VG Augsburg, Beschluss v. 19.06.2023 – Au 8 E 23.922

Titel:

Keine Verlängerung der vorübergehenden ärztlichen Berufserlaubnis im Eilverfahren

Normenketten:

VwGO § 123
BÄO § 10
GG Art. 2 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1

Leitsatz:

Ist offen, ob eine vorübergehende Erlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs nach drei Jahren weiter zu verlängern ist, muss im Eilverfahren das Berufsausübungsinteresse der Antragstellerin gegen den Schutz von Leben und Gesundheit der Patienten abgewogen werden (hier: Interessenabwägung zulasten der Antragstellerin bei schlechten Ergebnissen in den bislang erfolgten Kenntnisprüfungen). (Rn. 20 – 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Vorläufiger Rechtschutz, Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes, Berufsausübungsfreiheit, Patientenschutz, vorübergehende Erlaubnis, Arzt, Verlängerung, Eilverfahren, Interessenabwägung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin begehrt das Treffen von geeigneten Maßnahmen, um den Ablauf einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs (Berufserlaubnis) zu verhindern.

2
Die Antragstellerin besitzt die ... Staatsangehörigkeit und hat an der Universität von ... in Mexiko das Studium der Humanmedizin absolviert. Seit September 2020 ist die Antragstellerin als angestellte Ärztin für ein kommunales Krankenhaus tätig. Seitens des Antragsgegners wurde der Antragstellerin hierfür für den Zeitraum vom 22. Juni 2020 bis 21. Juni 2022 eine Berufserlaubnis erteilt. Diese wurde bis zum 21. Juni 2023 verlängert. Im Rahmen eines Antrags auf Erteilung der Approbation gab die Antragstellerin an, dass sie auf eine Gleichwertigkeitsprüfung verzichte und stattdessen an einer Kenntnisprüfung zur Überprüfung ihrer Fähigkeiten teilnehme. Aufgrund dessen nahm die Antragstellerin am 27. April 2022 und am 2. November 2022 an einer Kenntnisprüfung teil, um eine Approbationserteilung zu ermöglichen. Beide Versuche bestand die Antragstellerin nicht. Als tragender Grund für das Nichtbestehen der Kenntnisprüfung vom 27. April 2022 wurde ausgeführt, dass dies eine Leistung darstelle, die aufgrund erheblicher Mängel in der Inneren Medizin und fehlender pathophysiologischen und pharmakologischen Kenntnissen den Anforderungen nicht genüge. Als Hauptgrund für das Nichtbestehen der Kenntnisprüfung vom 2. November 2022 wurden nicht ausreichende Kenntnisse in der Anatomie, der Pathophysiologie, von Arzneimittel sowie Diagnose und Therapie häufiger Erkrankungen festgestellt. Gegen das Ergebnis der zweiten Kenntnisprüfung ließ die Antragstellerin Widerspruch einlegen, über den noch nicht entschieden worden ist. Auf Anregung des Bevollmächtigten der Antragstellerin wurde das Widerspruchsverfahren vorübergehend ausgesetzt. Verbunden mit dieser Anregung ließ die Antragstellerin die Durchführung einer Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen der Approbationserteilung beantragen.

3

Gleichzeitig stellte die Antragstellerin mit anwaltlichem Schreiben vom 11. Januar 2023 einen Antrag auf Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes. Mit Schreiben vom 18. Januar 2023 teilte der Antragsgegner mit, dass für die Stellung eines Antrags auf Verlängerung die Einreichung eines förmlichen Antrags mittels Vordrucks erforderlich sei und zudem über einen solchen Antrag lediglich kurz vor Ablauf der bisherigen Erlaubnis entschieden werden würde. Auf Nachfrage des Bevollmächtigten der Antragstellerin teilte der Antragsgegner mit Schreiben vom 1. Juni 2023 erneut mit, dass für die Beantragung einer Berufserlaubnis die Stellung eines förmlichen Antrages notwendig sei. Zudem sei der Patientenschutz aufgrund der Niederschriften der Kenntnisprüfungen sowie der hierzu eingeholten medizinischen Sachverständigenstellungnahme gefährdet. Aus diesem Grund werde auch bei Stellung eines förmlichen Antrages eine Verlängerung der Berufserlaubnis nicht erfolgen.

