



Abteilung II
B-5115/2022

Urteil vom 5. Juli 2023

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiber Pascal Sennhauser.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Prüfungskommission Pharmazie,
Bundesamt für Gesundheit,
Vorinstanz.

Gegenstand

Eidgenössische Prüfung in Pharmazie 2022.

Sachverhalt:**A.**

A.a X. _____ legte erstmals im Jahr 2020 die eidgenössische Prüfung in Pharmazie ab. Mit Verfügung vom 8. Oktober 2020 teilte ihm die Prüfungskommission Pharmazie mit, dass er die Prüfung nicht bestanden habe. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht am 8. November 2021 ab (vgl. Urteil des BVGer B-5606/2020).

A.b Im September 2021 absolvierte X. _____ zum zweiten Mal die eidgenössische Prüfung in Pharmazie. Mit Verfügung vom 4. Oktober 2021 teilte ihm die Prüfungskommission Pharmazie mit, dass er die Prüfung wiederum nicht bestanden habe. Das Bundesverwaltungsgericht wies die gegen die Prüfungsverfügung erhobene Beschwerde mit Urteil vom 17. Oktober 2022 im Verfahren B-4906/2021 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil vom 25. Mai 2023 ab (vgl. Urteil des BGer 2C_967/2022).

B.

B.a Im September 2022 legte X. _____ die eidgenössische Prüfung in Pharmazie zum dritten Mal ab (zweite Wiederholungsprüfung). Mit Verfügung vom 5. Oktober 2022 eröffnete ihm die Prüfungskommission Pharmazie (nachfolgend: Prüfungskommission), er habe die Prüfung erneut nicht bestanden. Er habe zwar die Einzelprüfung 1 (Pharmakotherapie, Recht und Ökonomie) anlässlich des Prüfungsversuchs im Jahr 2021 und die Einzelprüfung 3 (Pharmaceutical Care und Gesundheitsförderung) anlässlich des aktuellen Prüfungsversuchs bestanden. Die Einzelprüfung 2 (Arzneimittelherstellung in kleinen Mengen) habe er aber wiederum nicht bestanden. Aufgrund des negativen Gesamtergebnisses schloss ihn die Prüfungskommission von jeder weiteren eidgenössischen Prüfung in Pharmazie aus.

B.b Die Prüfungskommission gewährte X. _____ am 4. November 2022 Akteneinsicht in die Unterlagen der Einzelprüfung 2 (Arzneimittelherstellung in kleinen Mengen). Zudem erhielt er eine mündliche Information über seine Prüfungsleistung.

C.

Mit Eingabe vom 9. November 2022 hat X. _____ (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der Prüfungskommission (Vorinstanz) vom 5. Oktober 2022 erhoben. Er beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Rückweisung

der Sache zur Neuurteilung. Zudem stellt er ein Gesuch um Akteneinsicht (Zustellung farbiger Kopien sämtlicher Prüfungsunterlagen [Fragenhefte, seines Herstellungsprotokolls inkl. aller separat abgegebener Lösungen und Notizen, des Bewertungsschemas sowie der Notizen beider Examinatoren]) und um unentgeltliche Rechtspflege, verlangt die Zustellung einer schriftlichen Begründung seiner Prüfungsleistung durch die Vorinstanz und beantragt die Ansetzung einer angemessenen Nachfrist zur Ergänzung seiner Beschwerdebegründung.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe ihm die Akteneinsicht anlässlich des Prüfungseinsichtstermins vom 4. November 2022 teilweise unzulässigerweise verweigert. Ebenso sei die Teillösung einer Aufgabe nicht mehr auffindbar gewesen respektive seien Prüfungsunterlagen vernichtet worden.

D.

D.a Mit Verfügung vom 10. November 2022 hat die Instruktionsrichterin den Beschwerdeführer aufgefordert, das Formular "Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege" auszufüllen und die nötigen Beweismittel einzureichen.

D.b Mit Zwischenverfügung vom 24. November 2022 hat sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gutgeheissen.

E.

Mit Vernehmlassung vom 3. Januar 2023 und der ergänzenden Stellungnahme vom 31. Januar 2023 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und reicht die Prüfungsunterlagen der Einzelprüfung 2 ein.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 7. Februar 2023 hat die Instruktionsrichterin das Gesuch des Beschwerdeführers um Akteneinsicht abgewiesen und ihm Gelegenheit eingeräumt, seine Beschwerdebegründung bis zum 28. Februar 2023 zu ergänzen.

G.

Mit Eingabe vom 27. Februar 2023 reicht der Beschwerdeführer eine Beschwerdeergänzung ein. Er bringt darin weiterhin vor, die Vorinstanz habe Teile seiner Prüfungsunterlagen vernichtet. Ebenso habe sie gegen Treu und Glauben sowie gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstossen, indem sie an der Prüfung einen Experten eigens mit seiner Beobachtung betraut habe.

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 1. Mai 2023 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest und ersucht neu, dieser sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Der Beschwerdeführer habe sich inzwischen erneut, d.h. zu einem vierten Versuch der eidgenössischen Prüfung in Pharmazie für das Jahr 2023 angemeldet. Die anwendbare Prüfungsverordnung sehe vor, dass von jeder weiteren eidgenössischen Prüfung des gleichen universitären Medizinalberufs ausgeschlossen sei, wer die eidgenössische Prüfung dreimal nicht bestanden habe. Wenn dem Beschwerdeführer aufgrund der aufschiebenden Wirkung vorliegender Beschwerde ein vierter Versuch zugestanden würde, könnte dieses Resultat nur als gültig betrachtet werden, wenn ein vorheriges Resultat annulliert würde. Der Beschwerdeführer könnte dann die eidgenössische Prüfung (im vierten Versuch) bestehen, ohne dass ihm jedoch ein eidgenössisches Diplom in Pharmazie ausgestellt werden könnte.

I.

Mit Replik vom 31. Mai 2023 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest und beantragt die Abweisung des Gesuchs der Vorinstanz um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Zudem ersucht er um Einholung eines gerichtlichen Gutachtens durch einen Sachverständigen.

J.

