

Titel:

Anspruch auf ermessensfehlerfreie Prüfung des Anspruchs auf Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs, besonderer Einzelfall, da Gleichwertigkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde, Ermessensfehler bei der Beurteilung, ob eine Patientengefährdung vorliegt (Wertung der Prüfungskommission und des Arbeitgebers unvollständig einbezogen)

Normenketten:

BÄO § 10 Abs. 3

ÄApprO § 34

Schlagworte:

Anspruch auf ermessensfehlerfreie Prüfung des Anspruchs auf Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs, besonderer Einzelfall, da Gleichwertigkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde, Ermessensfehler bei der Beurteilung, ob eine Patientengefährdung vorliegt (Wertung der Prüfungskommission und des Arbeitgebers unvollständig einbezogen)

Tenor

1. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, über den Antrag der Antragstellerin auf Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Im Übrigen wird der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt.
2. Die Kosten des Verfahrens tragen die Parteien je zur Hälfte.
3. Der Streitwert wird auf 20.000 EUR festgesetzt.

Gründe

1

Mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt die Antragstellerin die vorläufige (Wieder-)Erteilung einer ärztlichen Berufserlaubnis bis zum Abschluss ihres Approbationsverfahrens.

2

Die Antragstellerin ist aserbaidsschanische Staatsangehörige. Der Landkreis ... stellte ihr eine Blaue Karte EU mit einer Gültigkeit bis zum 30. Mai 2022 aus. Die Ausländerbehörde der Stadt ... erteilte der Antragstellerin eine Fiktionsbescheinigung bis zum 31. August 2023.

3

Die Antragstellerin beehrte bei der Regierung von ... die Erteilung der ärztlichen Approbation unter Vorlage verschiedener aserbaidsschanischer Dokumente. Eine Gleichwertigkeitsprüfung durch die Regierung von ... erfolgte nicht.

4

Der Antragstellerin erhielt am 14. April 2020 vom ... Zweckverband zur Approbationserteilung (**ZzA) ... eine Berufserlaubnis ohne besondere Fachsprachenprüfung vom 15. April 2020 bis 31. Dezember 2020. Am 20. November 2020 bestand die Antragstellerin die Fachsprachenprüfung bei der Ärztekammer ... Ihr wurde eine Berufserlaubnis vom 22. Dezember 2020 bis 14. April 2022 erteilt.

5

Mit am 18. März 2021 unterschriebenem Formblatt beantragte die Antragstellerin die Erteilung einer vorübergehenden Berufserlaubnis bei der Regierung von ... Diese wurde für den Zeitraum 1. Juni 2021 bis 14. April 2022 erteilt (Bescheid vom 10. Mai 2021). Es erging folgender Hinweis: „Ferner weisen wir darauf hin, dass Sie nur in abhängiger Stellung, das heißt, unter Anleitung, Aufsicht und Weisung eines

approbierten Arztes tätig werden dürfen. Eine selbständige Vertretungstätigkeit (z.B. aus Anlass von Urlaub oder Krankheit) ist mit dieser Erlaubnis nicht verbunden.“

6

Mit Bescheid vom 10. März 2022 verlängerte die Regierung von ... die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs vom 15. April 2022 bis zum 14. Oktober 2022.

7

Die Antragstellerin bestand die erste Kenntnisprüfung am 4. Mai 2022 nicht.

8

Die Regierung von ... erteilte eine weitere Verlängerung der vorübergehenden Berufserlaubnis für den Zeitraum 15. Oktober 2022 bis 14. Juni 2023 (Bescheid vom 20. September 2022). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass eine Anmeldung zur ersten Wiederholungsprüfung erfolgt sei und die Antragstellerin das ihrerseits Nötige zur weiteren Bearbeitung ihres Approbationsantrages getan habe. Aus den tragenden Gründen der Prüfungsniederschrift vom 4. Mai 2022 ergebe sich trotz des Hinweises auf „gravierende Mängel in mehreren Bereichen“ kein direkter Hinweis auf eine erhöhte Patientengefährdung bei der weiteren Berufsausübung, auch wenn sich bei einer nicht bestandenen Kenntnisprüfung grundsätzlich die Frage nach dem Vorliegen ausreichender Kenntnisse für die Berufsausübung stelle. Im Hinblick auf den nächsten Prüfungstermin gehe man in Ausübung des zustehenden Ermessens von dem Vorliegen eines besonderen Einzelfalls aus.

9

Mit Schreiben der Regierung von ... vom 27. Juli 2022 wurde die Antragstellerin informiert, dass seit dem 1. August 2022 die Möglichkeit bestehe, eine Gleichwertigkeitsprüfung mittels Gutachten durchzuführen. Die Antragstellerin erkundigte sich bei der Regierung von ... per E-Mail, ob dieses Verfahren sich auf die Erteilung einer Berufserlaubnis auswirke. Sie erhielt am 1. September 2022 zur Antwort, dass dies bei der Beurteilung eines „besonderen Einzelfalls“ berücksichtigt werden könnte.

10

Die Kenntnisprüfung am 27. April 2023 bestand die Antragstellerin nicht. Sie beantragte die Zulassung zur zweiten Wiederholung, für welche sie mit Schreiben der Regierung von ... vom 12. Juni 2023 die Zulassung erhielt.

11

Die Antragstellerin stellte mit unterschriebenem Formblatt von 12. Mai 2023 einen Antrag auf Verlängerung der Berufserlaubnis, zu welchem die Regierung von ... mit E-Mail vom 5. Juli 2023 äußerte, dass man die Regierung von ... zu einer medizinisch-fachlichen Stellungnahme zu einer möglichen Patientengefährdung gebeten habe. Diese Stellungnahme vom 3. Juli 2023 komme zu der Bewertung, dass auf Grund der Mängel an Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten in den Prüfungen von einer akuten Patientengefährdung auszugehen sei. Insbesondere die gravierenden Mängel in der Erkennung und Behandlung bei häufigen und akuten Krankheitsbildern (Hyponatriämie, Laktatazidose, Kammerersatzrhythmus, Radiologische Zeichen der Hohlorganperforation nicht benannt, Luxation im Röntgen nicht erkannt, Sepsis nicht erkannt) könnten mit einer akuten Patientengefährdung einhergehen. Eine Verlängerung der Berufserlaubnis könne nicht befürwortet werden. Die Antragstellerin habe die Möglichkeit, sich bis zum 19. Juli 2023 zu äußern oder ihren Antrag zurückzunehmen, man werde den Antrag kostenpflichtig ablehnen.

