VG Bayreuth, Beschluss v. 07.09.2023 – B 10 S 23.688

**Titel:**

## formelhafte, nicht auf den konkreten Einzelfall bezogene Begründung des Sofortvollzugs, Interessenabwägung, Widerruf der Berufserlaubnis, Patientenschutz, Ermessensfehler, Vertrauensschutz, Sofortige Vollziehung

**Normenketten:**

BÄO § 10
BayVwVfG Art. 49

**Schlagworte:**

formelhafte, nicht auf den konkreten Einzelfall bezogene Begründung des Sofortvollzugs, Interessenabwägung, Widerruf der Berufserlaubnis, Patientenschutz, Ermessensfehler, Vertrauensschutz, Sofortige Vollziehung

## Tenor

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die Nrn. 1 und 2 des Bescheids der Regierung von … vom 7. August 2023 wird wiederhergestellt und gegen Nr. 4 des Bescheids angeordnet.

2. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Streitwert wird auf 10.000 EUR festgesetzt.

## Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich mit seinem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen den für sofort vollziehbar erklärten Widerruf der vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs sowie gegen die sofort vollziehbar angeordnete Einziehung der Erlaubnisurkunde durch den Antragsgegner und gegen das kraft Gesetzes sofort vollziehbar angedrohte Zwangsgeld für die Verpflichtung zur Herausgabe der Erlaubnis.

2
Der Antragsteller bestand die Fachsprachenprüfung im Rahmen des Approbationsverfahrens bei den Regierungen von … und … am 25. Juni 2021.

3
Er ist bei den …-Kliniken als Arzt beschäftigt (Vorlage eines befristeten Arbeitsvertrags bis zum 19. April 2024; Verlängerung des ab 20. April 2022 bestehenden Arbeitsverhältnisses). Vor dieser Zeit arbeitete der Antragsteller seit 1. April 2021 in der …klinik … (Vorlage des Anstellungsvertrags vom 18. Januar 2020) und davor beim … Klinikum … (Schreiben vom 20. Februar 2014 über einen voraussichtlichen Einstellungstermin am 15. März 2014).

4
Dem Antragsteller wurde mit Bescheid vom 19. April 2022 für den Zeitraum vom 20. April 2022 bis 19. April 2024 die jederzeit widerrufliche*befristete Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs in fachlich abhängiger Stellung (nicht selbständige und nicht leitende Tätigkeit) durch die Regierung von … erteilt.

5
Mit Bescheid vom 7. August 2023, dem Bevollmächtigten des Antragstellers am 9. August 2023 gegen Empfangsbekenntnis zugestellt, widerrief die Regierung von … die erteilte Erlaubnis der vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs (Nr.1). Die Erlaubnis wurde eingezogen und der Antragsteller verpflichtet, die Erlaubnis sowie sämtliche in seinem Besitz befindliche Ausfertigungen, Zweitschriften, beglaubigte Kopien bis spätestens 23. August 2023 zu übermitteln (Nr. 2). Die sofortige Vollziehung der Nrn. 1 und 2 des Bescheids wurde angeordnet (Nr. 3). Sofern der Verpflichtung aus Nr. 2 des Bescheids nicht

nachgekommen werde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 EUR in Nr. 4 des Bescheids angedroht. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Regierung von … zur Beurteilung der Abgeschlossenheit der ausländischen Ausbildung in den Jahren 2020 bis 2022 folgende Unterlagen vorgelegen seien:

- Schreiben des Ministeriums für Bildung der Republik Moldau vom … 2011 (Nr. …*) in welchem die Echtheit des Diploms über die Hochschulbildung, Serie ASM Nr. …, vom … 2011, Eintragungsnummer … und der zugehörigen Beilage bestätigt wird. Weiterhin werde darin angegeben, dass der Antragsteller als Inhaber dieses Diploms das Recht habe, das Studium im Rahmen der Postuniversitätsbildung durch Facharztausbildung oder Masterstudium fortzusetzen (1).

- Universitätsdiplom des Ministeriums für Hochschulbildung der Republik Moldawien vom … 2011 mit der Eintragungsnummer … über die Erlangung des Titels Doktor der Medizin nach dem Studium an der Staatlichen …-Universität für Medizin und Pharmazie (2).

- Beilage zum Diplom der Serie ASM Nr. …, vom … 2011 mit der Eintragungsnummer … (3).

- Ein Auszug der Datenbank anabin der Kultusministerkonferenz – Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) – (Stand 2009) weiches für die Abgeschlossenheit der moldauischen Arztausbildung folgende Kriterien aufführt (4):

- 6 Jahre Studium

- 2 – 5 Jahre Residentur (Anm.: nach aktuellem Stand von 2021: 3 – 5 Jahre)

- Internatur- oder Stagiaturabescheinigung bzw. das Lizentiatsdiplom, welches zur selbständigen Tätigkeit als Arzt berechtigt.

- Ein Mustergutachten aus der Datenbank der Kultusministerkonferenz – Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) – vom 2. Januar 2008, in welchem ein Syrer ein abgeschlossenes Studium an der Staatlichen …-Universität für Medizin und Pharmazie in … 2006 vorgewiesen hat. Die moldauische Ausbildung sei eindeutig als nicht abgeschlossen bewertet worden, da die postgraduale Praxiszeit (Residentur) nicht abgeleistet worden sei. Die Empfehlung des Gutachtens habe damals gelautet, die Ausbildung als abgeschlossen zu bewerten, wenn der Nachweis vorgelegt werde, dass der Antragsteller in seinem Heimatland (Syrien) selbständig als Arzt tätig sein kann (5).

- Eine durch das Landesprüfungsamt für Medizin, Pharmazie und Psychotherapie des … eingeholte Beurteilung der ZAB vom … Oktober 2016, welche u. a. folgende Feststellungen treffe (6): „Die ärztliche Ausbildung in der Republik Moldau ist damit nicht abgeschlossen. Sollte Ihnen ein Nachweis über die Erlaubnis des syrischen Gesundheitsministeriums über die selbstständige Ausübung des ärztlichen Berufes in Syrien vorliegen, so könnte diese für die Abgeschlossenheit der ärztlichen Ausbildung in Syrien als Voraussetzung nach der BÄO herangezogen werden.“

- Bescheinigung des Gesundheitsministeriums der Republik Moldau vom *. April 2014

Nr. … über die Gestattung der Ableistung der Praktischen Zeiten in Deutschland (7).

- Ein Aktenvermerk des Landesprüfungsamtes … vom … April 2014 aus dem hervorgehe, dass der Antragsteller bei der Übergabe seiner Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO darüber aufgeklärt wurde, dass die Voraussetzungen für eine Erlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO die Vorlage einer Bestätigung aus der Republik Moldau über den Abschluss seiner ärztlichen Ausbildung und eine Bestätigung der Anerkennung dieser Ausbildung aus Syrien wären (8).

- Eine Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO für den Zeitraum vom 29. April 2014 bis 28. April 2018 ausgestellt am … April 2014 durch das Landesprüfungsamt … (9).

- Eine handschriftliche Notiz aus der Akte des Landesprüfungsamtes … von April 2018, in welchem festgehalten wurde, dass das Ministerium in der Republik Moldau dem Antragsteller keinen Abschluss geben würde, er würde einen syrischen Abschluss benötigen (10).

- Eine Verlängerung der Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO bis zum 31. Dezember 2018 vom 20. April 2018 (11).