Die Replik wurde der Vorinstanz am 6. Juni 2023 zur Kenntnis zugestellt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Der Entscheid der Vorinstanz vom 5. Oktober 2022 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 33 Bst. f VGG i.V.m. Art. 7 und 20 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 2008 über die eidgenössischen Prüfungen der universitären Medizinalberufe [Prüfungsverordnung MedBG, SR 811.113.3]; Urteil des BVGer

B-5606/2020 vom 8. November 2021 E. 1). Es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Vorverfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert, zumal er auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beziehungsweise Änderung der Verfügung geltend zu machen vermag (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft Entscheide über Ergebnisse von Prüfungen grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (Art. 49 VwVG; vgl. Urteile des BVGer B-160/2021 vom 4. August 2021 E. 2.2, B-2588/2020 vom 7. Juli 2021 E. 4.1 und B-5185/2019 vom 6. März 2020 E. 5.2; OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 49 VwVG N 43). Indes haben Prüfungen oftmals Spezialgebiete zum Gegenstand, in denen die Rechtsmittelbehörde in der Regel über keine genügenden, eigenen Fachkenntnisse verfügt, die mit denjenigen der Vorinstanzen vergleichbar wären. Zudem sind der Rechtsmittelbehörde meistens nicht alle massgebenden Faktoren der Bewertung bekannt und es ist ihr nicht immer möglich, sich ein zuverlässiges Bild über die Gesamtheit der Leistungen einer beschwerdeführenden Person sowie der Leistungen der übrigen Kandidierenden zu machen. Eine freie und umfassende Überprüfung der Examensbewertung würde die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Kandidaten in sich bergen, und es ist auch nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz, die Bewertung der Prüfungsleistungen einer beschwerdeführenden Person gewissermassen zu wiederholen (vgl. BVGE 2008/14 E. 3.1). In ständiger Rechtsprechung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht daher bei der Bewertung von

Prüfungsleistungen und spezifischen Fragen, die seitens der Gerichte nur schwer überprüfbar sind, eine gewisse Zurückhaltung (vgl. statt vieler: BGE 136 I 237 E. 5.4.1 und 5.4.2; 131 I 467 E. 3.1; Urteile des BVGer B-3099/2020 vom 4. November 2021 E. 4 und B-6114/2020 vom 27. Mai 2021 E. 4.2) und weicht nicht ohne Not von der Beurteilung der Expertinnen und Experten ab, besonders wenn diese im Rahmen der Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu den Rügen der beschwerdeführenden Person genommen haben und die Auffassung der Expertinnen und Experten, insbesondere soweit sie von derjenigen der beschwerdeführenden Person abweicht, nachvollziehbar und einleuchtend ist (vgl. BVGE 2010/21 E. 5.1, 2010/11 E. 4.2 und 2008/14 E. 3.1 f. und 4.3.2; Urteile des BVGer B-3099/2020 vom 4. November 2021 E. 4 und B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 2.3). Auf die Rüge der Unangemessenheit der Bewertung von Prüfungsleistungen ist nur dann detailliert einzugehen, wenn die beschwerdeführende Person selbst substantiierte und überzeugende Anhaltspunkte und die Beweismittel dafür liefert, dass das Ergebnis materiell nicht vertretbar ist, eindeutig zu hohe Anforderungen gestellt oder die Prüfungsleistungen offensichtlich unterbewertet wurden. Die Behauptung allein, die eigene Lösung sei richtig und die Auffassung der Prüfungskommission oder eine vorgegebene Musterlösung sei falsch oder unvollständig, wird dieser Anforderung nicht gerecht (vgl. BVGE 2010/21 E. 5.1, 2010/11 E. 4.3, 2010/10 E. 4.1, je m.w.H.; Urteile des BVGer B-505/2022 vom 1. Februar 2023 E. 2.4; B-3099/2020 vom 4. November 2021 E. 4 und B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 2.4; kritisch dazu: PATRICIA EGLI, Gerichtlicher Rechtsschutz bei Prüfungsfällen: Aktuelle Entwicklungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 10/2011, S. 553 ff., insbesondere 555 f., wonach eine Auseinandersetzung mit dem im konkreten Fall zu beurteilenden Leistungsnachweis und seiner Ausgestaltung stattzufinden habe).

2.3 Diese Zurückhaltung gilt indessen nur für die materielle Bewertung der Prüfungsleistungen. Ist demgegenüber die Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel im Prüfungsablauf gerügt, so hat das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwendungen mit umfassender Kognition zu prüfen, andernfalls es eine formelle Rechtsverweigerung beginge (vgl. BVGE 2010/11 E. 4.2, 2010/10 E. 4.1 m.H. und 2008/14 E. 3.3 m.H.). Dabei nehmen all jene Einwände auf Verfahrensfragen Bezug, die den äusseren Ablauf der Prüfung, die Aufgabenstellung oder das Vorgehen bei der Bewertung betreffen. Die Beweislast für allfällige Verfahrensfehler obliegt der beschwerdeführenden Partei (vgl. Urteile des BVGer B-4074/2021 vom 19. Mai 2022 E. 2.5 und

B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 2.5). Nicht jede Unstimmigkeit im Prüfungsverfahren kann freilich zum Anlass genommen werden, das Prüfungsergebnis in Frage zu stellen: Mängel im Prüfungsverfahren sind nur dann rechtserheblich, wenn sie das Prüfungsergebnis entscheidend beeinflussen können oder beeinflusst haben (vgl. BGE 147 I 73 E. 6.7; Urteile des BGer 1P.420/2000 vom 3. Oktober 2000 E. 4b und 2D_6/2010 vom 24. Juni 2010 E. 5.2; Urteil des BVerger A-258/2016 vom 8. November 2016 E. 4.3).

3.

3.1 Im Bereich der universitären Medizinalberufe wird die Ausbildung mit der eidgenössischen Prüfung abgeschlossen (Art. 14 Abs. 1 des Medizinalberufegesetzes vom 23. Juni 2006 [MedBG, SR 811.11]). Mit der Prüfung wird abgeklärt, ob die Studierenden über die fachlichen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten sowie über die Verhaltensweisen und die soziale Kompetenz verfügen, die sie zur Ausübung des entsprechenden Medizinalberufs benötigen, und ob sie die Voraussetzungen für die erforderliche Weiterbildung erfüllen (Art. 14 Abs. 2 MedBG). Die eidgenössische Prüfung kann aus einer oder mehreren Einzelprüfungen bestehen, wobei Einzelprüfungen auch Teilprüfungen enthalten können (Art. 5 Abs. 1 Prüfungsverordnung MedBG). Die eidgenössische Prüfung ist bestanden, wenn jede Einzelprüfung mit "bestanden" bewertet worden ist (Art. 5 Abs. 3 Prüfungsverordnung MedBG). Wer die eidgenössische Prüfung nicht bestanden hat, kann sich für die nächste eidgenössische Prüfung anmelden. Wiederholt werden müssen nur die Einzelprüfungen, die als "nicht bestanden" bewertet wurden. Eine nicht bestandene eidgenössische Prüfung kann zweimal wiederholt werden (Art. 18 Abs. 1-3 Prüfungsverordnung MedBG).

3.2 Die MEBEKO, Ressort Ausbildung, erlässt für jeden universitären Medizinalberuf auf Vorschlag der entsprechenden Prüfungskommission a. Vorgaben betreffend Inhalt, Form, Zeitpunkt sowie Aus- und Bewertung der eidgenössischen Prüfung und b. Richtlinien über die Details der Durchführung der eidgenössischen Prüfung (Art. 5a Prüfungsverordnung MedBG). Gestützt darauf hat die MEBEKO auf Vorschlag der Prüfungskommission Pharmazie am 14. Januar 2022 die für das Prüfungsjahr 2022 geltenden Vorgaben betreffend Inhalt, Form, Zeitpunkt sowie Aus- und Bewertung der eidgenössischen Prüfung in Pharmazie (nachfolgend: Vorgaben MEBEKO) sowie die Richtlinien über die Details der Durchführung der eidgenössischen Prüfung in Pharmazie für die Prüfungsjahre 2020 und 2021 (nachfolgend: Richtlinien MEBEKO) erlassen.