12

Mit Schreiben vom 9. Juli 2023 äußerte sich der Bevollmächtigte der Antragstellerin. Die zu Unrecht auferlegte Kenntnisprüfung (aufgrund rechtswidrigen Verzichts auf die Gleichwertigkeitsprüfung) könne den Berufszugang nicht sperren. Es sei unzulässig Argumente einer Patientengefährdung zu sammeln, die aus einer rechtswidrigen Prüfung gewonnen wurden (unter Berufung auf einen Beschluss des VG Braunschweig vom 27.1.2022 – 1 B 612/12 und des OVG Sachsen vom 21.6.2010 – 4 B 526/09). Die Prüfungskommission habe auf dem Formblatt nicht den Zusatz, dass die ärztliche Tätigkeit komplett zu untersagen sei, sondern nur die Alternative unter Anwesenheit und Beaufsichtigung durch einen approbierten Arzt gewählt. Eine Umsetzung könne dadurch erfolgen, dass Bereitschaftsdienste aus der Berufserlaubnis herausgenommen würden. Das Niveau an der LMU M. sei sehr hoch. In der ersten Kenntnisprüfung habe keiner der Antragsteller die Prüfung bestanden, in der zweiten Kenntnisprüfung nur einer von vieren.

13

Mit Schreiben vom 12. Juli 2023, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tage, ließ die Antragstellerin durch ihren Bevollmächtigten beantragen,

dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, der Antragstellerin eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs als Ärztin für den Fachbereich Anästhesiologie/Intensivmedizin mit Einsatz im Klinikum ... in ... für den Zeitraum vom 1. September 2023 bis 29. Februar 2024 zu erteilen.

14

Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Antragstellerin zum 30. August 2023 nach Aserbaidshan zurückkehren und sobald die Ladung für die Kenntnisprüfung vorliege, bei der Deutschen Botschaft ein Schengen Visum beantragen müsse. Dies bedeute lange Wartezeiten und hohe Kosten, die mit einem Flug verbunden seien. Nach Ableistung der Kenntnisprüfung müsse sie nach Aserbaidshan und warten, bis ihr die Approbationsurkunde erteilt werde. Schließlich müsse sie zur Deutschen Botschaft, damit ihr eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit erteilt werde. Die Sache sei daher eilbedürftig.

15

Der Anordnungsanspruch ergebe sich aus § 10 Abs. 3 Satz 1 Bundesärzteordnung (BÄO) i.V.m. § 34 Approbationsordnung für Ärzte (ÄApprO). Die Erlaubnis könne demnach im besonderen Einzelfall verlängert werden, wenn eine Approbation wegen Fehlens der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO nicht erteilt werden könne. Die Annahme eines besonderen Einzelfalls setze voraus, dass sich die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers wesentlich von denen anderer unterscheiden (VG Bremen, B.v. 22.10.2018 – 5 V 2130/18). Zu den Aspekten der Einzelfallprüfung gehörten auch die staatsangehörigkeitsrechtliche Situation eines ausländischen Arztes (BayVG, B.v. 12.4.2018 – 21 CE 18.136). Ein besonderer Einzelfall liege auch vor, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Approbation innerhalb der zwei Jahre nach § 10 Abs. 2 Satz 2 BÄO nicht hergestellt werden können, wenn z.B. das Approbationsverfahren aus Gründen andauert, die nicht aus der Sphäre des Antragstellers stammen. Dies sei vorliegend der Fall. Gem. § 3 Abs. 2 Satz 8 BÄO sei dem Antragsteller spätestens vier Monate, nachdem der zuständigen Behörde alle Unterlagen vorliegen, ein rechtsmittelfähiger Bescheid über die Feststellung der wesentlichen Unterschiede zu erteilen. Die Regierung von ... habe die Antragstellerin auf die Gleichwertigkeitsprüfung rechtswidrig verzichten lassen. Auf die Entscheidung des VG Braunschweig vom 27.1.2022 – 1 B 613/21 werde Bezug genommen. Nach der Rechtsprechung sei die Gleichwertigkeitsprüfung zwingend durchzuführen (OVG Thüringen, B.v. 2.4.2021 – 3 EO 769/20). Bereits auf Grund des rechtswidrigen Verzichts auf die Gleichwertigkeitsprüfung seien die Prüfungsentscheidungen aufzuheben. Die Ergebnisse könnten der Antragstellerin nicht entgegengehalten werden. Eine gesetzlich nicht vorgesehene Prüfung könne den Berufszugang nicht sperren (BVerwG, U.v. 11.12.2018 – 3 C 33.07). Die Antragstellerin habe noch drei Prüfungsversuche. Hingewiesen werde auch auf den Beschluss des OVG Sachsen vom 21.6.2010 – 4 B 526/09.

16

Auf dem Beiblatt der Kenntnisprüfung vom 27. April 2023 sei zudem als Einschränkung nur die grundsätzliche Anwesenheit durch einen approbierten Arzt vermerkt worden. Eine vollständige Einstellung der beruflichen Tätigkeit sei nicht empfohlen worden. Die Berufserlaubnis könnte mit einer entsprechenden Auflage erteilt werden.

17

Mit Schreiben vom 18. Juli 2023 beantragte der Antragsgegner, den Antrag abzulehnen.