- Ein Schreiben des Regierungspräsidiums … vom … Juni 2019 an das Landesprüfungsamt … Der Antragsteller habe dort im Januar 2019 einen Antrag gestellt. In dem Schreiben werde mitgeteilt, dass die ärztliche Ausbildung dort als nicht abgeschlossen bewertet worden sei, woraufhin der Antragsteller seinen Antrag am 17. Mai 2019 zurückgenommen habe (12).

- Bescheinigung des syrischen Gesundheitsministeriums vom … 2020 über die Eintragung im Humanarztregister am … 2020 (13).

- Bescheinigung der syrischen Ärztekammer – Außenstelle … vom … … 2020 über die Eintragung bei der Ärztekammer am … 2020 (14).

6
Am 26. September 2022 habe die Regierung von … die Akte bei der Regierung von … angefragt, da der Antragsteller einen Antrag auf Erteilung der Approbation gestellt habe. Am 4. Mai 2023 habe die Regierung von … ein Referenzgutachten vom 27. April 2023 sowie ein Anhörungsschreiben zur Ablehnung des Approbationsantrags vom 3. Mai 2023 übermittelt. Der Widerruf stütze sich auf Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG. § 10 Abs. 2 Satz 1 BÄO enthalte einen obligatorischen gesetzlichen Widerrufsvorbehalt für die Erteilung von vorübergehenden Berufserlaubnissen. Dieser Widerrufsvorbehalt sei in den Bescheid vom 19. April 2022 aufgenommen worden. Die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs könne erteilt werden, wenn eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung nachgewiesen worden sei. Der Antragsteller verfüge derzeit über keine abgeschlossene ärztliche Ausbildung. Die Erlaubnis habe demnach keine Grundlage und werde widerrufen. Das durch Diplom abgeschlossene Medizinstudium in der Republik Moldau begründe keine abgeschlossene ärztliche Ausbildung. Für den Abschluss der ärztlichen Ausbildung in der Republik Moldau im für die Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt (Jahr des Studienabschlusses des Antragstellers: 2011) sei die Ableistung einer postgradualen praktischen Ausbildung in Form der sogenannten Residentur für 3 bis 5 Jahre (Datenbank „anabin“, Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe – GfG – Stand 2021) erforderlich. Im Anschluss an die Residentur sei in der Republik Moldau im fraglichen Beurteilungszeitpunkt ein Lizenzdiplom durch das moldauische Bildungsministerium verliehen worden. Erst mit diesem Diplom sei die eigenverantwortliche ärztliche Tätigkeit in der Republik Moldau erlaubt worden. Der Antragsteller habe weder die Residentur in der Republik Moldau abgeleistet noch das Lizenzdiplom erhalten. Vor diesem Hintergrund sei die ärztliche Ausbildung nach moldauischem Recht nicht als abgeschlossen zu bewerten. Dies belegten zudem das mittlerweile veraltete Mustergutachten von 2008 (5) sowie eine bereits 2016 abgegebene Beurteilung der ZAB (6).

7
Der Antragsteller habe die moldauische Ausbildung nicht durch die Arbeit in Deutschland auf Grundlage der Erlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO im …abgeschlossen. Die Erlaubnis (9) sei erteilt worden, um den Abschluss der ärztlichen Ausbildung nach moldauischem Recht zu ermöglichen. Grundlage hierfür sei die mit Schreiben vom *. April 2014 erteilte Gestattung der Ableistung der postgradualen praktischen Zeit in Deutschland durch die Republik Moldau (7) gewesen. Bei diesem Dokument habe es sich jedoch lediglich um eine grundsätzliche Gestattung vorab und nicht bereits um eine erfolgte Anerkennung dieser Praxiszeit durch die Republik Moldau gehandelt. Die Anerkennung hätte nach erfolgter Ableistung der Praxiszeit in Form der Aushändigung des moldauischen Lizenzdiploms erfolgen müssen. Ein solches Diplom sei nicht vorgelegt worden.

8
Dem Aktenvermerk von April 2018 (10) sei zu entnehmen, dass die Republik Moldau dem Antragsteller die Anerkennung verweigert habe. Gründe hierfür seien nicht festgehalten worden und auch eine förmliche Ablehnung der Anerkennung durch die Republik Moldau nicht vorgelegt worden. Das Fehlen einer förmlichen Ablehnung komme keiner impliziten Zusage gleich. Hierfür wäre ein abschließendes Lizenzdiplom erforderlich.

9
Entgegen der ursprünglichen Annahme der Regierung von … bei Erteilung der Erlaubnis, sei die ausländische Ausbildung auch nicht durch die Anerkennung der ärztlichen Ausbildung in Syrien abgeschlossen worden. Grundlage für die Erteilung der vorübergehenden Berufserlaubnis am 19. April 2022 seien insbesondere die in der Akte enthaltenen Datenbank-Auszüge (4), Muster-Gutachten (5) und Stellungnahmen (6), die bereits 2014 bis 2018 vom Landesprüfungsamt … eingeholt wurden, sowie die Bescheinigungen des syrischen Gesundheitsministeriums und der syrischen Ärztekammer aus dem Jahr

2020 (13 und 14) gewesen. In Anbetracht der vorgenannten Bescheinigungen und Bewertungen sei die Regierung von … am 19. April 2022 davon ausgegangen, dass die ärztliche Ausbildung durch die syrische Anerkennung als abgeschlossen zu bewerten sei, ohne nochmals eine gutachterliche Bewertung in Auftrag zu geben. Diese gutachterliche Bewertung sei im Auftrag der Approbationsbehörde am 27. April 2023 nachgeholt worden. Darin sei festgestellt worden, dass die vorgelegten Dokumente nicht erkennen ließen, welche Unterlagen genau durch die syrischen Behörden anerkannt wurden oder ob die zentrale Prüfung in Syrien bestanden wurde. Es sei davon auszugehen, dass die syrische Anerkennung allein auf Grundlage des in Moldau abgeschlossenen Medizinstudiums erfolgt sei. Ausgleichsmaßnahmen für die fehlende klinischpraktische Ausbildung seien nach den Erfahrungswerten der begutachtenden Stelle in Syrien nicht vorgesehen. Dieser besondere Umstand bei der syrischen Anerkennung sei bei den Bewertungen von 2008 (5) und 2016 (6) vermutlich auch der Gutachtenstelle nicht bekannt gewesen.

10
Die Frist zum Widerruf nach Art. 49 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG sei eingehalten worden, da die Regierung von … mit Übermittlung des negativen Gutachtens am 4. Mai 2023 Kenntnis über die fehlende Abgeschlossenheit der ärztlichen Ausbildung erhalten habe. Der Widerruf ergehe nach pflichtgemäßem Ermessen (es folgen Ausführungen zur Ermessensausübung, auf welche Bezug genommen wird).

11
Mit Bescheid vom 1. August 2023 lehnte die Regierung von … den Antrag auf Erteilung einer Approbation als Arzt ab.

12
Mit Schreiben vom 14. August 2023, eingegangen beim Verwaltungsgericht* … am selben Tage, ließ der Antragsteller durch seinen Bevollmächtigten Klage gegen den Bescheid erheben. Zugleich beantragte er mit weiterem Schreiben im Wege des Eilrechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO:

13
Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 7. August 2023, Az. … wiederherzustellen bzw. anzuordnen.