4
Die Antragstellerin ließ am 14. Juni 2023 Untätigkeitsklage erheben (...) und beantragte gleichzeitig,

5
den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, auf den Antrag der Antragstellerin vom 11. Januar 2023 auf Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Ablauf der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes der Antragstellerin zu verhindern.

6
Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass dem Rechtsschutzziel der Antragstellerin aufgrund des Zeitablaufs der Berufserlaubnis nur noch dadurch begegnet werden könne, dass das Gericht eine Verlängerung selbst vornehme. Eine Formvorschrift zur Stellung eines Antrags auf Verlängerung ergebe sich nicht aus den gesetzlichen Vorschriften. Die Untätigkeit des Antragsgegners sei rechtswidrig gewesen, da binnen drei Monaten ab Antragstellung eine Entscheidung hätte erfolgen müssen. Auf etwaige fehlende Unterlagen hätte der Antragsgegner hinweisen müssen, weshalb der Antrag als vollständig anzunehmen sei. Es bestehe sowohl ein Anordnungsanspruch als auch ein Anordnungsgrund. Letzterer ergebe sich aufgrund des drohenden Zeitablaufs der bestehenden Berufserlaubnis verbunden mit der Notwendigkeit einer erneuten Erlaubnis, um die Ausübung des Berufs der Antragstellerin zu ermöglichen. Insbesondere gebe es keine Beschränkung einer Verlängerung auf zwei Mal.

7
Der Antragsgegner beantragt,

8
die Anträge abzulehnen.

9
Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Antragstellerin keinen Anspruch auf eine Verlängerung ihrer Berufserlaubnis habe. Es fehle bereits an einem förmlichen Antrag auf Verlängerung, insbesondere sei mehrmals ein dementsprechender Hinweis erfolgt. Zudem könne eine Verlängerung der Berufserlaubnis aufgrund einer möglichen Patientengefährdung nicht erteilt werden. Die Antragstellerin habe sich freiwillig den Kenntnisprüfungen unterzogen und diese nicht bestanden. Die Erkenntnisse, die hieraus gewonnenen worden seien, könnten im Rahmen der Ermessenerwägungen berücksichtigt werden. Diese würden eindeutig zeigen, dass die Antragstellerin unzureichende Kenntnisse insbesondere im Bereich der Inneren Medizin aufweise, die darüber hinaus als möglicherweise patientengefährdend einzustufen seien. Dies würde ebenfalls die hierzu angeforderte medizinisch-fachliche Stellungnahme vom 25. Mai 2023 belegen.

10
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, auch im Verfahren Au 8 K 23.920, und der beigezogenen Behördenakte verwiesen.

II.

11
Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz hat keinen Erfolg, da der Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zulässig, aber unbegründet ist. Die aufgrund der offenen Erfolgsaussichten der Hauptsache

vorzunehmende Interessenabwägung fällt zu Lasten der Antragstellerin aus, weshalb der Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO abzulehnen ist.

12
1. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind grundsätzlich einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, notwendig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern (Regelungsanordnung). Mit einer Regelungsanordnung kann eine Veränderung des Status quo in Form eines Verpflichtens des Antragsgegners verfolgt werden (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 123 Rn. 23). Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO ist die Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs sowie eines Anordnungsgrunds, § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO. Der Anordnungsanspruch betrifft das der Antragstellerin zustehende subjektiv-öffentliche Recht auf das begehrte Verwaltungshandeln, der Anordnungsgrund betrifft die Eilbedürftigkeit der Sache.

13
Mit dem Antrag der Antragstellerin auf geeignete Maßnahmen aufgrund des Ablaufs der bisherigen vorübergehenden Berufserlaubnis begehrt diese eine einstweilige Erweiterung ihres Rechtskreises. Unter Zugrundelegung dessen bedarf es der Glaubhaftmachung eines diesbezüglichen Anordnungsanspruches, um entsprechend dem Antrag der Antragstellerin geeignete Maßnahmen treffen zu können. Aufgrund der Kürze der Zeit – Ablauf der bisherigen Berufserlaubnis in drei Tagen – ist selbst bei einer Verpflichtung des Antragsgegners zur Verbescheidung des gestellten Antrags auf eine Berufserlaubnis nicht mehr zwingend von einer Entscheidung bis zum Ablauf der bisherigen Erlaubnis am 21. Juni 2023 auszugehen. Um den Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin gerecht zu werden, würde das Gericht daher in einer eigenen Ermessensentscheidung die Frage nach einer vorläufigen Berufserlaubnis treffen. Bestätigt wird diese Annahme durch den Vortrag der Antragstellerin, welche deutlich gemacht hat, dass ihrem Rechtsschutzbegehren vorläufig lediglich dann effektiv begegnet werden könne, indem das Gericht eine Verlängerung der Berufserlaubnis nach Ausübung seines Ermessens selbst vornimmt.