18

Die Antragstellerin habe mit den erfolglosen Kenntnisprüfungen die weitere Verzögerung des Approbationsverfahrens selbst zu vertreten. Zwar könne nach der Rechtsprechung ein besonderer Einzelfall nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BÄO angenommen werden, da die Antragstellerin rechtswidrig auf die Gleichwertigkeitsprüfung im Gutachtenverfahren zugunsten der Kenntnisprüfung verzichtet habe. Allerdings stehe die Verlängerung der Berufserlaubnis bei Annahme eines besonderen Einzelfalls im Ermessen der Behörde. Das VG Braunschweig habe auf die Inhalte der Kenntnisprüfungen und die Gründe des Patientenschutzes im Rahmen der Ermessensausübung Bezug genommen. In dem entschiedenen Fall sei in der letzten Kenntnisprüfung die Feststellung getroffen worden, dass eine Patientengefährdung nicht

gegeben sei, weshalb Gründe des Patientenschutzes eine Ermessensausübung zulasten der Antragstellerin nicht rechtfertigten. Im Umkehrschluss ergebe sich, dass die Erkenntnisse aus den Kenntnisprüfungen bei der Ermessensentscheidung trotz Verzichts auf die Gleichwertigkeitsprüfung herangezogen werden können (ebenso VG München, B.v. 9.2.2023 – M 27 SE 23.166). Auch für rechtswidrig abgenommene Kenntnisprüfungen ergebe sich somit ein Verwertungsgebot. Der Schutz der Patienten überwiege das Interesse an einem korrekten Verfahrensablauf im Anerkennungsverfahren. Wenn die Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch Einschränkungen oder Nebenbestimmungen nicht ausgeschlossen werden könne, sei die Erlaubnis zu versagen (§ 34 Abs. 5 Satz 2 ÄApprO). Ein Ermessensspielraum sei der Behörde nicht eingeräumt. Allerdings habe die Behörde alle einschlägigen Tatsachen zu berücksichtigen und Handlungsspielräume durch mögliche Nebenbestimmungen zu erwägen. Die Ausführungen der Gutachterin der Regierung von ... seien logisch und nachvollziehbar. Ihnen werde nach kritischer Würdigung durch die Regierung von ... gefolgt. Die medizinisch inhaltliche Prüfung der Niederschriften zeige gravierende Mängel an Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten in allen Fachbereichen.

19

Insbesondere die gravierenden Mängel in der Erkennung und Behandlung bei häufigen und mitunter akuten Krankheitsbildern (Hyponatriämie, Laktatazidose, Kammerersatzrhythmus, Radiologische Zeichen einer Hohlorganperforation nicht benannt, Luxation im Röntgen nicht erkannt, Sepsis nicht erkannt etc.) könnten mit einer akuten Patientengefährdung einhergehen. Insbesondere Notfallbehandlungen durch unvorhergesehene Komplikationen oder Grunderkrankungen bei den Patienten seien dabei im klinischen Alltagsgeschehen nicht auszuschließen. Wissenslücken in diesem grundlegenden Bereich könnten dabei potenziell lebensbedrohlich sein. Aus medizinisch-fachlicher Sicht sei daher von einer möglichen Patientengefährdung grundsätzlich auszugehen. Aus den Prüfungsergebnissen und der eingeholten medizinischen Stellungnahme ergebe sich deutlich, dass die für eine sichere Behandlung der Patienten notwendigen Kenntnisse derzeit nicht in ausreichendem Maße vorhanden seien. Eine Gefährdung könne auch nicht durch Einschränkungen oder Nebenbestimmungen mit der dafür notwendigen Sicherheit ausgeschlossen werden. Insbesondere komme eine Auflage in Form eines vollständigen Unterstellens unter jederzeitige Aufsicht eines approbierten Arztes als milderer Mittel nicht in Betracht. Eine derartige Beschränkung sei in § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO grundsätzlich nicht vorgesehen und aufgrund von Umsetzbarkeitszweifeln und Einschränkungen in der behördlichen Kontrolle zur Erfüllung des Zwecks des Patientenschutzes nicht gleichermaßen geeignet (VG München, B.v. 9.2.2023 – M 27 SE 23.166). Die Patientensicherheit und der Patientenschutz seien ein hohes Gut der Allgemeinheit. Eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit sei auszuschließen. Die Belange des Patientenschutzes würden das Interesse der Antragstellerin an einer unmittelbaren weiteren Berufsausübung überwiegen. Unerheblich sei hierbei auch, dass die Antragstellerin bisher beanstandungsfrei gearbeitet habe. Denn auch, wenn es bisher zu keiner Gefährdung gekommen sei, so sei aufgrund der mangelnden grundlegenden Kenntnisse anzunehmen, dass dies lediglich vom Zufall abhängt. Etwaige ausländerrechtliche Konsequenzen führten nicht zur Annahme eines besonderen Einzelfalls (VG München, B.v. 18.6.2019 – M 27 E 19.2904).

20

Die Antragstellerin ließ über ihren Bevollmächtigten mit Schreiben vom 20. Juli 2023 mitteilen, dass der Fall des VG München nicht vergleichbar sei. Bei dieser Prüfung habe kein Beiblatt zur Niederschrift zur Kenntnisprüfung vorgelegen. Die Prüfungskommission habe somit nicht dazu Stellung nehmen müssen, ob eine Patientengefährdung vorliege und welche Folgen diese habe. Nun müsse die Prüfungskommission prüfen, ob eine Patientengefährdung vorliege. Dies sei von der Regierung von ... erst kürzlich eingeführt worden. Die Prüfungskommission in der Prüfung der Antragstellerin sei hochkarätig besetzt worden. Die Prüfer hätten schon eine hohe Anzahl an ärztlichen Kenntnisprüfungen abgenommen. Diese Prüfungskommission habe sich im Beiblatt gegen den Widerruf der Berufserlaubnis ausgesprochen und weitere Beschränkungen als ausreichend angesehen. Dennoch bejahe der Sachverständige der Regierung von ... die Patientengefährdung. Es sei unklar, warum die Patientengefährdung nicht durch Einschränkungen der Nebenbestimmungen mit der dafür notwendigen Sicherheit ausgeschlossen werden könne. Urheber des Beiblatts sei die Regierung von ... Es sei widersprüchlich der Prüfungskommission mehrere Entscheidungsvarianten anzubieten, um dann am Ende nur schwarz oder weiß zu entscheiden. Eine Einschränkung sei ohne weiteres möglich. So würden in Hessen Berufserlaubnisse standardmäßig mit der Einschränkung erteilt (Anlage 2 des Antragsformulars in Hessen als Anlage A6). Es stelle sich zudem die Frage, wie die Antragstellerin über zwei Jahre beanstandungsfrei im ... unter Prof. Dr. ... als Anästhesistin habe arbeiten können. Auch dieser Aspekt sei bei der Ermessensausübung außer Acht

gelassen worden. Es sei zudem rechtswidrig, die Erkenntnisse aus der Kenntnisprüfung gegen die Verlängerung der Berufserlaubnis zu verwenden.