14
Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Widerruf der Erlaubnis unzulässig sei. Der Antragsgegner habe seit dem Eingang des Antrags auf Erlaubnis der vorübergehenden Ausübung der ärztlichen Tätigkeit im Dezember 2020 Kenntnis gehabt, dass eine förmliche Anerkennungsurkunde der Universität der Republik Moldau über die in Deutschland geleistete, praktische Studienzeit nicht vorgelegt wurde. Einer solchen bedürfe es auch nicht, denn die Universität der Republik Moldau habe ausdrücklich schriftlich bestätigt, dass Einverständnis damit besteht, dass der Antragsteller sein Studium durch die Ableistung der AiP-Phase in Deutschland vervollständige. Selbst wenn eine schriftliche Anerkennung erforderlich wäre, so wäre die Jahresfrist verstrichen. Auch in materiellrechtlicher Hinsicht halte die Begründung einer gerichtlichen Überprüfung im Wege des Eilrechtsschutzes nicht stand, weil bei der insoweit zu treffenden Interessenabwägung zwischen der Berufsfreiheit des Antragstellers gem. Art. 12 GG und dem öffentlichen Interesse am Gesundheitsschutz von Patientinnen und Patienten dem Interesse des Antragstellers überwiegende Bedeutung zukomme. Es bestehe keine Gefahr für Patientinnen und Patienten alleine deshalb, weil es an einer förmlichen Anerkennung der unstreitig in Deutschland abgeleisteten praktischen Studienzeit fehle. Vielmehr stelle der Antragsteller bereits seit Jahren, Tag für Tag im Rahmen seiner erlaubten ärztlichen Tätigkeit seine Eignung zum Arztberuf unter Beweis. Selbst wenn der beanstandete Verwaltungsakt nicht bereits unzulässig wäre, müsste eine Interessenabwägung, jedenfalls vorläufig aufgrund von Vertrauensschutzerwägungen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu Gunsten des Antragstellers ausfallen. Der Antragsteller habe zumindest Anspruch auf die Aufrechterhaltung der bis zum 19. April 2024 befristeten Erlaubnis zur Ausübung der ärztlichen Tätigkeit, denn der Antragsgegner habe mit der Verlängerung der vorübergehenden Erlaubnis ein berechtigtes und begründetes Vertrauen darauf hervorgerufen, dass er den Abschluss der Ausbildung und deren Gleichwertigkeit unterstelle. Weder in tatsächlicher Hinsicht noch in rechtlicher Hinsicht hätten sich gegenüber der Ausgangslage im Jahr 2020 für den Antragsgegner Änderungen ergeben, die den nunmehr erklärten Widerruf der befristeten Berufserlaubnis rechtfertigen könnten. Lediglich die Bewertung des Inhalts der bereits seit 2020 vorliegenden Unterlagen soll nunmehr geändert werden. Bei der Abwägung im

Eilverfahren sei u.a. insbesondere zu beachten, dass der Antragsteller die ärztliche Tätigkeit bereits seit sieben Jahren und zwei Monaten ausübe, dem Antragsgegner die fehlende förmliche Anerkennung der praktischen Studienzeit durch die Universität der Republik Moldau seit der Antragstellung im Jahr 2020 bekannt und gleichwohl wiederholt eine befristete Berufserlaubnis erteilt worden sei; eine Patientengefährdung nicht allein deshalb angenommen werden könne, weil es an einer „formalen Anerkennung unstreitig abgeleisteter praktischer Studienzeit fehlt“ obwohl gleichzeitig bekannt sei, dass der Kläger seit Jahren beanstandungsfrei die ärztliche Tätigkeit ausübe und der Antragsteller in seinem Heimatland approbiert und im Ärzteregister eingetragen sei.

15
In der Klageschrift wurde zusätzlich ausgeführt, dass ein Ausbildungsnachweis vorliege. Auf Blatt 212 der Akte der Regierung von … werde ausgeführt, dass die ZAB im Fall des Medizinstudiums und der fehlenden Residentur eines Syrers bestätige, dass eine Residentur in Moldawien üblicherweise nicht abgeleistet werde. Man empfehle die Ausbildung als abgeschlossen anzusehen, wenn der Nachweis vorgelegt werde, wonach der Antragsteller in seinem Heimatland (hier Syrien) selbständig als Arzt tätig sein darf (Eintrag bei der syrischen Ärztekammer). Ausweislich der Bescheinigung der Staatlichen Universität für Medizin und Pharmazie der Republik Moldau vom 10. April 2014 wurde es dem Antragsteller gestattet, sein Studium durch die Ableistung der „Arzt-im-Praktikum-Phase“ (AiP) in Deutschland zu vervollständigen. Zu diesem Zweck sei dem Antragsteller mittels Urkunde des* … Landesamts für Soziales vom … April 2014 die Erlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs gem. § 10 Abs. 5 BÄO zum Zweck des Abschlusses der ärztlichen Ausbildung erteilt worden. Die „AiP-Phase“ habe der Antragsteller unstreitig in der Zeit von Juni 2014 bis Dezember 2018 im … Klinikum …, …, … absolviert. Ungeachtet der fehlenden Anerkennung durch die Republik Moldau sei die praktische Studienzeit als erfüllt anzusehen. In der Folgezeit habe der Antragsteller zudem in Syrien eine weitere Prüfung abgelegt und sei anschließend in Syrien als Arzt zugelassen und in der syrischen Ärztekammer eingetragen worden (Bestätigung des Gesundheitsministeriums vom … 2020, Anlage RSCW9 und Bestätigung Ärztekammer vom … 2020, Anlage RSCW10). Anhand der vorliegenden Unterlagen und Nachweise seien sowohl die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO (Gleichwertigkeit der Ausbildung) als auch die Voraussetzungen des § 3 Abs. 6 Nr. 2a BÄO (Bescheinigung über die Berechtigung zur Berufsausübung im Herkunftsstaat) als gegeben anzusehen. Als Anlage beigefügt ist ein Schreiben des Chefarztes Dr. … der Klinik für Orthopädie und Unfallchirurgie am Klinikum … vom 26. Mai 2023, in welchem dieser u.a. ausführt:

„Ich gehe davon aus, dass Sinn und Zweck einer Residentur ist, im Studium erworbene, ärztliche Kenntnisse unter fachärztlicher Supervision in der täglichen klinischen Praxis zu vertiefen. Herr … hat inzwischen in Deutschland in drei unterschiedlichen Kliniken insgesamt acht Jahre in zur Weiterbildung für das Fachgebiet Orthopädie und Unfallchirurgie zugelassenen Krankenhäusern gearbeitet. Nach meinem Dafürhalten ersetzt diese langjährige und fachärztlich überwachte Ausbildung alle Male die geforderte aber fehlende Residentur.“

16
Der Antragsteller erhob mit Schreiben seiner Bevollmächtigten vom 14. August 2023, eingegangen beim Verwaltungsgericht … am selben Tage, zudem Verpflichtungsklage auf Erteilung der Approbation. In der Klagebegründung ist ausgeführt, dass der Ausbildungsnachweis durch das Einverständnis mit der Vervollständigung des Studiums in Deutschland durch die Universität Moldau und der Ableistung der praktischen Studienzeit in Deutschland vorliege. Eine weitere schriftliche Anerkennung würde eine bloße Förmelei bedeuten. Zudem lägen Beweise dafür vor, dass der Kläger in Syrien selbständig als Arzt tätig sein dürfe (Anlagen RSCW 10 und 11). Es folgen Hinweise zur Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes.

