkeit einer Untersuchungsanordnung auch davon abhängt, dass die Fahrerlaubnisbehörde dem Fahrerlaubnisinhaber mitteilt, dass er die zu übersendenden Unterlagen einsehen kann

(Beschl. d. Sen. v. 19.6.2013 - 12 ME 33/13 -, juris; vgl. auch Hess. VGH, Urt. v. 26.5.2011 - 2 B 550/11 -, VRS 121, Nr. 86; BayVGH, Beschl. v. 27.11.2012 - 11 ZB 12.1596 -, ZfSch 2013, 177).

Nicht geklärt ist auch, ob die (weiteren) hier begangenen Verfahrensfehler etwa - wie der Beklagte meint - nach § 46 VwVfG unbeachtlich sein könnten. Diese Fragen bedürfen auch aus Anlass des vorliegenden Falls keiner abschließenden Entscheidung.

Die Untersuchungsanordnung vom 7. Juli 2011 genügt nicht den materiell-rechtlichen Mindestanforderungen. Sie ist, soweit sie sich auf das vom Kläger geforderte Verhalten bezieht, nicht hinreichend bestimmt. Zwar teilt der Senat nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, der Beklagte hätte den Kläger darauf hinweisen müssen, dass er sich auch zu seinem Cannabiskonsummuster befragen lassen müsse. Der Kläger hat selbst gemäß § 11 Abs. 6 Satz 5 FeV die vom Beklagten geforderte ärztliche Untersuchung in Auftrag gegeben. **Um den geforderten wissenschaftlichen Grundsätzen zu genügen, muss im Gutachten dargestellt und unterschieden werden zwischen der Vorgeschichte (Anamnese) und dem gegenwärtigen Befund (Nr. 2 Buchst. c) Anlage 15 zur FeV;**

s. auch Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Auflage, § 11 FeV Rdn. 41).

Die ärztliche Untersuchung soll neben der medizinischen Untersuchung (Gesamtkörperstatus), der Laboruntersuchung (polytoxikologisches Drogenscreening nach forensischen Kriterien) und der anlassbezogenen Wertung vorliegender Stellungnahmen (z.B. Entlassungs- oder Therapieberichte im Hinblick auf Erkrankungen sowie deren Verlauf und/oder auf Drogenkonsum) auch eine Anamnese (Vorgeschichte) umfassen. **Schwerpunkt hierbei ist die Suchtanamnese mit Konsumdiagnostik, d. h. Angaben zu Erstkonsum, Erstintoxikation, Beginn eines regelmäßigen Konsums, Dauer und Häufigkeit des Konsums, subjektiv erlebte Drogenwirkung/bisher erlebte Entzugssymptomatik, Vernachlässigung früherer Interessen zu Gunsten von Beschaffung/Konsum,**

**bisher erfahrene negative Konsequenzen in familiärer und sozialer Hinsicht,
Bewältigungsmechanismen/Ressourcen in der Familie/Bezugsgruppe,
gesundheitliche Folgen des Drogenkonsums, aktueller Konsumstatus**

(Schubert/Schneider/Eisenmenger/Stephan, Kommentar zu den Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahrereignung, 2. Aufl. 2005, Kapitel 3.12.1 S. 187).

Die Beauftragung mit einer ärztlichen Begutachtung umfasst das Einverständnis mit den für eine ordnungsgemäße Begutachtung erforderlichen Maßnahmen, ohne dass diese Maßnahmen grundsätzlich im Einzelnen aufgezählt werden müssten

(im Ergebnis wie hier: VG Bremen, Beschl. v. 28.1.2011 - 5 V 38/11 -, juris).