21

Mit Schreiben vom 26. Juli 2023 äußerte der Antragsgegner, die Erkenntnisse aus den Kenntnisprüfungen seien verwertbar, da diese nicht mit dem Ziel der Erkenntnisgewinnung bezüglich des Vorliegens einer Patientengefährdung durchgeführt worden seien. Trotz des von der Prüfungskommission zur Kenntnisprüfung ausgefüllten Beiblattes ändere sich nichts an der medizinisch-fachlichen Einschätzung und Gesamtbewertung durch den internen Sachverständigen der Regierung von ... Es seien auch die Erkenntnisse aus der ersten Kenntnisprüfung heranzuzuziehen und nicht nur die der zweiten Prüfung. Eine ausführliche verobjektivierte medizinisch-fachliche Stellungnahme habe einen höheren Stellenwert als die Ausführungen der Prüfer auf den Niederschriften. Bei der Stellungnahme vom 3. Juli 2023 handele es sich um eine gesamtheitliche Betrachtung und nicht nur um eine Niederschrift. Es würden sämtliche zur Verfügung stehende Unterlagen und Informationen in die Betrachtung und Bewertung einbezogen, somit auch die erste Kenntnisprüfung vom 4. Mai 2022. Es würden auch Noten aus dem Studium und Zeugnisse und Bescheinigungen von Arbeitgebern einbezogen. Aus diesem Grund könne diese Stellungnahme auch von Ergebnis einzelner Kenntnisprüfungen abweichen. Bei der Antragstellerin seien Mängel in der Erkennung und Behandlung häufiger und akuter Krankheitsbilder festgestellt worden (Hyponatriämie, Laktatazidose, Kammerersatzrhythmus, Radiologische Zeichen der Hohlorganperforation nicht benannt, Luxation im Röntgen nicht erkannt, Sepsis nicht erkannt etc.). Diese Wissenslücken könnten potentiell lebensbedrohlich sein. Grundsätzlich komme die Prüfung bei einem objektivierten Maßstab bei der Gefahr eines katastrophalen Gesundheitsschadens mit Dauerfolgen (z.B. dauerhafte Pflegebedürftigkeit oder Tod des Patienten) regelmäßig zu dem Ergebnis, dass keine Berufserlaubnis erteilt werden könne. Aus diesem Grund käme bei der Antragstellerin auch eine Berufserlaubnis mit Einschränkungen nicht in Betracht. Dieses Ergebnis ergebe sich aus einer Gesamtschau aller Unterlagen. In einem hektischen Klinikalltag könne nicht sichergestellt werden, dass die Antragstellerin von einem approbierten Arzt beaufsichtigt werde. Es bestünden Umsetzbarkeitszweifel wie sie auch das VG München im Beschluss vom 9.2.2023 – M 27 SE 23.166 gesehen habe. Gerade der Bereich der Anästhesie sei ein hochrisikobehafteter Bereich. Unerkannte oder zu spät erkannte Symptome könnten zu gravierenden Folgen führen. Der Prüfungskommission sei der Tätigkeitsbereich der Prüflinge nicht bekannt. Dies spreche für die Gesamtbetrachtung und -bewertung durch den internen Sachverständigen der Regierung von ... Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakte sowie das Vorbringen der Beteiligten Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO analog).

II.

22

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen notwendig erscheint. Dies setzt gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO voraus, dass der Antragsteller einen Anordnungsanspruch in der Form eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf das begehrte Verwaltungshandeln und einen Anordnungsgrund, bestehend in einer Eilbedürftigkeit, glaubhaft macht. Ist der Antrag – wie hier – auch nur auf die einstweilige Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer entsprechenden Anordnung kommt dann grundsätzlich nur in Betracht, wenn ein Obsiegen in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Antragsteller ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten (BayVGh, B.v. 18.9.2018 – 21 CE 18.1100 – juris Rn. 20).

23

Der zulässige Antrag ist teilweise begründet.

24

1. Der Anordnungsgrund liegt in der am 14. Juni 2023 abgelaufenen Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs.

25

2. Ein Anordnungsanspruch ergibt sich daraus, dass eine Hauptsacheklage zulässig und zumindest hinsichtlich einer Verbescheidung durch den Antragsgegner unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts auch begründet wäre. Ein Anspruch auf Erteilung der vorübergehenden Erlaubnis besteht allerdings nicht, da dem Antragsgegner diesbezüglich ein Ermessen zusteht und eine Ermessensreduktion auf Null nicht angenommen werden kann.

26

a) Hinsichtlich der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Hauptsacheklage ist auszuführen, dass eine solche nach § 75 VwGO zulässig wäre, obwohl der Antragsgegner über den Antrag der Antragstellerin vom 12. Mai 2023 (eingegangen beim Antragsgegner laut Eingangsstempel am 23. Mai 2023) noch nicht entschieden hat. Eine Hauptsacheklage wäre nach § 75 Satz 1 VwGO zulässig, da über den Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht entschieden wurde. Zwar kann nach § 75 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO eine Klage grundsätzlich nicht vor Ablauf von drei Monaten seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden. Etwas anderes gilt aber nach § 75 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO, wenn auf Grund der besonderen Umstände des Einzelfalls eine kürzere Frist geboten erscheint. Dies war hier der Fall, da die Antragstellerin dem Antragsgegner mitgeteilt hat, dass ihre Aufenthaltserlaubnis am 31. August 2023 abläuft (E-Mail der Antragstellerin vom 24. Mai 2023). Ein Zuwarten der drei Monate wäre demnach für die Antragstellerin unzumutbar (Wöckel in Eyermann, VwGO 16. Auflage 2022, § 75 Rn 8). Der Antragsgegner hat ohne zureichenden Grund über den Antrag nicht entschieden und durch seine Stellungnahmen im gerichtlichen Verfahren ausgedrückt, dass er dem Antrag ablehnend gegenübersteht, ohne eine eigene Entscheidung in Form eines Bescheids treffen zu wollen, welchen er mit E-Mail vom 5. Juli 2023 an die Antragstellerin ankündigte. Die Antragstellerin ließ dem Antragsgegner mit Schreiben vom 9. Juli 2023 mitteilen, dass bei einer Ablehnung des Antrags einstweiliger Rechtsschutz in Anspruch genommen werde und dass die Ausländerbehörde die Ausstellung eines weiteren Aufenthaltstitels von der Erteilung einer Berufserlaubnis abhängig mache. Eine Hauptsacheklage wäre demnach zumindest ab dem Zeitpunkt des heutigen Beschlusses zulässig.