17
Mit Schreiben vom 17. August 2023 beantragte der Antragsgegner, den Antrag abzulehnen.

18
Der Widerruf sei nicht verfristet erfolgt. Die Berufserlaubnis vom 19. April 2002 und die zuvor erfolgte pandemiebedingte Sonderberufserlaubnis vom 11. März 2021 seien auf Grundlage der syrischen Anerkennung und nicht wegen des Studiennachweises aus der Republik Moldau oder der in Deutschland mit der Erlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO im … geleisteten Praxiszeit erteilt worden. Grundlage hierfür seien der Eintrag in der Datenbank „anabin“ aus dem Jahr 2009, das Mustergutachten vom 2. Januar 2008 und die fachliche Beurteilung der ZAB vom … Oktober 2016 gewesen. Erst mit Vorlage des im Rahmen des

Approbationsverfahrens erstellten ausführlichen Referenzgutachtens der ZAB vom 27. April 2023 am 4. Mai 2023 habe die Regierung von … erfahren, dass diese Beurteilung nicht mehr dem aktuellen Wissensstand entspreche, da mittlerweile bekannt geworden sei, dass man sich in Syrien bei der Gleichwertigkeitsbewertung hauptsächlich an der Dauer des Studiums/der Ausbildung orientiere. Im Ausbildungsland (hier der Republik Moldau) zu erfüllende postgraduale Ausbildungsanforderungen würden zum Teil nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund ermöglichten Nachweise über die Registrierung als Arzt/Ärztin oder die Erteilung der Berufserlaubnis in Syrien keinen Rückschluss auf die Abgeschlossenheit der Qualifikation. Deswegen sei es in diesen Fällen unerlässlich, Nachweise über absolvierte Ausgleichsmaßnahmen anzufordern. Durch den Antragsteller seien jedoch zu keinem Zeitpunkt Nachweise für derartige Ausgleichsmaßnahmen in Syrien vorgelegt worden. Dass die syrische Anerkennung auch ohne den Ausgleich der im Ausbildungsland nicht absolvierten Praxisphase erfolge und eine Bewertung der Ausbildung als abgeschlossen nicht möglich sei, sei der Regierung von … bei Erlaubniserteilung nicht bekannt gewesen. Abzustellen sei vielmehr auf den 4. Mai 2023. Für eine Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO bestehe aufgrund der tatsächlich nicht abgeschlossenen ärztlichen Ausbildung kein Rechtsgrund (Art. 49 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG i. V. m. Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG). Bei der Anordnung des Sofortvollzugs sei nicht nur auf eine mögliche Patientengefährdung, sondern auch auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in den ärztlichen Berufsstand (das Vertrauen der Patienten darauf, dass sie nur von vollständig ausgebildeten Ärzten behandelt werden) sowie auf den Schutz des ärztlichen Berufsstands vor der Berufsausübung durch noch nicht vollständig ausgebildete Ärzte abgestellt worden. Es bestehe kein berechtigtes oder begründetes Vertrauen in einen mit jederzeitigen Widerrufsvorbehaltes versehenen Verwaltungsakt. Ergänzend werde auf den Beschluss des VG Gelsenkirchen vom 5. Mai 2011 (7 L 440/11) verwiesen.

19
Mit Beschluss vom 29. August 2023 (W 7 S 23.1113) verwies das Verwaltungsgericht …den Rechtsstreit sowie die dazugehörige Hauptsacheklage und die Verpflichtungsklage auf Erteilung der Approbation nach vorheriger Anhörung der Parteien an das Verwaltungsgericht Bayreuth. Diese werden hier unter dem Aktenzeichen B 10 K 23.689 und B 10 K 23.690 geführt.

20
Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die Behördenakten sowie das Vorbringen der Beteiligten Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO analog).

II.

21
Der zulässige Antrag ist begründet.

22
1. Nach § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen bzw. im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen. Bei der Entscheidung hat das Gericht eine eigene Ermessensentscheidung zu treffen, bei der das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Vollziehung gegen das Interesse des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung abzuwägen ist. Dabei sind auch die überschaubaren Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs zu berücksichtigen. Sind diese im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung offen, ist eine reine Interessenabwägung vorzunehmen. Das Gericht prüft im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO auch, ob die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gegeben sind.

23
a) Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den sofort vollziehbar angeordneten Widerruf der Erlaubnis der vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs durch Nr. 1 i.V.m. Nr. 4 des Bescheids der Regierung von … vom 7. August 2023 hat Erfolg. Nach summarischer Prüfung ist der Bescheid in Nr. 1 rechtswidrig, sodass die die vom Antragsteller am 14. August 2023 erhobene Anfechtungsklage ausreichende Erfolgsaussichten hat. Die Interessenabwägung geht deshalb zugunsten des Antragstellers aus.

24

Es kann dahingestellt bleiben, ob der Widerruf auf Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG gestützt werden kann (Ausführungen unter aa) und dessen Voraussetzungen vorliegen (Ausführungen unter bb), da die Ermessensausübung des Antragsgegners fehlerhaft ist. Auch im Rahmen des Art. 49 Abs. 2 BayVwVfG ist die Behörde zur Ermessensausübung verpflichtet (VG Würzburg, U.v. 9.7.2007 – W 7 K 06.563 – juris Rn. 21). Der Antragsgegner hat in seinem Bescheid vom 7. August 2023 zwar Ermessen ausgeübt, hierbei aber nicht alle Belange eingestellt (Ausführungen unter cc).

25
aa) Fraglich ist, ob Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG als Rechtsgrundlage für den Widerruf herangezogen werden kann. So führt das OVG Bremen in seiner Entscheidung vom 8. Januar 2021 – 2 PA 270/20 – juris Rn. 7 aus: „Ein auf den Widerrufsvorbehalt des § 10 Abs. 2 Satz 2 BÄO i.V.m. § 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des jeweils anwendbaren VwVfG gestützter Widerruf ist nur bei aufgrund von § 10 Abs. 1 bis 2 BÄO für eine Gesamtdauer von höchstens zwei Jahren erteilten bzw. verlängerten Erlaubnissen zulässig (vgl. VG Magdeburg, Beschluss vom 04.08.2020 – 3 B 170/20, juris Rn. 8; VG Hannover, Beschluss vom 08.04.2019 – 5 B 7642/18, juris Rn. 16; Beschluss vom 23.06.2010 – 5 A 4350/08, juris Rn. 18). Für den Widerruf einer nach § 10 Abs. 3 BÄO über den Zeitraum von 2 Jahren hinaus verlängerten Erlaubnis verweist § 10 Abs. 3 Satz 4 BÄO hingegen auf die Vorschriften über den Widerruf sowie die Anordnung des Ruhens der Approbation (§ 5 Abs. 2 BÄO, § 6 BÄO) (vgl. VG Würzburg, Urt. v. 09.07.2007 – W 7 K 06.563, juris Rn. 19, 21; Haage, BÄO, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 13 [der dies aus rechtspolitischer Sicht kritisiert]).“

26
Vorliegend hat die Regierung von … die Berufserlaubnis vom 19. April 2022 zwar auf § 10 Abs. 1 Satz 1 BÄO gestützt. Tatsächlich war es aber so, dass dem Antragsteller bereits eine Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 5 vom 29. April 2014 bis zum 28. April 2018 durch das … Landesamt für Soziales mit Bescheid vom 28. April 2014, verlängert bis zum 31. Dezember 2018 durch Bescheid vom 20. April 2018 und eine Berufserlaubnis durch die Regierung von … vom 29. März 2021 bis 28. März 2022 durch Bescheid vom 11. März 2021 erteilt wurde. Da die Berufserlaubnis somit für einen Zeitraum von über 2 Jahren hinaus erteilt wurde käme als Rechtsgrundlage für eine Verlängerung aber nur § 10 Abs. 3 BÄO in Betracht (OVG Bremen, U.v. 8.1.2021 – 2 PA 270/20 – juris Rn. 8).