4.

Aus dem durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet und in den Art. 29 ff. VwVG für das Verwaltungsverfahren des Bundes konkretisierten Grundsatz des rechtlichen Gehörs folgt die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründung einer Verfügung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 143 III 65 E. 5.2). Bei Prüfungsentscheiden kommt die Behörde dieser Verpflichtung nach, wenn sie der betroffenen Person – allenfalls auch nur mündlich – kurz darlegt, welche Lösungen beziehungsweise Problemanalysen von ihr erwartet wurden und inwiefern ihre Antworten den Anforderungen nicht zu genügen vermochten. Der Anspruch auf Begründung ist nicht schon dann verletzt, wenn die Prüfungsbehörde sich vorerst darauf beschränkt, die Notenbewertung oder das Bestehen beziehungsweise Nichtbestehen bekannt zu geben. Es genügt, wenn sie die Begründung im Rechtsmittelverfahren liefert und die betroffene Person Gelegenheit erhält, in einem zweiten Schriftenwechsel dazu Stellung zu nehmen (Urteile des BGer 2C_1004/2017 vom 29. Mai 2018 E. 3.1 und 2D_65/2011 vom 2. April 2012 E. 5.1).

Soweit der Beschwerdeführer darum ersucht, die Vorinstanz habe seine Prüfungsleistung schriftlich zu begründen, ist auf die Vernehmlassungen der Vorinstanz vom 3. und 31. Januar 2023 sowie vom 1. Mai 2023 im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu verweisen. Zudem hatte er bereits anlässlich der Prüfungseinsicht vom 4. November 2022 eine kurze mündliche Rückmeldung über seine Prüfungsleistung erhalten (Sachverhalt Bst. B.b; Vernehmlassung vom 3. Januar 2023, S. 4). Der Beschwerdeführer erhielt sodann im vorliegenden Verfahren Gelegenheit, sich zu den Ausführungen der Vorinstanz zu äussern, wovon er am 27. Februar und 31. Mai 2023 Gebrauch gemacht hat (vgl. Sachverhalt Bst. G und I). Eine Verletzung der Begründungspflicht, wovon der Beschwerdeführer auch nicht (mehr) auszugehen scheint (vgl. Replik vom 31. Mai 2023), ist somit nicht auszumachen.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe sein Recht auf Akteneinsicht bzw. sein rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm anlässlich der Prüfungseinsicht vom 4. November 2022 keine Einsicht in die Checkliste (Bewertungsschema) sowie die Notizen beider Examinatoren gewährt habe (Beschwerde, S. 2).

5.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet auch das in Art. 26 VwVG konkretisierte Recht auf Akteneinsicht. Dieses umfasst den Anspruch, am Sitz der aktenführenden Behörde Einsicht zu nehmen, sich Notizen zu machen und, wenn dies der Behörde keine übermässigen Umstände verursacht, Fotokopien zu erstellen (BGE 131 V 35 E. 4.2; BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 26 N 80 ff., je m.H.). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (BGE 132 V 387 E. 3.2; BVGE 2011/37 E. 5.4.1; STEPHAN C. BRUNNER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: VwVG Kommentar], Art. 26 N 1 ff.; BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 26 N 60 m.w.H.). Nicht in den Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts fallen jedoch sogenannte verwaltungsinterne Akten (BGE 125 II 473 E. 4a; 115 V 297 E. 2.g/aa; BVGE 2011/37 E. 5.4.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1021; BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 26 Rz. 65; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 875 f., je m.w.H.). Als solche gelten Akten, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, sondern die ausschliesslich der verwaltungsinternen Willensbildung dienen und insofern lediglich für den verwaltungsinternen Eigengebrauch bestimmt sind (wie z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege, Entscheidungsentwürfe etc.). Mit dem Ausschluss des Einsichtsrecht in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung vollumfänglich vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (vgl. BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a und 122 I 153 E. 6a; Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3, je m.w.H.). Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts und nach vorherrschender Lehre gehören persönliche Aufzeichnungen der Examinatorinnen und Examinatoren im Hinblick auf die anschliessende Beratung als rein interne Notizen nicht zu den Verfahrrensakten und unterliegen nicht der Akteneinsicht (vgl. Urteil des BGer 2D_2/2010 vom 25. Februar 2011 E. 6 m.w.H.; Urteil des BVGer B-2880/2018 vom 19. März 2020 E. 5.1; STEPHAN C. BRUNNER, VwVG Kommentar, Art. 26 Rz. 38).

Eine Behörde darf die Einsichtnahme in die Akten verweigern, wenn wesentliche öffentliche oder private Interessen die Geheimhaltung erfordern (Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Ein wesentliches öffentliches Interesse an der Einschränkung des Akteneinsichtsrechts wird im Bereich der

Medizinalprüfungen in Art. 56 MedBG spezialgesetzlich statuiert, wonach zur Sicherstellung der Geheimhaltung der Prüfungsfragen in Medizinalprüfungen die Herausgabe der Prüfungsunterlagen verweigert, die Herstellung von Kopien oder Abschriften verboten und die Dauer der Einsichtnahme beschränkt werden kann. Nach ständiger Praxis des Bundesverwaltungsgerichts sind im Zusammenhang mit Medizinalprüfungen folgende Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts zulässig: keine Abgabe von Originalen/Kopien, nur handschriftliche und zusammenfassende Notizen, kein Abschreiben/Aufzeichnen von ganzen Fragen/Aufgabenstellungen/Bewertungskriterien, zeitliche Beschränkung von drei Minuten pro Station sowie Verbot der Weitergabe der im Rahmen der Akteneinsicht erlangten Kenntnisse an Dritte unter Androhung von Strafe gemäss Art. 292 StGB (vgl. Zwischenverfügung im vorliegenden Beschwerdeverfahren vom 7. Februar 2023 S. 3 f. sowie Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts B-5606/2020 vom 19. November 2020 S. 3 [betreffend den Beschwerdeführer] und Urteil des BVGer B-6361/2017 vom 10. Juli 2018 E. 3.2.2 f., je m.w.H.). Die Vorgaben der MEBEKO, welche unter anderem auch Informationen zur Einsicht in die Unterlagen der eidgenössischen Prüfung bei einem Misserfolg enthalten, sehen sodann vor, dass das mit den Anmerkungen/Korrekturen der Examinatoren/Examinatorinnen versehene Protokoll über die Herstellung des Präparates eingesehen werden kann, der Kandidat/die Kandidatin eine kurze mündliche Information über die Leistung erhält und die für die Einsichtnahme gewährte Zeit auf maximal 20 Minuten beschränkt wird (Vorgaben MEBEKO, Ziff. 8.3).