27

b) Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, dass eine Verpflichtungsklage in der Hauptsache zumindest insoweit begründet wäre, als sie einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Prüfung ihres Antrags (auf einstweilige Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO in Verbindung mit § 34 ÄApprO) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts hat. Eine diesbezügliche Klage wäre insoweit nach summarischer Prüfung begründet.

28

aa) Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 BÄO kann Personen, die eine abgeschlossene Ausbildung für den ärztlichen Beruf nachweisen, eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs erteilt werden. Die Erteilung einer entsprechenden Erlaubnis steht bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 BÄO im Ermessen der zuständigen Behörden. Sie ist aber, wie sich aus der Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 BÄO ergibt, nur widerruflich und nur bis zu einer Gesamtdauer von zwei Jahren der ärztlichen Tätigkeit im Geltungsbereich der Bundesärzteordnung zu erteilen. Gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO darf sie ausnahmsweise über diese zwei Jahre hinaus im besonderen Einzelfall oder aus Gründen der ärztlichen Versorgung erteilt oder verlängert werden, wenn eine Approbation wegen Fehlens der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO nicht erteilt werden kann. Bei dem „besonderen Einzelfall“ und den „Gründen der ärztlichen Versorgung“ handelt es sich um Rechtsbegriffe, die der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. Sie dienen nicht nur öffentlichen Interessen, sondern zugleich auch dem subjektiven Interesse der Antragstellerin (BVerwG, U.v. 4.2.1982 – 3 C 19.81 – juris Rn. 23 ff.).

29

Die Annahme eines besonderen Einzelfalls im Sinne des § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO setzt voraus, dass sich die persönlichen Verhältnisse der Antragstellerin wesentlich von denjenigen anderer Antragsteller unterscheiden (VG Bremen, B.v. 22.10.2018 – 5 V 2130/18 – juris Rn. 12). Dabei kommt es auf eine zusammenfassende Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls an, insbesondere der persönlichen und beruflichen Situation des Bewerbers sowie seiner Integration in die hiesigen Berufs- und Lebensverhältnisse, wobei auch das Zusammentreffen mehrerer atypischer Merkmale einem Fall die geforderte Besonderheit verleihen kann. Zu den Aspekten, die im Rahmen dieser Einzelfallprüfung herangezogen werden können, kann neben dem Familienstand unter anderem auch die

aufenthaltsrechtliche sowie die staatsangehörigkeitsrechtliche Situation eines ausländischen Arztes gehören (vgl. BayVGh, B.v. 12.4.2018 – 21 CE 18.136 – juris Rn. 19). Ausgangspunkt der Beurteilung ist jedoch, dass der Gesetzgeber in § 10 Absatz 2 BÄO grundsätzlich davon ausgeht, dass die Dauer der Berufserlaubnis von vornherein höchstens zwei Jahre beträgt und innerhalb dieses Zeitraums die Voraussetzungen für die Erteilung der Approbation hergestellt werden müssen (vgl. BT-Drs. 17/7218 S. 42). Ein besonderer Einzelfall kann in Abwägung der betroffenen Rechtsgüter ausnahmsweise aber auch dann vorliegen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Approbation innerhalb der zwei Jahre nach § 10 Abs. 2 Satz 2 BÄO nicht hergestellt werden konnten. Aus dem Normzusammenhang ergibt sich, dass eine Verlängerung grundsätzlich nur dann infrage kommen kann, wenn das zugrundeliegende Approbationsverfahren aus Gründen andauert, die nicht oder nicht überwiegend aus der Sphäre der Antragstellerin herrühren (VG Bremen, B.v. 22.10.2018 – 5 V 2130/18 – juris Rn. 25).

30

So liegt der Fall hier. Unstreitig hat die Regierung von ... die Gleichwertigkeitsprüfung nicht durchgeführt. Nach der Rechtsprechung (vgl. beispielsweise VG Braunschweig, B.v. 27.1.2022 – 1 B 613/21 – unveröffentlicht) ist die zuständige Behörde nicht berechtigt, im Rahmen des Approbationsverfahrens auf eine Gleichwertigkeitsprüfung der ärztlichen Ausbildung zu verzichten und die Teilnahme an einer Kenntnisprüfung zu fordern:

„Nach § 3 Abs. 3 BÄO ist, wenn die Voraussetzung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr.4 BÄO nicht erfüllt ist, Antragstellern, die über einen Ausbildungsnachweis als Arzt verfügen, der in einem anderen als den in § 3 Abs. 2 Satz 1 BÄO genannten Staaten (Drittstaat) ausgestellt ist, die Approbation zu erteilen, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist (Satz 1). Für die Prüfung der Gleichwertigkeit gilt Abs. 2 Satz 2 bis 6 sowie 8 bis 9 entsprechend (Satz 2). Der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht (Satz 3). Die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sind nach Satz 3 auch nachzuweisen, wenn die Prüfung des Antrags nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich ist, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, von diesen nicht vorgelegt werden können (Satz 4). § 3 Abs. 2 BÄO bestimmt in den durch § 3 Abs. 3 Satz 2 BÄO in Bezug genommenen Vorschriften, dass der Ausbildungsstand als gleichwertig anzusehen ist, wenn die Ausbildung des Antragstellers keine wesentlichen Unterschiede gegenüber der Ausbildung aufweist, die in diesem Gesetz und in der Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 geregelt ist, bzw. wesentliche Unterschiede durch Kenntnisse und Fähigkeiten ausgeglichen werden, die die Antragsteller im Rahmen ihrer ärztlichen Berufspraxis oder durch lebenslanges Lernen erworben haben (Sätze 2 bis 5). Liegen wesentliche Unterschiede nach den Sätzen 3 bis 5 vor, müssen die Antragsteller nachweisen, dass sie über die Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die zur Ausübung des Berufs des Arztes erforderlich sind (Satz 6). Über die Feststellung der wesentlichen Unterschiede, die zur Auferlegung einer Eignungsprüfung führt, ist den Antragstellern spätestens vier Monate, nachdem der zuständigen Behörde alle erforderlichen Unterlagen vorliegen, ein rechtsmittelfähiger Bescheid zu erteilen (Satz 8). Mit diesen Vorgaben sehen die gesetzlichen Bestimmungen des § 3 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 BÄO vor der Ablegung einer Kenntnisprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO eine Gleichwertigkeitsprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 2 BÄO obligatorisch vor. Eine Wahlmöglichkeit zwischen diesen beiden Voraussetzungen zur Erlangung der Approbation besteht nicht. Ebenso ist ein Verzicht auf die Gleichwertigkeitsprüfung – wie ihn die Antragstellerin auf Betreiben des Antragsgegners erklärt hatte – nicht möglich (vgl. Thür. OVG, Beschluss vom 27.4.2021 – 3 EO 769/20 –, juris; VG Würzburg, Beschluss vom 25.5.2020 – W 10 E 20.636 –, beck-online). Erst wenn die Gleichwertigkeitsprüfung wesentliche Unterschiede im Ausbildungsstand des Antragstellers im Vergleich zu der in Deutschland vorgesehenen Ausbildung aufweist und diese nicht durch besondere individuelle Kenntnisse und Erfahrungen ausgeglichen werden, ist als nächster Schritt zum Ausgleich für die fehlende Gleichwertigkeit eine vollumfängliche Kenntnisprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO abzulegen. Ohne Überprüfung der Gleichwertigkeit darf mithin keine Kenntnisprüfung abverlangt werden, es sei denn, es handelt sich um einen Fall des § 3 Abs. 3 Satz 4 BÄO (vgl. Thür. OVG a.a.O.). Die Kenntnisprüfung ist gegenüber der Gleichwertigkeitsprüfung, welche sich nicht auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten der Antragsteller, sondern auf die objektiven Umstände des jeweiligen Ausbildungsganges bezieht, nachrangig (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.2008 – 3C33/07 –, juris; VG Würzburg a.a.O.).