14
a) Aufgrund des drohenden Zeitablaufs und der ausstehenden Entscheidung des Antragsgegners besitzt die Antragstellerin hierfür auch das notwendige Rechtsschutzinteresse. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners sind Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei dem Antrag, den die Antragstellerin in einem Schriftsatz vom 11. Januar 2023 durch ihren Bevollmächtigten hat stellen lassen, nicht um einen solchen im Sinne des § 10 Abs. 3 BÄO handelt, nicht ersichtlich. Weder aus § 10 BÄO noch aus § 34 ÄAppO sind Formvorschriften diesbezüglich ersichtlich, dass für eine Stellung eines Antrags die Erlaubnis einer vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs betreffend ein spezielles, durch den Antragsgegner zur Verfügung gestelltes, Vordruckschreiben zu verwenden ist. Insbesondere hat auch der Antragsgegner selbst – in Form der Einholung einer medizinischen Stellungnahme zur Frage einer möglichen Verlängerung der Berufserlaubnis – zum Ausdruck gebracht, dass der Antrag der Antragstellerin auch als ein solcher behandelt worden ist.

15
b) Der Anordnungsgrund ist in der am 21. Juni 2023 auslaufenden Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes zu sehen. Mangels Approbation der Antragstellerin bedarf diese einer Erlaubnis nach § 10 BÄO zur weiteren Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit.

16
c) Der glaubhaft zu machende Anordnungsanspruch stützt sich auf § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO. Gemäß § 10 Abs. 1 BÄO kann auf Antrag Personen, die eine abgeschlossene Ausbildung für den ärztlichen Beruf nachweisen, eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs erteilt werden. Ausweislich § 10 Abs. 2 BÄO ist die Erlaubnis widerruflich und auf einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren zu begrenzen. In Ausnahme hierzu kann nach § 10 Abs. 3 BÄO über diesen Zeitraum hinaus eine Erlaubnis im besonderen Einzelfall oder aus Gründen der ärztlichen Versorgung erteilt oder verlängert werden, wenn eine Approbation wegen Fehlens der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BÄO nicht erteilt werden kann.

17

Die Antragstellerin erhielt bislang zunächst eine Berufserlaubnis für den Zeitraum vom 22. Juni 2020 bis zum 21. Juni 2022 sowie eine Verlängerung um ein weiteres Jahr bis zum 21. Juni 2023. Um eine weitere Verlängerung der bislang erteilten Berufserlaubnis zu erhalten, bedarf es daher der Glaubhaftmachung der in § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO genannten Voraussetzungen.

18
Bei den Begriffen des „besonderen Einzelfalls“ sowie „Gründe der ärztlichen Versorgung“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, welche der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegen und sowohl öffentlichen Interessen als auch dem subjektiven Interesse der Antragstellerin dienen (BayVGH, B.v. 12.4.2018 – 21 CE 18.136 – juris Rn. 15; BVerwG, U.v. 4.2.1982 – 3 C 19.81 – juris Rn. 23 ff.). Es handelt sich um eine Ermessensvorschrift, welches lediglich dann ausgeübt werden kann, wenn der Anwendungsbereich durch das Vorliegen der Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 BÄO in Form der genannten unbestimmten Rechtsbegriffe eröffnet ist (vgl. BVerwG, U.v. 4.2.1982 – 3 C 19.81 – juris Rn. 23). Für das Vorliegen eines besonderen Einzelfalls ist glaubhaft zu machen, dass ein wesentlicher Unterschied der persönlichen Verhältnisse der Antragstellerin im Hinblick auf die Verhältnisse Anderer vorliegt (VG Bremen, B.v. 22.10.2018 – 5 V 2130/18 – juris Rn. 22). Hierfür wird eine Gesamtwürdigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls vorgenommen, wobei die persönliche und berufliche Situation des Bewerbers, der Familienstand sowie die aufenthaltsrechtliche wie auch die staatsangehörigkeitsrechtliche Situation miteinbezogen werden (vgl. BayVGH, B.v. 12.4.2018 – 21 CE 18.136 – juris Rn. 19; BVerwG, U.v. 21.5.1974 – I C 37.72 – juris Rn. 25). In § 10 Abs. 3 BÄO handelt es sich um eine Ausnahme zum Regelfall des § 10 Abs. 2 BÄO. Für die Annahme eines besonderen Einzelfalls über den in § 10 Abs. 2 BÄO festgelegten Zeitraum hinaus bedarf es daher im Hinblick auf das immer noch laufende, parallel beantragte Approbationsverfahren Gründe, die nicht oder zumindest nicht überwiegend aus der Sphäre der Antragstellerin herrühren, weshalb die Approbation noch nicht erteilt werden konnte (VG Bremen, B.v. 22.10.2018 – 5 V 2130/18 – juris Rn. 25; VG Regensburg, B.v. 20.8.2019 – RN 5 E 19.1457 – juris Rn. 28).