5.3 Die Vorinstanz führt aus, dem Beschwerdeführer am 4. November 2022 Akteneinsicht in seine Prüfungsunterlagen gewährt zu haben, namentlich in die Aufgabenstellungen A und B, das Fertigungsprotokoll zur Aufgabe A sowie in alle von ihm erstellten Notizen. Zudem habe er auf allen von ihm erstellten Dokumenten die angebrachten Bemerkungen der Examinierenden einsehen können und eine kurze mündliche Rückmeldung über seine Leistung erhalten (Vernehmlassung vom 3. Januar 2023, S. 4). Kopien seien ihm keine abgegeben worden. Die gewährte Akteneinsicht habe es dem Beschwerdeführer erlaubt, die Kontrolle der Beurteilung seiner Prüfungsleistung vorzunehmen und damit die vollständige Begründung seiner Vorbringen in Bezug auf das Nichtbestehen der Prüfung anzufertigen (ergänzende Stellungnahme vom 31. Januar 2023, S. 4). Die Einsicht in die Bewertungsunterlagen, namentlich die Bewertungsschemata sowie die Notizen der Examinierenden, sei ihm korrekterweise nicht gestattet worden (Vernehmlassung vom 3. Januar 2023, S. 4). Diese Unterlagen gehörten nicht zu den (einsehbaren) Prüfungsunterlagen, sondern zu den

internen Akten der Prüfungskommission und dienten der internen Meinungsbildung. Eine Offenlegung würde bei diesen Unterlagen einerseits die Gewichtung der einzelnen Teilaufgaben und andererseits die Notizen bzw. Kommentare der Expertinnen und Experten preisgeben. Auch die Kontrollblätter zu den Aufgaben A und B, die Notizblätter des Examinators sowie die sich in den Akten befindliche Fotografie gehörten nicht zu den Prüfungsunterlagen, sondern den internen Akten. Die teilweise mit Kommentaren der Expertinnen und Experten versehenen Blätter dienten nur der internen Meinungsbildung sowie der internen Dokumentation der Bewertung (ergänzende Stellungnahme vom 31. Januar 2023, S. 5).

5.4 Soweit der Beschwerdeführer rügt, keine Einsicht in die Checklisten (Bewertungsschemata) sowie in die Notizen beider Examinatoren über seine Prüfung erhalten zu haben (vgl. Beschwerde, S. 2), ist entsprechend der dargelegten Rechtsprechung Folgendes festzuhalten: Die Handnotizen der Examinatorinnen und Examinatoren dienten der Meinungsbildung hinsichtlich der Prüfungsbeurteilung. Sie sind praxisgemäss als verwaltungsintern zu qualifizieren und unterliegen nicht der Akteneinsicht.

Bei den Bewertungsschemata der Aufgaben A und B und den Kontrollblättern ist davon auszugehen, dass die verweigerte Einsicht von der gesetzlich umschriebenen Einschränkungsbefugnis gedeckt ist, weil diese Unterlagen massgebliche Rückschlüsse auf die gestellten Aufgaben und deren Gewichtung zulassen. Damit liegt ein wesentliches öffentliches Interesse – die Sicherstellung der Geheimhaltung der Prüfungsfragen in Medizinalprüfungen (vgl. Art. 56 MedBG) – vor, das eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts rechtfertigt. Im Übrigen dienen diese (zum Teil mit Kommentaren der Expertinnen und Experten versehenen) Blätter gemäss den Ausführungen der Vorinstanz nur der internen Meinungsbildung sowie der internen Dokumentation der Bewertung. Nach Abschluss der Prüfung würden die Unterlagen aller Kandidatinnen und Kandidaten von zwei Examinatorinnen oder Examinatoren unabhängig beurteilt. Bei schlechten Leistungen würden die gesammelten Unterlagen im ganzen Expertengremium nochmals diskutiert und letztendlich bewertet. Beispielsweise bei den Herstellungsprüfungen gäbe es nicht nur eine richtige Lösung, sondern es werde die Gesamtheit der Leistung bewertet.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer folglich zu Recht keine Akteneinsicht in die Dokumente gewährt und es liegt keine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht vor. Aus denselben Gründen musste im Übrigen bereits das im vorliegenden Verfahren gestellte Akteneinsichtsgesuch des

Beschwerdeführers in unter anderem eben diese Unterlagen abgewiesen werden (vgl. Zwischenverfügung vom 7. Februar 2023; vorstehend Sachverhalt Bst. f).

6.

6.1 Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, anlässlich der Prüfungseinsicht vom 4. November 2022 festgestellt zu haben, dass die Teillösung einer Aufgabe, welche er einem der beiden Examinatoren abgegeben habe, nicht mehr aufzufinden gewesen sei. Derselbe Examinator habe Prüfungsunterlagen vernichtet (Beschwerde, S. 2). Konkret handle es sich um eine Teillösung der Aufgabe A, die Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung, sowie die Monographien zur Aufgabe A (Beschwerdeergänzung, S. 4). Die Berechnung habe er auf einem separaten Blatt Papier komplett durchgeführt und zum Prüfungsende mitabgegeben, jedoch vergessen, diese als Freigabekriterium anzugeben (Replik, S. 4). Bei den Monographien zur Aufgabe A handle es sich um unerlässliche, u.a. chemisch-physikalische Informationen über den Hauptwirkstoff des herzustellenden Medikaments (Beschwerdeergänzung, S. 4). Sie seien also keineswegs blossе Hilfsmittel, sondern unerlässliche Prüfungsbestandteile, ohne welche bei der Herstellung gravierende Produktfehler resultierten (Replik, S. 4). Anlässlich der Prüfungseinsicht habe er beim Examinator nach den fehlenden Prüfungsunterlagen gefragt, aber keine aufklärende Antwort erhalten (Beschwerdeergänzung, S. 4). Da gemäss Art. 21 Prüfungsverordnung MedBG alle Prüfungsunterlagen während zwei Jahren aufbewahrt werden müssten, verstosse die Prüfungskommission damit gegen eigene Regeln und "allgemein gegen die Aufbewahrungspflicht in der Schweiz" (Beschwerdeergänzung, S. 4 f.). In seiner Replik beantragt er die Anordnung eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens zur Frage der Relevanz der Pharmakopöe-Monographien, dazu, ob diese vernichtet werden dürften, und zur Ermittlung des Prüfungsergebnisses unter der Annahme einer vollständig korrekten Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung durch ihn (Replik, S. 4 f.).