...

War der Antragsgegner dementsprechend nicht berechtigt, von einer Gleichwertigkeitsprüfung der Bildungsnachweise der Antragstellerin abzusehen, die bislang nicht erfolgt ist, ist das Approbationsverfahren weder innerhalb der Frist von zwei Jahren gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 BÄO noch bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts ordnungsgemäß zum Abschluss gebracht worden, ohne dass die Antragstellerin dies zu vertreten hätte, woraus sich das Vorliegen eines besonderen Einzelfalls im Sinne von § 10 Abs. 3 Satz 1 BÄO ergibt.“

31

Dass ein „besonderer Einzelfall“ vorliege, hat die Regierung von ... mit E-Mail vom 1. September 2022 an die Antragstellerin bestätigt. Sofern die Antragstellerin bei der Regierung von ... einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung einleite (Vorlage der nötigen Unterlagen mit Kostenübernahmeerklärung), könne dies bei der Beurteilung als besonderer Einzelfall berücksichtigt werden. Auch in der Antragserwiderung geht die Regierung von ... von einem besonderen Einzelfall, der eine Ermessensentscheidung des Antragsgegners zur Folge hat, aus, sodass das Gericht seiner Entscheidung zu Grunde legt, dass das Verfahren auf Gleichwertigkeitsprüfung bei der Regierung von ... eingeleitet wurde bzw. dass die Regierung von ... die Antragstellerin rechtswidrig auf das Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung hat verzichten lassen, auch wenn sich dies aus den vorgelegten Akten nicht erkennen lässt.

32

bb) Die Verlängerung der Erteilung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs stand daher unstreitig im Ermessen des Antragsgegners. Der Antragsgegner hat in seine Ermessensausübung im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens einbezogen, dass sich aus den beiden nicht bestandenen Kenntnisprüfungen eine Patientengefährdung ergebe. Insbesondere sei es so, dass Mängel an Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die in der ersten Kenntnisprüfung vorhanden waren ggf. auch noch in der zweiten Kenntnisprüfung vorhanden sein können. Die Erkenntnisse der ersten Kenntnisprüfung seien heranzuziehen (trotz der Wertung, die sich auf dem Beiblatt der zweiten Kenntnisprüfung durch die Prüfer befindet). Eine ausführliche verobjektivierte medizinisch-fachliche Stellungnahme habe einen höheren Stellenwert, als die Ausführungen der Prüfer auf den Niederschriften. Bei der medizinisch-fachlichen Stellungnahme vom 3. Juli 2023 handele es sich um eine gesamtheitliche Betrachtung und nicht nur um eine Niederschrift. Es würden sämtliche zur Verfügung stehende Unterlagen und Informationen in die Betrachtung und Bewertung mit einbezogen. Auf Grund der Patientengefährdung bei der Nichterkennung akuter Krankheitsbilder komme eine Berufserlaubnis mit Einschränkungen nicht in Betracht. Auf Grund des hektischen Klinikalltags bestünden Umsetzbarkeitszweifel. Diese Einschätzung lässt Ermessensfehler erkennen, was im Folgenden ausgeführt wird:

33

(1) Die fachliche Stellungnahme der Regierung von ... vom 3. Juli 2023 bejaht eine Patientengefährdung (auf Seite 5 unten) auf Grund von Erkenntnissen aus den Kenntnisprüfungen. Dem Beiblatt der ersten Wiederholungsprüfung (zweite Kenntnisprüfung) ist zu entnehmen, dass die Prüfer zwar eine Patientengefährdung festgestellt haben. Die Option, dass die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit nicht empfohlen werde, wurde auf dem Formblatt hingegen nicht angekreuzt. Es wurde die Empfehlung gegeben, dass die Ausübung grundsätzlich nur in Anwesenheit und unter Aufsicht eines approbierten Arztes erfolgen solle. Dies zeigt, dass die Prüfungskommission nicht der Meinung war, dass auch unter Anwesenheit und Aufsicht eines approbierten Arztes eine so gravierende Patientengefährdung vorliegt, dass die ärztliche Tätigkeit nicht empfohlen werde. Die fachliche Stellungnahme vom 3. Juli 2023 setzt sich mit dieser Empfehlung nicht auseinander.