27
Dies kann aber dahingestellt bleiben, da bei dem Widerruf der Berufserlaubnis auch bei einem Widerrufsvorbehalt bei der Widerrufsentscheidung zu berücksichtigen ist, dass aufgrund eines Widerrufsvorbehalts keine freie Widerruflichkeit eines begünstigenden Verwaltungsakts vorliegt. Vielmehr muss der Widerrufsvorbehalt durch zulässige gesetzgeberische Ziele gerechtfertigt sein. Nur aus Gründen, die im Rahmen der Zwecke liegen, die in den Rechtsvorschriften vorgezeichnet sind, aufgrund derer der Verwaltungsakt erlassen wurde, kommt der Widerruf in Betracht (VG Hannover, B.v. 8.4.2019 – 5 B 7642/18 – juris Rn. 18; im Ergebnis ebenso OVG der Freien Hansestadt Bremen vom 8.1.2021 – 2 PA 270/20 – juris Rn. 11). Hierbei ist auch das Ermessen ordnungsgemäß auszuüben (VG Würzburg, U.v. 9.7.2007 – W 7 K 06.563 – juris Rn. 21; Ermessensausübung ebenfalls erforderlich nach der vom Antragsgegner zitierten Entscheidung des VG Gelsenkirchen vom 5.5.2011 – 7 L 440/11 – juris Rn. 11, der Antragsteller hatte eine abgeschlossene Ausbildung in Moldau mangels Residentur nicht nachgewiesen).

28
bb) Ob eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung, wie sie für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO erforderlich wäre, vom Antragsteller nicht nachgewiesen wurde, kann im Rahmen der summarischen Prüfung nicht festgestellt werden. Ob ein sachlicher Grund für den Widerruf vorliegt, ist somit offen.

29
Bei der Frage, ob eine Ausbildung abgeschlossen ist, kommt es auf das Recht des Staates an, in dem die Ausbildung erworben wurde. Hierzu kann von den Ländern die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen beim Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder befragt werden (Haage in Heinz/Haage, Nomos-BR, BÄO, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 2).

30
(1) Ein Nachweis einer abgeschlossenen ärztlichen Berufsausbildung in Moldau liegt gegenwärtig nicht vor:

31

Im Schreiben der ZAB vom … Oktober 2016 betreffend den Antragsteller ist ausgeführt, dass in der Republik Moldau nach dem Abschluss des Studiums eine in Abhängigkeit von der Fachrichtung zwei- bis fünfjährige verpflichtende Studien- und Praxisphase, „Rezidentitat“ (Residentur), verbindlich vorgeschrieben ist.

32
Die Ärztliche Ausbildung wird durch ein a) Hochschulstudium (mold.: „studii superioare de specialitate“) und b) postgraduale Residenturstudien („Studii postuniversitare de rezidentiat“) realisiert. Das postgraduale Studium endet mit der Lizenzprüfung („examen de licenta“). Den Absolventen wird der Titel Lizentiat in („Licentiat in“) der gewählten Spezialisierung verliehen und ein Lizenzdiplom („Diploma de licenta“) ausgestellt, welches das Recht der selbstständigen praktischen Berufsausübung im Herkunftsland verleiht.

33
Unstreitig fehlt der Nachweis unter b). Zwar hat das Gesundheitsministerium der Republik Moldau, Öffentliche Einrichtung der Staatlichen Universität für Medizin und Pharmazie, mit Schreiben vom *. April 2014 bestätigt, dass nichts dagegen einzuwenden ist, dass …, Absolvent des Jahrgangs 2011, sein Studium durch die Ableistung der Arzt-im-Praktikum-Phase in Deutschland vervollständigt. Dies führt aber nicht dazu, dass damit auch bestätigt wurde, dass der Abschluss der Residentur bestätigt wurde, welche für den Abschluss der Ausbildung in Moldau erforderlich ist.

34
Der Antragsteller hat mit Schreiben vom 16. April 2018 mitgeteilt, dass der Antragsteller in Moldau eine Gleichwertigkeitsprüfung nachweisen müsse, damit seine Approbation anerkannt werde. Er müsse hierfür in Syrien seine Prüfung nachholen und bitte, dass die Berufserlaubnis zu diesem Zweck verlängert werde. Auch dies bestätigt, dass ein Nachweis des Abschlusses der Medizinischen Ausbildung in Moldau bislang noch nicht vorliegt, da weitere Bestätigungen aus Moldau nicht vorgelegt wurden.

35
(2) Ob ein Nachweis über eine abgeschlossene ärztliche Berufsausbildung in Syrien vorliegt, kann gegenwärtig nicht abschließend beurteilt werden. Der Antragsteller hat eine Bescheinigung der syrischen Landesärztekammer vom … 2020 und des syrischen Gesundheitsministeriums vom … 2020 zum Eintrag in das Humanarztregister und Berechtigung zum Erhalt der Berufserlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs – Anlagen RSCW 12 und 13 – vorgelegt. Zwar vertrat die ZAB im Schreiben vom … Oktober 2016 folgende Ansicht: „Sollte ein Nachweis über die Erlaubnis des syrischen Gesundheitsministeriums über die selbstständige Ausübung des ärztlichen Berufes in Syrien vorliegen, so könnte diese für die Abgeschlossenheit der ärztlichen Ausbildung in Syrien als Voraussetzung nach der BÄO herangezogen werden.“

36
Die Regierung von … hat im Rahmen der Prüfung der Approbationserteilung aber ein weiteres Gutachten der ZAB eingeholt (vom 27. April 2023). In diesem heißt es zur Anerkennung ausländischer Studienabschlüsse in Syrien: „Humanmedizinerinnen und Humanmediziner, Zahnmedizinerinnen und Zahnmediziner sowie Apothekerinnen und Apotheker, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben, müssen zur Erlangung der Erlaubnis zur Ausübung des Berufs in Syrien ihren Abschluss auf Gleichwertigkeit überprüfen lassen (ikhtibar almu’adala), etwaige Ausgleichsmaßnahmen absolvieren sowie an einer zentralen Prüfung (alimtihan at-taqwimi bzw. Kolloquiumsprüfung) teilnehmen. Zunächst wird eine befristete Berufserlaubnis ausgestellt, die an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden ist, z.B. staatliche Gesundheitseinrichtungen oder eine Praxis in ländlicher Region. Nach dem Abschluss des zweijährigen Dienstes auf dem Land wird die unbefristete Berufserlaubnis erteilt. Dieser Dienst wird eigenständig ausgeübt, es findet keine Aufsicht durch einen oder regelmäßige Konsultation mit einem erfahreneren Arzt oder einer erfahrenen Ärztin statt. Diese Phase wird auch nicht durch eine Benotung o.Ä. abgeschlossen und kann daher nicht als Teil der ärztlichen Ausbildung angesehen werden. Die syrischen Behörden bewerten die Gleichwertigkeit im Abgleich der im Ausland erworbenen Qualifikation mit den inländischen Vorgaben. In Bezug auf die humanmedizinische Ausbildung lässt sich aus den Erfahrungswerten der GfG ableiten, dass man sich bei der Bewertung hauptsächlich an der Dauer des Studiums/der Ausbildung orientiert. Im Ausbildungsland zu erfüllende postgraduale Ausbildungsanforderungen werden zum Teil nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund ermöglichen Nachweise über die Registrierung als Arzt/Ärztin oder die

Erteilung der Berufserlaubnis in Syrien keinen Rückschluss auf die Abgeschlossenheit der Qualifikation. Es ist in diesen Fällen unerlässlich, Nachweise über absolvierte Ausgleichsmaßnahmen anzufordern.