6.2 Die Vorinstanz führt aus, bei Prüfungsende würden sämtliche Prüfungsunterlagen (Aufgabenstellungen, Fertigungsprotokoll und -notizen) inkl. der hergestellten Produkte eingesammelt und pro Kandidatin/Kandidat aufbewahrt. Die zur Verfügung gestellten Hilfsmittel, welche nicht zu den Prüfungsunterlagen gehörten, würden dagegen nach der Prüfung vernichtet. Dem Beschwerdeführer sei im Rahmen der Einzelprüfung 2 die offizielle Pharmakopöe-Monographie abgegeben worden. Dieses Hilfsmittel sei nach der Prüfung wieder aussortiert und entsorgt worden. Die Aufgabe A

umfasse die praktisch durchzuführenden Arbeiten Arzneimittelherstellung und Protokollierung, Einstellen der Isotonie, Berechnung des ALT-Preises sowie Festlegen des Verfalldatums und der Aufbrauchfrist (Vernehmlassung vom 3. Januar 2023, S. 4 f. mit Verweis auf Vorakten, S. 1; Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 5 f.). Aus dem Fertigungsprotokoll und den dort protokollierten Tätigkeiten sowie den Notizen sei ersichtlich, dass sämtliche Prüfungsunterlagen vollständig vorhanden seien (Vernehmlassung vom 3. Januar 2023, S. 5; Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 6 mit Verweis auf Vorakten, S. 1-14). Die vom Beschwerdeführer angeblich durchgeführte Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung sei insbesondere bei einzeldosierten Arzneiformen ein Freigabekriterium. Im Umkehrschluss sei der Pharmakopöe-Monographie aber zu entnehmen, dass diese Prüfung bei der Herstellung von Nasentropfen in Mehrdosisbehältnissen, wie es an der Prüfung verlangt worden sei, nicht verlangt werde. Die Durchführung einer solchen Berechnung würde wenig Sinn ergeben, da der Prüfende die Dosis durch die Applikation eines oder mehrerer applizierter Tropfen selbst bestimme, da eine exakte Dosierung bei Nasentropfen nicht möglich sei. Wenn der Beschwerdeführer tatsächlich eine solche Berechnung durchgeführt hätte, wäre die Durchführung der Berechnung aus den Notizen des Experten ersichtlich geworden, weil dabei auf einer Analysewaage zehnmal das Gewicht einer Dosis bestimmt worden wäre. Ebenso hätte der Beschwerdeführer die Höhe der Dosis auf der Rückseite der Patientenetikette vermerken müssen. Sofern er die Gleichförmigkeit der Dosierung als relevantes Freigabekriterium eingestuft hätte, hätte er dies bei der Prüfung (inkl. der Spezifikationen) vermerken müssen. Aus seinem Fertigungsprotokoll zur Aufgabe A könne jedoch kein Hinweis darauf entnommen werden, dass er die Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung durchgeführt habe (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 6; Vorakten, S. 3). Selbst wenn der Beschwerdeführer die Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung indes durchgeführt hätte, wäre diese nicht in die Bewertung eingeflossen, da diese Prüfung weder verlangt worden noch sinnvoll gewesen wäre (Vernehmlassung vom 1. Mai, S. 6).

Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass keine Prüfungsunterlagen vernichtet worden seien. Dass eine Berechnung der Gleichförmigkeit der Dosierung durchgeführt worden sei, gehe weder aus den Prüfungsunterlagen noch den Notizen der Experten hervor; dies hätte das Prüfungsergebnis aber ohnehin nicht zu beeinflussen vermocht (Vernehmlassung vom 1. Mai, S. 6).

6.3 Es ist nicht die Vorinstanz, der eine Beweislast dafür obliegt, dass der Ablauf der Prüfung und das Vorgehen bei der Bewertung korrekt vonstattenging, sondern es obliegt dem Beschwerdeführer, den Nachweis für allfällige Verfahrensfehler oder dafür zu erbringen, dass seine Lösung der Prüfung korrekt und die Bewertung durch die Experten daher rechtsfehlerhaft sei (vgl. E. 2.2 f. vorstehend).

Wie die Vorinstanz ausführt, ergeben sich aus dem Fertigungsprotokoll zu Aufgabe A (Vorakten, S. 2-3) keine Hinweise auf eine durchgeführte Prüfung der Gleichförmigkeit der Dosierung. Auch den Handnotizen des Experten zu den einzelnen Arbeitsschritten des Beschwerdeführers – chronologisch strukturiert und detailliert (Vorakten, Zeitprotokoll und Notizen des Examinators zur gesamten Prüfung des Beschwerdeführers, S. 24-26) – lassen sich ebenso wenig wie den Fertigungsnotizen des Beschwerdeführers zur Aufgabe A (Vorakten, S. 4-11) entsprechende Hinweise entnehmen. Aus den Ausführungen der Vorinstanz ergibt sich sodann, dass die Prüfung der Gleichförmigkeit der Dosierung bei Nasentropfen in Mehrdosisbehältern, welche an der Prüfung herzustellen waren, nicht verlangt werde (vgl. Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, Pharmakopöe-Monographie zu Nasentropfen und flüssigen Nasensprays, Beilage 3). Das pauschale Vorbringen des Beschwerdeführers, die Prüfung der Gleichförmigkeit der Dosierung sei wichtig für die Lösung der Aufgabe, vermag daran nichts zu ändern.

Insgesamt finden sich keine Hinweise darauf, dass Teile der Prüfungslösungen des Beschwerdeführers vernichtet worden oder abhandengekommen wären. Es ist daher davon auszugehen, dass sämtliche Prüfungsunterlagen (Aufgabenstellungen, Fertigungsprotokolle und -notizen) inkl. der hergestellten Produkte eingesammelt und ordnungsgemäss aufbewahrt wurden. Dass hingegen das abgegebene Hilfsmittel, die Pharmakopöe-Monographie, nach der Prüfung vernichtet wurde, ist nicht zu beanstanden, zumal es sich dabei nicht um eine Prüfungsunterlage handelt. Selbst wenn aber der Beschwerdeführer, wie von ihm geltend gemacht, die Prüfung der Gleichförmigkeit der Dosierung vorgenommen hätte und diesbezügliche Unterlagen fälschlicherweise entfernt worden sein sollten, worauf keine Hinweise vorliegen, hätte dies jedenfalls keine Auswirkung auf das Prüfungsergebnis gehabt, da eine solche Prüfung gerade nicht erforderlich gewesen wäre. Mit anderen Worten würde ein allfälliges Fehlen dieser Prüfung keinen rechtserheblichen Mangel darstellen, welcher das Prüfungsergebnis entscheidend beeinflussen könnte.

Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich damit als unbegründet. Entsprechend braucht auch auf dessen Antrag auf Anordnung eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens nicht näher eingegangen zu werden.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, die Vorinstanz habe den Examinatoren A. _____ eingesetzt, dessen ausschliessliche Aufgabe es gewesen sei, ihn ununterbrochen zu beobachten, ihm zu folgen und seine Beobachtungen zu notieren (Beschwerdeergänzung, S. 3; Replik, S. 3). Damit habe sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstossen. So habe er im März 2022 bei der Prüfungskommission ein Gesuch um Nachteilsausgleich gestellt und dabei ausschliesslich eine Verlängerung der Prüfungszeit beantragt gehabt. Die Prüfungskommission habe das Gesuch mit Entscheid vom 25. Juli 2022 gutgeheissen und dabei einige organisatorische Anpassungsmassnahmen angeordnet. Er sei aber nicht über das Einsetzen des Examinators A. _____ eigens zwecks seiner Beobachtung informiert worden. Damit sei ihm sein Recht genommen worden, sich in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren dagegen zu wehren (Beschwerdeergänzung, S. 2 f.; Replik S. 3). Weiter verstosse es gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, dass die Vorinstanz die Massnahme trotz dem Arztzeugnis ergriffen habe, das er seinem Gesuch um Nachteilsausgleich beigelegt habe und worin auf motorische Blockaden bei Hektik aufmerksam gemacht worden sei, und sie die Massnahme ausschliesslich zu ihrem eigenen Schutz vor allfälligem später anfallendem administrativen Aufwand ergriffen habe (Beschwerdeergänzung, S. 3; Replik, S. 3). Das Verhalten des Beobachters habe bei ihm Irritation und Verunsicherung ausgelöst. Dabei sei es der Vorinstanz gleichgültig gewesen, welche Belastungen, Blockaden und sonstige Unannehmlichkeiten er erleiden würde (Replik, S. 3).

Das Gebot der Gleichbehandlung sei verletzt worden, da ihm im Gegensatz zu allen anderen Kandidatinnen und Kandidaten extra ein ständiger Beobachter zugewiesen worden sei, welcher ihm überallhin (auch auf die Toilette) gefolgt sei und alles bis aufs kleinste Detail beobachtet und notiert habe, so etwa auch, dass er während seiner Laborarbeit die Hände (in Handschuhen) an seinem weissen Laborkittel geputzt habe (Beschwerdeergänzung, S. 3). Zuständig für die Beaufsichtigung einer weiteren Prüfungskandidatin, welcher ebenfalls ein Nachteilsausgleich gewährt worden sei, sei der Hauptexaminator gewesen, welcher zwischen dem grossen Labor mit ca. 16 Prüfungskandidatinnen und -kandidaten und dem kleinen Labor mit der besagten Kandidatin und dem Beschwerdeführer hin- und

hergegangen sei (Replik, S. 3). Sodann seien drei komplette Seiten (die Seiten 24-26 der vorinstanzlichen Akten) über ihn angefertigt worden, was er sich bei keinem anderen Kandidaten vorstellen könne (Beschwerdeergänzung, S. 3).

7.2 Die Vorinstanz führt dazu aus, der Beschwerdeführer habe für die Einzelprüfung Galenik als Ausgleichsmassnahme 50 % mehr Prüfungszeit beantragt, was ihm bewilligt worden sei (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S.4 sowie Entscheid der MEBEKO, Ressort Ausbildung, vom 25. Juli 2022 [Beilage 2]). Allen Kandidatinnen und Kandidaten, welchen ein Nachteilsausgleich im Sinne einer Verlängerung der Prüfungszeit zugestanden worden sei, hätten ein separates Labor zugewiesen erhalten (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 4). Der Examiner habe auch deshalb möglichst detaillierte Notizen über den Beschwerdeführer (vgl. Vorakten, S. 24-26) angefertigt, da dieser bereits in den Vorjahren Beschwerden im Zusammenhang mit seiner eidgenössischen Prüfung geführt habe und die dortigen Einwände jeweils mittels hohen administrativen Aufwands hätten widerlegt werden müssen (ergänzende Stellungnahme vom 31. Januar 2023, S. 5). Daneben habe er auch zur Aufgabe gehabt, die andere Person zu überwachen und für einen reibungslosen Prüfungsverlauf zu sorgen. Der Beschwerdeführer verkenne, dass die organisatorischen Massnahmen der Expertinnen und Experten zur Überwachung der Prüfungsleistung in keinem direkten Zusammenhang mit seinem Gesuch um Nachteilsausgleich stünden. Deren Organisation sei eine interne Angelegenheit und für die Kandidatinnen und Kandidaten irrelevant, insbesondere dann, wenn daraus für sie kein Nachteil abzuleiten sei (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 4 f.).

Im Labor der restlichen Kandidatinnen und Kandidaten habe ein Experte bzw. eine Expertin jeweils zwischen zwei bis vier Personen zu beaufsichtigen gehabt. Demzufolge hätten die Expertinnen und Experten überall eine vergleichbare Gruppengrösse zu überwachen gehabt. Es seien alle Kandidatinnen und Kandidaten bei einem Toilettengang bis vor das WC begleitet worden. Das hervorgebrachte Beispiel bezüglich der Verwendung von Handschuhen stamme nicht von spezifischen Notizen, sondern vom Kontrollblatt zur Aufgabe A, welches für alle Kandidatinnen und Kandidaten ausgefüllt worden sei und wo die Aspekte der Hygiene beurteilt worden seien (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 5; Vorakten, S. 17). Schliesslich liege es in der Natur der Sache, dass bei einer Prüfung verschiedene Experten anwesend seien und sich Notizen machten. Aus diesen sei an keiner Stelle ersichtlich, dass es überhaupt zu Hektik oder

Schreckmomenten gekommen wäre, welche dann zu einer Blockade geführt hätten. Zusammengefasst sei weder der Beschwerdeführer ungleich behandelt worden noch sei es zu einem Verstoss gegen Treu und Glauben gekommen (Vernehmlassung vom 1. Mai 2023, S. 6).

7.3

7.3.1 Gemäss Art. 12a Prüfungsverordnung MedBG können Menschen mit Behinderungen bei der MEBEKO, Ressort Ausbildung, ein Gesuch um Nachteilsausgleich stellen. Die MEBEKO legt in ihren Richtlinien nach Art. 5a Bst. b die Details des Gesuchsverfahrens fest (Abs. 1). Die MEBEKO, Ressort Ausbildung, bestimmt auf Vorschlag der Prüfungskommission diejenigen Anpassungsmassnahmen, die zum Ausgleich des behinderungsbedingten Nachteils geeignet sind. Die Anpassungsmassnahmen dürfen keine Herabsetzung der Prüfungsanforderungen darstellen und müssen sich mit verhältnismässigem Aufwand realisieren lassen (Abs. 2). Diese Bestimmung trägt dem in der Verfassung und im Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) verankerten Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Ausgleich des behindertenbedingten Nachteils Rechnung (vgl. Erläuterungen des BAG vom Februar 2017 zur Revision der Prüfungsverordnung MedBG, zu Art. 12a). Die Vorgaben der MEBEKO halten in Ziff. 7 fest, dass Menschen mit Behinderungen (Beeinträchtigungen der körperlichen, geistigen oder der psychisch/seelischen Fähigkeiten) die eidgenössischen Prüfungen der universitären Medizinalberufe möglichst mit derselben Aussicht auf Erfolg absolvieren können sollen wie nicht behinderte Kandidatinnen und Kandidaten. Anpassungsmassnahmen zum Ausgleich des behindertenbedingten Nachteils zielen darauf ab, diese Nachteile durch organisatorische und/oder verfahrensmässige Massnahmen (beispielsweise mehr Zeit zur Verfügung stellen, Beizug von Hilfsmitteln oder Hilfspersonen, usw.) auszugleichen. Die Massnahmen dürfen jedoch keine über den Nachteilsausgleich hinausgehende Besserstellung der behinderten Person gegenüber den anderen Kandidatinnen und Kandidaten zur Folge haben und müssen sich mit einem verhältnismässigen Aufwand realisieren lassen. Menschen mit Behinderungen müssen alle fachlichen Anforderungen der Prüfung in gleicher Weise erfüllen wie nicht behinderte Kandidatinnen und Kandidaten.