Soweit die für eine Begutachtung erforderlichen Maßnahmen allerdings - wie hier in Bezug u.a. auf die Blut- und die Urinanalyse - aufgezählt werden, muss aus sich heraus verständlich sein, ob und ggf. welches Verhalten konkret von dem Betroffenen gefordert wird. Das ist hier hinsichtlich der Urinanalyse nicht der Fall. Dem Beklagten ist zuzugestehen, dass es an keiner Stelle heißt, dass kein Urin abzugeben sei. Es lässt sich indessen nicht eindeutig entnehmen, dass eine Urinuntersuchung erforderlich ist und gefordert wird. So heißt es - wie zitiert - in der Überschrift des Schreibens nur „Vorlage eines ärztlichen Gutachtens (Blutanalyse)“. Im Weiteren ist zwar auch die Urinabgabe im Zusammenhang mit der Blutentnahme als einer der nächsten Schritte aufgeführt. Auf S. 3 des Schreibens heißt es dann wiederum - wie bereits zitiert -:

„Da eine Urinuntersuchung bei Cannabisprodukten wegen der zu starken Schwankungen der Ergebnisse ausscheidet und mittels einer Haaranalyse keine Unterscheidung zwischen einem einmaligen, gelegentlichen oder regelmäßigen Konsum von Cannabinoiden getroffen werden kann, bleibt als Untersuchungsverfahren die Blutanalyse.“

Damit folgt aus dem Schreiben nicht mit der notwendigen Eindeutigkeit, dass auch eine Urinuntersuchung als erforderlich angesehen und gefordert wurde.

Soweit der Beklagte vorträgt, die Anordnung enthalte erklärend die Angabe, dass Urin nicht zur Beprobung von Cannabisprodukten diene, sondern zur Beprobung anderer psychoaktiv wirkender Stoffe, diese Angabe werde - unberechtigt - in einem Maße missverstanden, welches die Urinuntersuchung insgesamt in Frage stelle, vermag der Senat ihm nicht zu folgen. Der Beklagte hat - zutreffend

(Beschl. d. Sen. v. 14.11.2013 - 12 ME 158/13 -, ZfSch 2014, 56, juris) –

seine Fragestellung auf Cannabis beschränkt. Eine Erklärung, dass Urin zur Beprobung anderer psychoaktiv wirkender Stoffe diene, ist seinem Schreiben vom 7. Juli 2011 nicht zu entnehmen. Eine derartige Erklärung ginge auch angesichts der auf Cannabis beschränkten Fragestellung ins Leere. **Es trifft im Übrigen nicht zu, dass - wie der Beklagte behauptet - eine Frage zu Cannabiskonsum eine Untersuchung auf andere Mittel als Cannabis bedinge.**

Dass vom Kläger nicht eine ausschließliche Untersuchung zur Frage der Einnahme von Cannabisprodukten gefordert worden sei, sondern auch eine Untersuchung zur Klärung des Konsummusters, ändert nichts daran, dass aus dem Schreiben vom 7. Juli 2011 nicht mit der notwendigen Eindeutigkeit hervorgeht, dass (zu diesem Zweck) auch eine Urinuntersuchung als erforderlich angesehen und gefordert wurde. Dass ergänzend die Notwendigkeit der Urinuntersuchung durch das vom Kläger beauftragte Institut erklärt worden sei, ändert ebenfalls nichts daran, dass - wie dargelegt - die behördliche Anordnung hinreichend bestimmt sein muss und sie es hier nicht ist.

Dadurch, dass der Beklagte erstmals in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat meinte, mit Fug und Recht die Auffassung vertreten zu können, sein Schreiben vom 7. Juli 2011 habe doch keine Aufforderung zu einer Urinuntersuchung enthalten, sieht sich der Senat in seiner Einschätzung der ungenügenden Bestimmtheit der Untersuchungsanordnung vom 7. Juli 2011 bestätigt.

In diesem Zusammenhang scheidet eine Anwendung der - auf Verfahrens- und Formfehler beschränkten - Vorschrift des § 46 VwVfG von vornherein aus

(vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 14. Aufl., § 46 Rdn. 7 ff., 10).

Auch vor diesem Hintergrund kann die Argumentation des Beklagten nicht verfangen, etwaige Mängel in der Untersuchungsanordnung hätten die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst, der Kläger hätte sich auch bei einer rechtmäßigen Untersuchungsanordnung teilweise geweigert, sich untersuchen zu lassen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.