37
Es wird eine Bescheinigung des syrischen Ministeriums für Hochschulbildung und wissenschaftliche Forschung über die Anerkennung der Gleichwertigkeit des Zeugnisses des Antragstellers mit dem syrischen „Doktorat in Medizin“ vorgelegt (Dokument 6). Aus dieser Bescheinigung geht jedoch nicht hervor, welche Unterlagen genau anerkannt wurden. Das Bestehen der zentralen Prüfung wird nicht nachgewiesen. Die Registrierung im Ärzteregister des Gesundheitsministeriums im … 2020 (Dokument 7) sowie die Mitgliedschaft bei der Zweigstelle … der syrischen Ärztekammer (Dokument 8) werden mit den vorgelegten Unterlagen dokumentiert. Wie oben bereits erwähnt, ist es aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich, welche Dokumente zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der ärztlichen Ausbildung in Syrien führten. Es ist stark davon auszugehen, dass lediglich das moldauische sechsjährige Studium in Syrien anerkannt wurde. Das Absolvieren einer Ausgleichmaßnahme für die im Studienland nicht abgeschlossene klinischpraktische Ausbildung, in diesem Fall eine Residentur, ist nach unseren Erfahrungswerten in Syrien nicht vorgesehen.“

38
Nach Auffassung der ZAB ist somit die nachgewiesene ärztliche Qualifikation als nicht abgeschlossen zu werten.

39
Die Kammer kann anhand der summarischen Prüfung nicht abschließend beurteilen, ob die Wertung der ZAB im vorgelegten Gutachten sich tatsächlich auf die Abgeschlossenheit der ärztlichen Ausbildung oder auf die Gleichwertigkeit der Ausbildung in Syrien bezieht. Vgl. auch (OVG Thüringen, B.v. 27.4.2021 – 3 EO 769/20 – juris Rn. 22 ff):

„Allein der Einwand, es könne nicht nachvollzogen werden, weshalb die syrischen Behörden im Anerkennungsverfahren dem Antragsteller eine Berufszulassung als Arzt mangels Nachweises der Berechtigung zur Berufsausübung als solcher erteilt hätten, reicht dazu nicht aus. Denn nach der vorgelegten Bescheinigung des Gesundheitsministeriums, Direktion für Humanressourcen der Syrischen Arabischen Republik vom 27. Dezember 2016, für die – wie auch für die weiteren vorgelegten Unterlagen – nach dem Gutachten der GfG vom 23. Mai 2019 zur Echtheit keine offensichtlichen Anhaltspunkte für eine Nicht-Authentizität vorliegen, galt er nach durchlaufenem Anerkennungsverfahren als Arzt der Humanmedizin. Am … Mai 1992 erhielt er nach den vorgelegten Unterlagen vom Gesundheitsministerium die Approbation und wurde unter Nr. … im Ärzteregister eingetragen. Damit ist die Vorinstanz nach der allein möglichen summarischen Prüfung im Eilverfahren auch ohne Beanstandung des Weiteren davon ausgegangen, dass der Antragsteller darauf aufbauend eine Facharztausbildung absolvieren konnte.

Alles weitere Vorbringen, wie die Frage der in der UdSSR absolvierten Grundausbildung, der Ausbildungsfächer und praktischen Ausbildung (vgl. insbesondere S. 6 f. der Beschwerdebegründung vom 23. November 2020) ist dann aber eine Frage der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes. Wesentliche Unterschiede in der Ausbildung sind mithin nicht geeignet, die Erwägungen der Vorinstanz als unrichtig darzustellen.“

40
Zudem ist dem Schreiben der ZAB nicht zu entnehmen, dass abschließend festgestellt werden kann, dass der Ausbildungsnachweis nicht erbracht wurde. Soweit es unerlässlich sei, Nachweise über absolvierte Ausgleichsmaßnahmen anzufordern, wird diese offene Frage wie auch die Frage, welche Dokumente zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der ärztlichen Ausbildung in Syrien benötigt werden, im Rahmen der Verpflichtungsklage auf Erteilung der Approbation (B 10 K 23.690) zu überprüfen sein.

41
cc) Selbst wenn aber eine abgeschlossene Berufsausübung nicht nachgewiesen sein sollte, so leidet der Bescheid vom 7. August 2023 an Ermessensfehlern, die zu einer Aufhebung des Bescheids im Hauptsacheverfahren (B 10 K 23.689) führen könnten. Sollte man anders als die Regierung von …, die als Rechtsgrundlage Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG heranzieht, die Ansicht vertreten, der Bescheid könne nach § 10 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 BÄO zurückgenommen werden, ohne dass Ermessen ausgeübt werden muss, so gelten die folgenden Erwägungen für die in diesem Fall vom Gericht zu treffende Interessenabwägung, die zu dem Ergebnis kommt, dass das Interesse des Antragstellers an der

Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung das Interesse des Antragsgegners am Sofortvollzug überwiegt (im Ergebnis so auch OVG Hamburg, B.v. 8.10.2021 – 3 Bs 217/21 – juris).

42
Zunächst stellt die Regierung von … darauf ab, dass die Ausübung der Heilkunde aufgrund einer vorübergehenden Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO nur vollständig ausgebildeten Ärzten erlaubt sei. Dies trifft zwar zu, lässt aber den Umstand außer Acht, dass eine Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO schon aus dem Grund nicht erteilt hätte werden dürfen, da der Antragsteller, wie oben dargestellt, bereits über Berufserlaubnisse im Umfang von mehr als zwei Jahren verfügte und eine Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO nach § 10 Abs. 2 BÄO nur für zwei Jahre erteilt werden darf.

43
Weiter wird im Bescheid ausgeführt, dass die Regierung von … auch keine Berufserlaubnis erteilt hätte, wenn zum damaligen Zeitpunkt bekannt gewesen wäre, dass die Ausbildung tatsächlich noch nicht abgeschlossen ist. Auch dies ist zweifelhaft, da dem Antragsteller am 11. März 2021 eine Berufserlaubnis auf Grund der Sondersituation erteilt wurde, ohne weitere Prüfung, ob eine abgeschlossene Ausbildung vorliegt oder gar eine Rechtsgrundlage nach der BÄO zu nennen. Das neue Gutachten der ZAB wurde nicht von der Regierung von …, sondern von der Regierung von … im Rahmen der Prüfung des Antrags auf Erteilung der Approbation eingeholt. Die Regierung von … erfuhr somit nur am Rande vom Ergebnis dieses Verfahrens und der erneuten Bewertung.