34

(2) Soweit im Schreiben des Antragsgegners vom 26. Juli 2023 argumentiert wird, dass schon allein das Ergebnis der ersten Kenntnisprüfung (4. Mai 2022) in der Gesamtbetrachtung dazu führen müsse, dass eine Patientengefährdung vorliege, da dort Mängel festgestellt worden seien, die potentiell mit einer Lebensgefahr für Patienten verbunden seien (laut Seite 5 und 6 der fachlichen Stellungnahme vom 3. Juli 2023: Radiologische Zeichen der Hohlorganperforation nicht benannt, Luxation im Röntgen nicht erkannt, Sepsis nicht erkannt etc.), setzt sich der Antragsgegner nicht damit auseinander, dass diese Kenntnismängel zumindest durch die zweite Kenntnisprüfung überholt sind. Anderenfalls würde eine Wiederholung einer Kenntnisprüfung keinen Sinn ergeben, wenn Mängel einer ersten Kenntnisprüfung nicht ausgeräumt werden können. In § 37 Abs. 7 Satz 1 ÄApprO ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Prüfung zweimal wiederholt werden kann.

(3) Soweit vom Antragsgegner vorgetragen wurde, es handele sich bei der fachlichen Stellungnahme der Regierung von ... um eine Gesamtbetrachtung der Akte der Antragstellerin, kann dem nicht gefolgt werden. Die fachliche Stellungnahme der Regierung von ... vom 3. Juli 2023 vermittelt vielmehr den Eindruck, dass ausschließlich die Ergebnisse der beiden Kenntnisprüfungen zu Grunde gelegt wurden und alleine hieraus eine Gesamtbetrachtung erfolgte. Soweit vorgetragen wurde, dass auch Noten berücksichtigt würden, so ist zwar zutreffend, dass die Noten der Antragstellerin vorliegen (Anlage zum Diplom) – die fachliche Stellungnahme diese Noten zwar erwähnt, aber daraus gerade keine Schlüsse zieht. Nicht berücksichtigt wurde das Schreiben der ... vom 26. September 2022, in welchem der Chefarzt Prof. Dr. med. ... der ... ausführte, dass die Antragstellerin durch ihre Tätigkeit im ... dazu beitrage, dass die Patientenversorgung in ... gesichert sei. Mit Schreiben vom 10. Mai 2023 schrieb der Chefarzt, dass weiterhin die Unterstützung durch die Antragstellerin benötigt werde, um die vollumfängliche Patientenversorgung sicherzustellen. Eine Patientengefährdung hat sich somit in der Berufspraxis (Beschäftigung seit 1. Juni 2021) bislang nicht gezeigt. Die Regierung von ... würdigt dies auf Seite 9 der fachlichen Stellungnahme vom 3. Juli 2023 so, dass Arbeitszeugnisse und Bescheinigungen in der Regel nicht objektiv seien „wie in diesem Fall“. Zwar wird ausgeführt, dass diese schon für die Gesamtbewertung betrachtet werden sollen, allerdings mit nachrangigem Stellenwert. Eine Berücksichtigung fand aber gerade nicht statt, da die Regierung von ... pauschal annahm, es handele sich um keine objektive Stellungnahme, ohne die Gründe im konkreten Fall zu nennen (die Schreiben der ... wurden zudem nicht ausdrücklich genannt und wohl auch nicht in die Prüfung einbezogen). Wieder wird mit der „konsentierten Entscheidung“ der Prüfungskommission argumentiert – ohne darauf einzugehen, dass diese eine ärztliche Tätigkeit unter Anwesenheit und Aufsicht eines approbierten Arztes – trotz möglicher Patientengefährdung – empfohlen hatte.

36

(4) Soweit der Antragsgegner sich darauf stützt, dass in einem hektischen Klinikalltag nicht sichergestellt werden könne, dass die Antragstellerin von einem approbierten Arzt beaufsichtigt werde, so erschließt sich nicht, warum der Antragstellerin die vorübergehende Erlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs in fachlich abhängiger Stellung mit Bescheid vom 10. Mai 2021 mit dem Hinweis, dass die Antragstellerin nur in abhängiger Stellung unter Anleitung, Aufsicht und Weisung eines approbierten Arztes tätig werden dürfe, erteilt wurde. Eine selbständige Tätigkeit (z.B. aus Anlass von Urlaub oder Krankheit) sei mit dieser Erlaubnis nicht verbunden. Ein ähnlicher Zusatz befindet sich in der Verlängerung der vorübergehenden Erlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs mit Bescheid vom 10. März 2022 (in abhängiger Stellung, das heißt unter Anleitung, Aufsicht und Weisung eines approbierten Arztes) und in der Verlängerung durch Bescheid vom 20. September 2022 bzw. 22. September 2022 (vgl. Ausführungen unten: der Zeitpunkt des Bescheids ist für das Gericht nicht klar ersichtlich). Der Zusatz zeigt, dass der Antragsgegner davon ausgeht, dass eine Einschränkung möglich ist. Es ist Sache des beschäftigenden Arbeitsgebers sicherzustellen, dass dies auch eingehalten wird.

37

(5) Aus dem nachstehend dargestellten Akteninhalt schließt das Gericht, dass die Regierung von ... die Erteilung der Berufserlaubnis von einer Wiederholung der Kenntnisprüfung abhängig machte und dass die Berufserlaubnis erteilt wurde, obwohl in der ersten Kenntnisprüfung Mängel festgestellt wurden:

38

Der Bescheid vom 10. März 2022 enthielt den Hinweis, dass nach dem erstmaligen Nichtbestehen der Kenntnisprüfung eine Verlängerung der Berufserlaubnis regelmäßig nicht mehr möglich ist. Einer E-Mail der Regierung von ... an die Regierung von ... vom 16. August 2022 kann entnommen werden, dass mitgeteilt wurde, dass die Antragstellerin den ersten Versuch der Kenntnisprüfung am 4. Mai 2022 nicht bestanden habe. Mit Schreiben vom 19. August 2022 teilte die Regierung von ... der Antragstellerin mit, dass ihr Antrag vom 25. Juli 2022 auf 1. Wiederholung der Kenntnisprüfung als gegenstandslos betrachtet werde, da er bedingt gestellt worden sei. Die Antragstellerin habe beantragt, an einer anderen Universität geprüft zu werden, dies sei nicht möglich, da die Vergabe von Wunschuniversitäten oder Wunschterminen nicht vorgesehen sei. Vorsorglich werde darauf hingewiesen, dass sich bei einer erneuten/zeitlich verzögerten Antragstellung auf Teilnahme an der Kenntnisprüfung kein Anspruch auf Verlängerung der bereits erteilten Berufserlaubnis ergebe, falls der Termin der Kenntnisprüfung erst nach deren zeitlichen Ablauf stattfinden solle. Mit E-Mail vom 9. September 2022 teilte die Regierung von ... der Antragstellerin mit, dass die Möglichkeit der Verlängerung einer Berufserlaubnis vom Fortschritt des Approbationsverfahrens abhängt.