7.3.2 Der in Art. 5 Abs. 3 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Im Verwaltungsrecht wirkt sich dieser Grundsatz zunächst in Form des sogenannten Vertrauensschutzes aus, d.h. er verleiht den Privaten Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder

in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde geschützt zu werden (vgl. Art. 9 BV). Weiter verbietet es der Grundsatz von Treu und Glauben in Form des Verbots widersprüchlichen Verhaltens und des Verbots des Rechtsmissbrauchs sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.1.1; 143 V 341 E. 5.2.1 m.w.H.; 142 IV 286 E. 1.6.2). Widersprüchlichkeit kann einerseits auf der Unvereinbarkeit zweier Verhaltensweisen und andererseits auf dem Verbot, begründete Erwartungen eines anderen zu enttäuschen, beruhen (BGE 143 V 66 E. 4.3; vgl. zum Ganzen auch Urteil des BVGer A-4940/2020 vom 22. Juni 2022 E. 1.7).

7.3.3 Gemäss dem in Art. 8 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf Gleichbehandlung ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln, umgekehrt aber auch bestehenden Ungleichheiten durch rechtlich differenzierte Behandlung Rechnung zu tragen. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird namentlich verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 141 I 153 E. 5.1; 140 I 77 E. 5.1; Urteil des BVGer A-258/2016 vom 8. November 2016 E. 4.2 m.w.H.). Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung schliesst den Anspruch auf rechtsgleiche Prüfungsbedingungen im Prüfungsverfahren ein. Dies betrifft bei schriftlichen Prüfungen einerseits deren Durchführung und Bewertung, erstreckt sich aber auch auf den Verfahrensablauf vor und nach der eigentlichen Prüfung, wie beispielsweise die Abgabe prüfungsunterstützender Informationen oder die Einsichtnahme in die abgelegte Prüfung (vgl. Urteil des BVGer A-2496/2009 vom 11. Januar 2010 E. 4.2 m.w.H.). Im Prüfungswesen ist die Rechtsgleichheit in der Regel durch möglichst gleiche äussere Prüfungsbedingungen für alle Teilnehmenden zu gewährleisten. Faktische Ungleichheiten durch persönliche Belastungen, die gesundheitlich, finanziell oder auch zeitlich bedingt sein können, vermögen grundsätzlich keine besondere Rücksichtnahme zu begründen und sind der Risikosphäre der einzelnen Prüfungskandidatin und des einzelnen Prüfungskandidaten zuzurechnen. Wollte man solche in jedem Einzelfall berücksichtigen, würde dies die Institutionen vor kaum überwindbare praktische Schwierigkeiten stellen. Überdies würden dadurch im Verhältnis zu anderen Kandidierenden neue Ungerechtigkeiten geschaffen. Aus diesen Gründen drängt sich eine strikte formale Gleichbehandlung

von Prüfungskandidatinnen und -kandidaten auf (Urteil A-258/2016 E. 4.3 m.H.).

Verstösse gegen das Rechtsgleichheitsgebot sind, wie auch übrige Verfahrensmängel, nur dann rechtserheblich, wenn sie in kausaler Weise das Prüfungsergebnis eines Kandidaten entscheidend beeinflussen können oder beeinflusst haben (vgl. E. 2.3).

7.4

7.4.1 Den Ausführungen des Beschwerdeführers lässt sich sinngemäss entnehmen, er habe angesichts der im Entscheid vom 25. Juli 2022 über sein Gesuch um Nachteilsausgleich angeordneten Massnahmen nicht damit rechnen müssen, derart engmaschig beobachtet zu werden, ansonsten er sein Gesuch zurückgezogen hätte. Die Vorinstanz hatte in diesem Entscheid bezüglich der praktischen Prüfung "Arzneimittelherstellung in kleinen Mengen (Galenik)" das Gesuch insofern gutgeheissen, als sie die Prüfungszeit um 50 % von 3 auf 4.5 Stunden verlängerte. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass ihm ein separates Labor zugewiesen werde (vgl. Entscheiddispositiv Ziff. 2.1). Den Erwägungen ist zudem Folgendes zu entnehmen (vgl. E. 7.a): *"In das kleine Labor, welches von Examinierenden genutzt wird, können überdies andere Kandidatinnen und Kandidaten zugeteilt werden und das Labor ist gleichzeitig das Expertenlabor. Die genauen Modalitäten der Prüfungsorganisation müssen allenfalls anhand der Entwicklung der Situation des Corona-Virus kurzfristig angepasst werden. Es ist damit zu rechnen, dass aus logistischen Gründen (insbesondere der für die Bearbeitung der Aufgabenstellungen notwendigen Gerätschaften) für ihn die Auswahl der Lose eingeschränkt werden muss. Dem Gesuchsteller wird im Extralabor keine vollständige, eigene Infrastruktur zur Verfügung stehen. Er muss somit wie die anderen Kandidatinnen und Kandidaten bestimmte Geräte wie z.B. Waagen im grossen Labor (wo die grösste Kohorte Kandidatinnen / Kandidaten geprüft wird), benutzen bzw. dort Substanzen, Hilfsmittel etc. selber (das heisst ohne Beizug von Hilfspersonen) holen. Dabei hat er zu berücksichtigen, dass im grossen Labor ab 11:45 Uhr abgewaschen wird (für die Bereitstellung des Labors für die Nachmittagskohorte) und er daher seine praktischen Arbeiten so einzuteilen hat, dass möglichst wenig Arbeit im grossen Labor ab 11:45 Uhr zu verrichten ist. Bei der Auswahl der Prüfungsaufgabe wird die Examinatorin / der Examinator darauf Einfluss nehmen, dass die Interaktion im anderen Labor so gering wie möglich ist. Die Türe zwischen dem kleinen und dem grossen Labor kann ab diesem Zeitpunkt geschlossen werden, dient aber als wichtiger Durchgang für die Examinatoren."*