19
d) Unter Berücksichtigung des Vortrags der Beteiligten ist bislang von einem offenen Ausgang des Hauptsacheverfahrens auszugehen. Die Rechtsfragen betreffend, ob ein besonderer Einzelfall oder Gründe der ärztlichen Versorgung vorliegen sowie die Ausübung des Ermessens im Rahmen des § 10 Abs. 3 BÄO, sind keine solche, die den Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offensichtlich erscheinen lassen. Daher ist in einem solchen Fall nicht auf das Ergebnis des Hauptsacheverfahrens, sondern vielmehr auf das Ergebnis einer Interessen- und Folgenabwägung abzustellen (vgl. auch BVerwG, B.v. 5.2.1976 – VII A 1.76 – juris Rn. 34 f.).

20
2. Im Rahmen der aufgrund dessen zu berücksichtigenden Interessenabwägung fällt diese zu Lasten der Antragstellerin aus.

21
Die Antragstellerin macht mit ihrem Antrag Rechte aus Art. 12 Abs. 1 GG, mithin ihre Berufsausübungsfreiheit, geltend, wohingegen der Antragsgegner auf Art. 2 Abs. 2 GG, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, verweist. Gegeneinander abzuwägen war das Interesse der Antragstellerin auf eine weitere Verlängerung der bislang erteilten Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes, um das Ergebnis einer im Approbationsverfahren möglicherweise vorzunehmenden Gleichwertigkeitsprüfung oder einer erneuten Kenntnisprüfung abzuwarten. Demgegenüber wurde seitens des Antragsgegners der Schutz der Patienten geltend gemacht.

22
Im Rahmen der Interessenabwägung war der Vortrag der Beteiligten zugrunde zu legen. Zwar ist seitens der Antragstellerin dahingehend vorgetragen worden, dass diese bislang in ihrer Zeit als ausübende Ärztin beanstandungsfrei gearbeitet hat und dies ebenfalls der ihr zugeordnete Chefarzt bestätigen kann. Auch wurde seitens der Antragstellerin ein Schreiben des betreffenden Chefarztes diesbezüglich vorgelegt, welches ebenfalls die Notwendigkeit einer weiteren Beschäftigung zum Ausdruck bringt. Unberücksichtigt bleiben konnte hingegen nicht der Vortrag des Antraggegners dahingehend, dass aufgrund der Ergebnisse der bislang erfolgten Kenntnisprüfungen nach medizinisch-fachlicher Beurteilung aufgrund möglicher Patientengefährdung eine weitere Verlängerung nicht befürwortet werden kann (Fachliche Stellungnahme des Antragsgegners vom 25.5.2023 zur Beurteilung der Frage, ob unter dem Aspekt der Patientensicherheit

und des Patientenschutzes eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs erteilt bzw. verlängert werden könne, Bl. Nr. 1171 der Behördenakte). Hinsichtlich der Folgenabwägung war darüber hinaus zu berücksichtigen, dass auch bei Nichterteilung der Berufserlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs der Ausgang des Approbationsverfahrens weiterhin beim Antragsgegner anhängig und offen ist. Im Gegensatz zu diesen weiter offenen Verfahren können die Folgen, die durch eine mögliche Patientengefährdung verursacht werden würden, im Einzelfall irreversibel.

23
Unter Würdigung der genannten Umstände hat das Berufsausübungsinteresse der Antragstellerin daher hinter dem Schutz von Leben und Gesundheit der Patienten zurückzutreten.

24
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und Nr. 16.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.