Der Antrag auf Verlängerung sei nur entscheidungsreif, wenn feststehe, dass verbindlich die Teilnahme an der Kenntnisprüfung beantragt worden sei und eine Anmeldung vorliege oder alle relevanten Unterlagen und die Kostenübernahmeerklärung zur Einleitung des Verfahrens auf Prüfung der Gleichwertigkeit bei der Regierung von ... vorgelegt worden seien. Hierauf antwortete die Antragstellerin, sie habe die Wiederholung der Kenntnisprüfung beantragt. Mit E-Mail vom 15. September 2022 erhielt die Regierung von ... von der Regierung von ... die Niederschrift über die erste Kenntnisprüfung der Antragstellerin. Nicht klar ist, in welcher Fassung ein Bescheid auf Verlängerung der Berufserlaubnis (bis zum 14. Juni 2023) erging. Ein Bescheid vom 20. September 2022 ist als Entwurf gekennzeichnet. Bei Übergabe-Einschreiben wurde ein Haken gesetzt. In den Gründen wurde ausgeführt, dass gravierende Mängel bei nicht ausreichender Leistung festgestellt worden seien. Sie sei zur Wiederholungsprüfung angemeldet worden. Ein besonderer Einzelfall liege vor, sie habe mit der Anmeldung zur ersten Wiederholungsprüfung das Nötige zur weiteren Bearbeitung des Antrags auf Approbation getan. Weiter heißt es auf Seite 4: „Aus den Tragenden Gründen der Prüfungsniederschrift vom 04.05.2022 ergibt sich trotz des Hinweises auf „gravierende Mängel in mehreren Bereichen“ kein direkter Hinweis auf eine erhöhte Patientengefährdung bei Ihrer weiteren Berufsausübung, auch wenn sich bei einer nicht bestandenen Kenntnisprüfung grundsätzlich die Frage nach dem Vorliegen ausreichender Kenntnisse für die Berufsausübung stellt.“ Dem Antrag auf Verlängerung der vorübergehenden Erlaubnis der Antragstellerin vom 12. Mai 2023 ist ein Bescheid der Regierung von ... beigelegt mit dem Datum 22. September 2022 (ebenfalls Verlängerung der Berufserlaubnis bis zum 14. Juni 2023). Es fehlt die vierte Seite. Auf Seite 5 wird ausgeführt, dass eine weitere Verlängerung der Berufserlaubnis voraussichtlich nicht möglich ist: „Es liegt in Ihrem Verantwortungsbereich das Approbationsverfahren nach Möglichkeit bis zum Ablauf dieser Erlaubnis durch das zeitnahe Bestehen der Kenntnisprüfung zu einem positiven Abschluss zu bringen, wenn Sie über den 14.06.2023 hinaus den ärztlichen Beruf ausüben möchten.“ Die Kammer geht davon aus, dass auch die Seite 4 im Bescheid vom 22. September 2023 enthalten ist (wie im Bescheid vom 20. September 2022), sodass dahingestellt bleiben kann, dass sich die Seite 4 in der Akte nur bei dem als Entwurf bezeichneten Bescheid befindet.

39

Das Gericht zieht aus diesem Akteninhalt den Schluss, dass die Regierung von ... trotz der ersten Kenntnisprüfung nicht davon ausging, dass eine potentielle Lebensgefahr für Patienten bestand und eine vorübergehende Berufserlaubnis in abhängiger Stellung für möglich hielt (Bescheid vom 20. oder 22. September 2022). Warum sich die fachliche Einschätzung hinsichtlich dieser Kenntnisprüfung geändert hat, erschließt sich nicht. Weiter macht die Akte den Eindruck, dass die Kenntnisprüfung von der Antragstellerin nicht völlig freiwillig angetreten wurde, da die Berufserlaubnis entweder von der Wiederholung der Kenntnisprüfung oder der Einreichung der vollständigen Unterlagen für die Gleichwertigkeitsprüfung abhängig gemacht wurde. Der Antragsgegner vermittelt den Eindruck, dass beim Ermessen auf das erfolgreiche Bestehen der Kenntnisprüfungen abgestellt wird. Dies zeigt sich auch bei den Hinweisen, dass weitere Verlängerungen nicht ausgesprochen werden können, wenn die Kenntnisprüfungen nicht bestanden werden. Die Forderung einer Kenntnisprüfung in diesem Stadium des Approbationsverfahrens ist aber nicht vorgesehen. Ob die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 11.12.2008 – 3 C 33.07 – juris Rn. 32), dass eine vom Gesetz nur nachrangig zur Gleichwertigkeitsprüfung vorgesehenen Kenntnisprüfung den Berufszugang nicht sperren dürfe, so zu verstehen ist, dass die dreimal nicht bestandene Kenntnisprüfung nicht die Versagung der Verlängerung der Berufserlaubnis stützt (im Ergebnis so VG Braunschweig, B.v. 27.1.2022 – 1 B 613/21 – Seite 10), muss nicht entschieden werden, da die Antragstellerin die Kenntnisprüfung noch ein weiteres Mal wiederholen kann.

40

cc) Eine ermessensfehlerhafte Versagung der Verlängerung der Erlaubnis begründet grundsätzlich nur einen Anspruch auf Verbescheidung. Eine Ermessensreduktion auf Null ist nicht zu erkennen. Der Antrag auf Verbescheidung ist im weitergehenden Verpflichtungsantrag der Antragstellerin enthalten (vgl. ebenso VG Braunschweig, B.v. 27.1.2022 – 1 B 613/21 – Seite 10 und Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 113 Rn. 51).

41

3. Die Kostenentscheidung stützt sich auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

42

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an Ziffer 16.3. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auf Grund der teilweisen Vorwegnahme der

Hauptsache erscheint eine Reduzierung des Streitwerts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (vgl. Ziffer 1.5. des Streitwertkatalogs) nicht angemessen (vgl. ebenso VG Braunschweig, B.v. 27.1.2022 – 1 B 613/21 – Seite 10).