Einerseits ist fraglich, inwiefern ein Rückzug des Gesuchs nach bereits darüber ergangener Entscheidung möglich gewesen wäre. Andererseits wird vom Beschwerdeführer in keiner Weise konkretisiert, inwiefern der Umstand, dass er durch den Examinator beobachtet worden sei, zu Hektik geführt habe und dies bei ihm motorische Blockaden ausgelöst haben könnte. Auch aus den Akten gehen keine Hinweise hierauf hervor. Ohnehin werden Prüfungen regelmässig beaufsichtigt – ob dies nun im Zusammenhang mit der Gewährung eines Nachteilsausgleichs ausdrücklich erwähnt wird oder nicht – und ist ein entsprechendes Beobachten unumgänglich. Auch ist dem Beschwerdeführer nicht zu folgen, wenn er vorbringt, ihm sei durch die unterlassene vorgängige verfügungsweise Anordnung der separaten Beobachtung und Protokollierung sein Recht genommen worden, sich in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren dagegen zu wehren, rügt er dies doch gerade im vorliegenden Beschwerdeverfahren. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dadurch der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt worden sein könnte. Das Gleiche gilt für den – durch die Vorinstanz nicht in Abrede gestellten – Vorwurf, diese habe zum eigenen Schutz vor administrativem Aufwand detaillierte Notizen über ihn angefertigt. So gehört es letztlich auch zu ihren Aufgaben, im Falle eines Rechtsmittelverfahrens ihren Standpunkt darlegen zu können. Insgesamt ist somit weder geltend gemacht noch ersichtlich, inwiefern aus dem Entscheid der Vorinstanz vom 25. Juli 2022 oder ihrem übrigen Verhalten Zusicherungen abzuleiten wären oder dadurch das Verhalten des Beschwerdeführers beeinflussende Erwartungen begründet, und diese enttäuscht worden wären. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer – und eine weitere Kandidatin – die Prüfung räumlich separat von den übrigen Prüfungskandidaten ablegten, musste dazu führen, dass sie auch separat beaufsichtigt werden. Dafür, dass in diesem Rahmen vonseiten der Vorinstanz rechtsmissbräuchlich gehandelt wurde, finden sich keine Hinweise und ein Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben ist nicht auszumachen.

7.4.2 Der Beschwerdeführer befand sich, wie dargelegt, zusammen mit einer weiteren Prüfungskandidatin, welcher ein Nachteilsausgleich gewährt worden ist, in einem separaten Labor. Dies mag eine durchaus sinnvolle Massnahme darstellen und wird als solche vom Beschwerdeführer auch nicht gerügt. Gemäss dessen übereinstimmenden Ausführungen und denjenigen der Vorinstanz war der Experte A. _____ für die Beaufsichtigung im separaten Labor zuständig. Auch die Zuweisung mindestens einer ständig anwesenden Expertin bzw. eines Experten pro Labor scheint sachgerecht. Es kann letztlich offenbleiben, ob der Experte auch mit der Beobachtung und Protokollierung der anderen Prüfungskandidatin betraut war, oder

ob hierzu, wie der Beschwerdeführer vorbringt, der sich ansonsten im anderen Labor befindliche Hauptexaminator ab und zu vorbeigekommen ist. Störungen durch dessen Präsenz respektive dessen Hin- und Hergehen zwischen den Laboren macht der Beschwerdeführer gerade nicht geltend, sondern nur eine nicht näher substantiierte Irritation und Verunsicherung durch die Begleitung des Experten bis zur Toilette. Wie die Vorinstanz vom Beschwerdeführer unwidersprochen ausgeführt, wurde allerdings gerade Letzteres bei allen Kandidatinnen und -kandidaten gleich gehandhabt. Ein allenfalls minimal unterschiedliches Verhältnis von Aufsichtsperson zu beaufsichtigten Kandidatinnen und Kandidaten in verschiedenen Laboren stellt zudem noch keine Verletzung des Anspruchs auf gleiche Prüfungsbedingungen dar, zumal hier ein vernünftiger Grund für eine Abweichung in den geschilderten Verhältnissen zu erblicken ist.

Zwar trifft es zu, dass eine Kandidatin respektive ein Kandidat eine Prüfung unter Umständen sollte erbringen können, die eine volle Konzentration auf die gestellten Aufgaben ermöglichen. Störungen und Ablenkungen, welche die Konzentrationsfähigkeit beeinträchtigen, sind zu vermeiden. Das will jedoch nicht besagen, dass jede geringfügige Störung oder Unterbrechung zum Anlass genommen werden kann, um die Durchführung des Prüfungsverfahrens in Frage zu stellen. Vielmehr muss die Beeinträchtigung so schwerwiegend sein, dass sie nach dem Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, die Feststellung der Leistungsfähigkeit und des Wissens der Kandidatin respektive des Kandidaten zu verunmöglichen oder doch wesentlich zu erschweren (Urteil des BGer 2D_6/2010 vom 24. Juni 2010 E. 5.3.1). Selbst wenn der Experte A._____ ausschliesslich für die Beobachtung und Protokollierung des Beschwerdeführers zuständig gewesen sein sollte, ist damit nicht ersichtlich, inwiefern dies in kausaler Weise das Prüfungsergebnis des Beschwerdeführers beeinflusst haben sollte.

7.4.3 Hinzu kommt, dass Verfahrensmängel im Prüfungsablauf, wenn dies nicht unzumutbar erscheint, grundsätzlich sofort vorgebracht werden müssen. Rügen wegen derartiger Mängel trotz zumutbarer sofortiger Geltendmachung erst nach Ergehen des negativen Prüfungsbescheids im Rechtsmittelverfahren zu erheben, widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben (Urteil des BVGer B-4906/2021 vom 17. Oktober 2022 E. 3.8.8 [betreffend den Beschwerdeführer] m.H.). Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern es dem Beschwerdeführer nicht zumutbar gewesen wäre, bereits anlässlich der Prüfung gegen die Beobachtung durch den Experten zu

opponieren, wenn diese ihn massiv in seiner Konzentration gestört hätte. Die Rüge erweist sich deshalb auch als verspätet.

7.5 Ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben oder gegen das Gebot der Gleichbehandlung liegt damit nicht vor.

8.

Der angefochtene Entscheid vom 5. Oktober 2022 ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

Das von der Vorinstanz gestellte Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird mit vorliegendem Entscheid in der Hauptsache gegenstandslos, womit nicht weiter darauf einzugehen ist.

10.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hätte der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Ihm wurde jedoch mit Zwischenverfügung vom 24. November 2022 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, weshalb auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten ist. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

11.

Nach Art. 83 Bst. t BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Unter diesen Ausschlussgrund fallen Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn, aber auch alle anderen Entscheide, die sich auf eine Bewertung der intellektuellen oder physischen Fähigkeiten oder die Eignung eines Kandidaten beziehen (BGE 138 II 42 E. 1.1 m.w.H.). Wenn andere Entscheide im Zusammenhang mit einer Prüfung strittig sind, insbesondere solche organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Natur, bleibt das Rechtsmittel zulässig (BGE 147 I 73 E. 1.2.1 m.w.H.).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

- 1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
- 3.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- 4.**
Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Pascal Sennhauser

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 12. Juli 2023

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 535.4-3693; Gerichtsurkunde)