44
Weiter wird im Widerrufsbescheid ausgeführt, dass ein Arzt, der noch über keine abgeschlossene Ausbildung verfüge, in Deutschland den Arztberuf nicht ausüben dürfe. Denn bei einem noch nicht vollständig ausgebildeten Arzt sei stets zu besorgen, dass ihm durch Unkenntnis oder mangelnde Erfahrung in der Behandlung Fehler unterlaufen, die zur Gefährdung von Leib und Leben seiner Patienten führen könnten. Dies mag in manchen Fällen zutreffen. Dennoch ist es nach der gesetzlichen Regelung des § 10 Abs. 5 BÄO möglich, eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs auf Antrag auch Personen zu erteilen, die außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes eine ärztliche Ausbildung erworben, diese Ausbildung aber noch nicht abgeschlossen haben, wenn der Antragsteller auf Grund einer das Hochschulstudium abschließenden Prüfung außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes die Berechtigung zur beschränkten Ausübung des ärztlichen Berufs erworben hat und die auf Grund der Erlaubnis auszuübende Tätigkeit zum Abschluss einer ärztlichen Ausbildung erforderlich ist. Zu Recht wurde daher dem Antragsteller auch eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs durch das … Landesamt für Soziales am … April 2014 erteilt. Der Bescheid setzt sich mit diesem Umstand nicht auseinander. Die Frage der Patientengefährdung stellt sich im vorliegenden Fall nur deshalb, da eine andere Bewertung der vom Antragsteller vorgelegten syrischen Urkunden durch die ZAB erfolgt ist. Dies führt nicht automatisch zum Vorliegen einer Patientengefährdung, zumal zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich ist, ob die erneute Bewertung durch die ZAB nicht vielmehr im Zusammenhang mit der Gleichwertigkeit der Ausbildung zu sehen ist (was im Verfahren B 10 K 23.690 zu klären sein wird).

45
Inwieweit eine Patientengefährdung angenommen werden kann, obwohl der Antragsteller ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachgewiesen hat, ihm eine Berufserlaubnis erteilt wurde, damit er die in Moldau für Ausländer nicht mögliche Residentur durch Ableistung der praktischen Tätigkeit in Deutschland vervollständigen kann und diese praktische Tätigkeit in Deutschland auch unstreitig nachgewiesen hat, erschließt sich nicht.

46
Nicht ausreichend gewürdigt wurde das Schreiben des Chefarztes der Klinik für Orthopädie und Unfallchirurgie am Klinikum … vom 26. Mai: „Nach mehr als einjähriger Beschäftigungszeit in meiner Klinik habe ich mir ein eingehendes Bild von seinen ärztlichen Fähigkeiten machen können. Auch im Vergleich zu anderen ausländischen Ärzten, die Ihre Ausbildung außerhalb der EU gemacht haben, ist sein Ausbildungsstand überdurchschnittlich gut. Er führt die Tätigkeit als Assistenzarzt inklusive der Teilnahme am Bereitschaftsdienst zu meiner vollen Zufriedenheit aus. Er verfügt über ein breites medizinisches Wissen auch außerhalb des eigentlichen unfallchirurgischen – orthopädischen Gebietes. Die deutsche Sprache beherrscht er praktisch akzentfrei. Auch das hebt ihn von anderen ausländischen Ärzten ab. […] Ich gehe davon aus, dass Sinn und Zweck einer Residentur ist, im Studium erworbene, ärztliche Kenntnisse unter

fachärztlicher Supervision in der täglichen klinischen Praxis zu vertiefen. Herr … hat inzwischen in Deutschland in drei unterschiedlichen Kliniken insgesamt acht Jahre in zur Weiterbildung für das Fachgebiet Orthopädie und Unfallchirurgie zugelassenen Krankenhäusern gearbeitet. Nach meinem Dafürhalten ersetzt diese langjährige und fachärztlich überwachte Ausbildung alle Male die geforderte aber fehlende Residentur."

47
Zuletzt ist noch anzuführen, dass die zuständigen Behörden selbst die Ursache dafür gesetzt haben, dass der Antragsteller zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine ausreichenden Unterlagen vorgelegt hat. Der Antragsteller hat mitgeteilt, dass er in Moldau keine Zulassung bekommt, er nach Syrien fährt und dort die Prüfung ablegen wird. Der Antragsteller hat Unterlagen vorgelegt, wie es im damaligen Schreiben der ZAB vom … Oktober 2016 vorgeschlagen wurde: „Sollte Ihnen ein Nachweis über die Erlaubnis des syrischen Gesundheitsministeriums über die selbstständige Ausübung des ärztlichen Berufes in Syrien vorliegen, so könnte diese für die Abgeschlossenheit der ärztlichen Ausbildung in Syrien als Voraussetzung nach der BÄO herangezogen werden."

48
Dem Antragsteller wurde, obwohl er mit am 17. April 2018 eingegangenem Schreiben mitgeteilt hat, dass er für Moldau eine Gleichwertigkeitsprüfung nachweisen muss und er hierfür nach Syrien geht, um die Prüfungen im Herbst 2018 abzulegen, die Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 5 BÄO bis zum 31. Dezember 2018 verlängert. Der Antragsteller ging auf Grund der Genehmigung des Gesundheitsministeriums der Republik Moldau, öffentliche Institution Staatliche Universität für Medizin und Pharmazie (Schreiben vom 10. April 2014) davon aus, dass er sein Studium durch Ableistung der „Arzt-im-Praktikum-Phase" in Deutschland vervollständigen kann.

49
Der Antragsteller hat sodann sowohl ein Schreiben über die Gleichwertigkeitsprüfung des Zeugnisses durch das Ministerium für Hochschulwesen und wissenschaftliche Forschung der Arabischen Republik Syrien vom … 2020 als auch ein Schreiben des syrischen Gesundheitsministeriums vom … 2020 über die Eintragung im Humanarztregister, die ihn zum Erhalt der Berufserlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs in der Arabischen Republik Syrien berechtigt, als auch ein Schreiben der Ärztekammer der Arabischen Republik Syrien vom … 2020, dass der „Kollege Arzt" bei der Ärztekammer eingetragen ist, vorgelegt. Diese Unterlagen hätten nach der Stellungnahme der ZAB vom … Oktober 2016 ausgereicht, um die Ausbildung als abgeschlossen zu bezeichnen. Die ZAB wurde nach Erstellung des neuen Gutachtens durch die Regierung von … nicht auf diesen Widerspruch hingewiesen. Auch wurde dem Antragsteller im Approbationsverfahren nicht die Gelegenheit gegeben, Zweifel auszuräumen, vielmehr wurde sofort der Antrag auf Erteilung der Approbation abgelehnt, obwohl noch nicht abschließend feststand, dass eine abgeschlossene Berufsausbildung nicht nachgewiesen werden kann. Auch diese Vorgehensweise wurde im Ermessen nicht berücksichtigt und könnte im vorliegenden Fall dazu führen, dass eine Patientengefährdung mangels nachgewiesener abgeschlossener Ausbildung vorliegend nicht so ohne weiteres angenommen werden kann.

50
Hinzu kommt, dass dem Antragsgegner die vorgenannten Nachweise am 13. November 2020 vorgelegt wurden, dennoch wurde eine Berufserlaubnis vom 11. März 2021 erteilt, die nicht einmal eine Rechtsgrundlage enthält. Aus welchen Gründen eine erneute, durch die zuständige Regierung von … völlig unkritisch hingenommene neue Bewertung zu einer Patientengefährdung führen sollte, erschließt sich nicht. Auch nicht, dass die Öffentlichkeit davor geschützt werden müsse, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Berufsstand sicherzustellen sei und der Patient darauf vertrauen dürfe, dass es sich bei einem Arzt mit Berufserlaubnis um einen vollständig ausgebildeten Arzt handelt (Seite 10 des Bescheids) und die behandelnden Ärzte eine vollständige Ausbildung absolviert haben und damit über die nötigen Qualifikationen zur Ausübung der Heilkunde verfügen (Seite 12). Angemerkt wird, dass die fehlende Qualifikation durch die Tätigkeit auf Grund der erteilten Berufserlaubnis in Deutschland gewonnen werden sollte.

51
Zwar mag grundsätzlich ein Vertrauensschutz in eine jederzeit widerrufliche Erlaubnis nicht gegeben sein, vorliegend stellt sich dies auf Grund der von den Behörden selbst gesetzten Sachlage aber anders dar.

52
b) Zudem leidet die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Nr. 3 des Bescheids des Antragsgegners bereits an formalen Mängeln. Zwar kommt es zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht darauf an, ob die gegebene Begründung inhaltlich richtig und sachlich geeignet ist, ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung zu rechtfertigen. Nicht ausreichend für das formale Begründungserfordernis ist aber eine formelhafte, nicht auf den konkreten Einzelfall bezogene Begründung, aus der nicht erkenntlich wird, ob und aus welchen Gründen die Behörde vom Vorliegen eines Ausnahmefalls ausgegangen ist, der ein Abweichen vom Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO rechtfertigen kann (VG München, B.v. 2.1.2023 – M 26a S 22.5854 – juris Rn. 34 m.w.N.). Zur Begründung des Sofortvollzugs wird vorliegend ausgeführt, dass der Vertrauensschutz in den Berufsstand als Arzt zu schützen sei, da jeder unvoreingenommene Dritte davon ausgehen dürfe, dass ein Arzt, der seinen Beruf aufgrund einer Berufserlaubnis ausübe, über eine abgeschlossene Ausbildung verfüge und auch ein vollwertiger Arzt sei. Es bestehe die dringende Notwendigkeit, den drohenden konkreten Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung und der Schädigung des Vertrauens der Bevölkerung in den gesetzlich geschützten Berufsstand der Ärzteschaft entgegenzuwirken. Insbesondere würde durch die anhaltende Berufsausübung eines Arztes auf Grundlage einer Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 BÄO, der über noch keine abgeschlossene Ausbildung verfüge, das Vertrauen der Bevölkerung dahin, dass durch die besonderen gesetzlichen Zulassungsbeschränkungen nur fachlich dafür voll ausgebildetes und hochqualifiziertes Personal die Heilkunde am Patienten ausüben darf, geschädigt. Der Schutz der Patienten vor dem Tätigwerden von Personen, deren Eignung zur Ausübung des Arztberufs zumindest vorübergehend nicht gegeben ist, der Patientenschutz sowie der Schutz des Vertrauens der Bevölkerung in den Berufsstand Ärzteschaft und die ordnungsgemäße Gesundheitsversorgung durch entsprechende Berufszugangsvorbehalte rechtfertigten es, den Widerruf sofort wirksam werden zu lassen, um den Charakter als Präventionsmaßnahme schnellstmöglich gerecht zu werden.

53
Diese Ausführungen werden im konkret vorliegenden Fall dem formalen Begründungserfordernis aber nicht gerecht, da der Antragsteller über ein Hochschulstudium verfügt und somit zumindest der universitäre Teil der Ausbildung nachgewiesen wurde, er in Deutschland bereits Berufserlaubnisse erhalten hat und somit in Deutschland praktische Fähigkeiten und Erfahrungen gewonnen hat durch eine Tätigkeit von sieben Jahren und zwei Monaten als Assistenzarzt in Ausbildung und unter Aufsicht. Der Antragsgegner hat zunächst die vorgelegten Ausbildungsnachweise als ausreichend angesehen auf Grund der Bewertung durch die ZAB vom … Oktober 2016. Erst durch Neubewertung desselben Sachverhalts durch die ZAB im Schreiben vom 27. April 2023 sind vom Antragsteller nun neue Nachweise zu erbringen. Dass diese Nachweise abschließend nicht erbracht werden können, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Der Antragsgegner hat die Nachweise während der gesamten ärztlichen Tätigkeit des Antragstellers nicht beanstandet und eine Eilbedürftigkeit erst durch die neue Bewertung durch die ZAB erkannt. Zwar mag die Anordnung einer sofortigen Vollziehung grundsätzlich in Fällen, in denen kein Ausbildungsnachweis vorliegt, ausreichend sein. Der Antragsgegner geht aber auf seinen eigenen Anteil an dieser Situation nicht ein. Zudem geht das Gesetz nicht in allen Fällen davon aus, dass die Tätigkeit einer Person als Arzt, dessen Tätigkeit nicht vollständig abgeschlossen ist, per se gefährlich ist und möglichst schnell unterbunden werden muss. Denn zum einen hat der Gesetzgeber (auch) für diesen Fall nicht vorgesehen, dass Rechtsbehelfen gegen die Rücknahme der Approbation auf Grundlage von § 5 Abs. 1 Satz 1 BÄO bereits kraft Gesetzes (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO) keine aufschiebende Wirkung zukommt. Zum anderen sieht er in § 10 Abs. 5 BÄO ausdrücklich vor, dass in Ausnahmefällen – und unter bestimmten weiteren Voraussetzungen – eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs auf Antrag auch Personen erteilt werden kann, die außerhalb des Geltungsbereichs der Bundesärzteordnung eine ärztliche Ausbildung erworben, diese Ausbildung aber noch nicht abgeschlossen haben. Dem vergleichbar sieht § 10 Abs. 3 BÄO die Möglichkeit vor, eine Berufserlaubnis im besonderen Einzelfall oder aus Gründen der ärztlichen Versorgung zu erteilen, wenn eine Approbation wegen Fehlens der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BÄO, d.h. wegen Nichtvorliegens der Anforderungen an die ärztliche Ausbildung, nicht erteilt werden kann (OVG Hamburg, B.v. 8.10.2021 – 3 Bs 217/21 – juris Rn. 24).

54
c) Der zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegen die Pflicht aus Nr. 2 des streitgegenständlichen Bescheids ist begründet. Erweist sich der Widerruf der Erlaubnis zur der vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs als rechtswidrig und stellt das Gericht insoweit die

aufschiebende Wirkung der Klage wieder her, so liegen auch die Voraussetzungen für die auf Art. 52 BayVwVfG gestützte Aufforderung, die hierüber erteilte Erlaubnis herauszugeben, nicht mehr vor, weshalb eine Anfechtungsklage auch diesbezüglich nach summarischer Prüfung erfolgreich wäre.

55
d) Der Antrag hat im Hinblick auf die Zwangsgeldandrohung in Nr. 4 des streitgegenständlichen Bescheids Erfolg, da sich auch die Verpflichtung aus Nr. 2 des Bescheids nach summarischer Prüfung voraussichtlich als rechtswidrig erweist. Die aufschiebende Wirkung der Klage ist somit anzuordnen.

56
2. Die Kostenentscheidung stützt sich auf § 154 Abs. 1 VwGO.

57
3. 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. Dieser Wert ist im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auf die Hälfte zu reduzieren (Ziffer 1.5. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).