



# Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 K 72/22

Im Namen des Volkes

## Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]  
[REDACTED]

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht Till und den Richter Kaysers sowie den ehrenamtlichen Richter Nobel und die ehrenamtliche Richterin Parthey aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14.07.2022 für Recht erkannt:

**Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger eine Approbation als Arzt zu erteilen.**

**Der Bescheid der Beklagten vom ■■■■■ 2021 über die Rücknahme des Bescheids vom ■■■■■ 2018 wird aufgehoben.**

**Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger hat vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages zu leisten.**

## **Tatbestand**

Der Kläger begehrt die Approbation als Arzt. Die Beteiligten streiten darüber, ob der Kläger über die dafür erforderliche abgeschlossene ärztliche Ausbildung verfügt.

Der Kläger ist ■■■■■ Staatsbürger. Nachdem er nach eigenen Angaben zunächst in Syrien und Ägypten Humanmedizin studierte, wechselte er an eine private Universität in Nordzypern. Dort wurde ihm ■■■■■ der Titel eines „Tip Doktoru“ verliehen.

■■■■■ 2017 stellte der Kläger bei der Senatorin für Gesundheit des Landes Bremen einen Antrag auf Erteilung der Approbation als Arzt. Nachdem ihm eine zugleich beantragte Erlaubnis zur vorübergehenden Berufsausübung wurde erteilt worden war, praktizierte der Kläger auf dieser Grundlage bis ■■■■■ als Assistenzarzt in einer Klinik. Im Verlauf des parallel laufenden Anerkennungsverfahrens legte er die für eine Prüfung der Gleichwertigkeit der absolvierten Ausbildung notwendigen Dokumente nicht bzw. nicht in der notwendigen Übersetzung vor. Mit Bescheid vom ■■■■■ 2018 stellte die Beklagte fest, das Humanmedizinstudium, welches der Kläger durch „Erwerb seiner Approbation in Nordzypern“ abgeschlossen habe, könne nicht gutachterlich überprüft werden. Der gleichwertige Kenntnisstand sei daher durch Ablegen einer Kenntnisprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 4 BÄO nachzuweisen. Nachdem der Kläger zwei Prüfungsversuche nicht bestand, nahm er seinen Antrag auf Erteilung der Approbation in Bremen zurück.

■■■■■ 2020 beantragte er in Niedersachsen erneut eine Approbation. Ihm wurde mitgeteilt, dass eine Ablehnung beabsichtigt sei. Zwar habe die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bei der Kultusministerkonferenz zum Zeitpunkt des Verfahrens in Bremen die ärztliche Ausbildung mit Erwerb des Universitätsabschlusses in Nordzypern als abgeschlossen eingeordnet. Nunmehr nehme die GfG aber eine Bewertung wie bei türkischen Abschlüssen vor. Daher müsse zunächst ein Nachweis über die Anerkennung der Gleichwertigkeit des Abschlusses in der Türkei durch die dortige Kommission für Höhere Bildung (Yüksek

Ögretim Kurulu Kurulu - YÖK) oder eine dortige Berufsausübungsberechtigung vorgelegt werden. ■■■■■ 2021 nahm der Kläger daraufhin seinen Antrag wieder zurück.

■■■■■ 2021 beantragte er – nun wieder in Bremen – erneut die Erteilung einer Approbation. Ein von der Behörde bei der GfG in Auftrag gegebenes Gutachten ging davon aus, dass zur Feststellung der Referenzqualifikation zentral zu prüfen sei, „inwieweit der im Herkunftsland erworbene Abschluss den Zugang zu einer vergleichbaren beruflichen Tätigkeit ermöglicht.“ Die Bewertungen für an nordzyprischen Universitäten erworbene Hochschulabschlüsse würden entsprechend dem tatsächlichen Bildungssystem abgegeben, ohne eine Aussage zum völkerrechtlichen Status zu treffen. Da die Abschlüsse dem türkischen System folgten, erhielten sie eine Bewertung wie türkische Abschlüsse. Dabei müsse in einigen Fällen zur Bewertung der Abgeschlossenheit die Gleichwertigkeit des erworbenen Abschlusses durch die YÖK bestätigt worden sein. Dies betreffe unter anderem Absolventen (wie den Kläger), die außerhalb des zentralen türkischen Zugangsverfahrens direkt an einer Universität zugelassen worden seien, oder auch Abschlüsse von Absolventen, die vor dem Studienjahr 2019-2020 immatrikuliert und bei denen bereits zuvor erbrachte Studienleistungen angerechnet worden seien. Die Universität des Klägers sei in der Türkei staatlich anerkannt. Zwar seien die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzyprien erfüllt. Es bedürfe aber eines individuellen Nachweises über die Anerkennung der Gleichwertigkeit in der Türkei oder einer Bestätigung der türkischen Ärztekammer, dass die Berufsausübung dort möglich sei, um die Ausbildung als im Sinne des § 3 Abs. 3 BÄO abgeschlossen zu werten. Mangels dessen könne für den Abschluss des Klägers die Referenzqualifikation des Arztes nicht bestätigt werden.

Mit Bescheid vom ■■■■■ 2021 nahm die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz ihren Bescheid vom ■■■■■ 2018 über die Feststellung der Nichtgleichwertigkeit des Ausbildungsstandes zurück. Unter Berücksichtigung des Gutachtens der GfG sei § 3 Abs. 3 BÄO mangels abgeschlossener ärztlicher Ausbildung nicht anwendbar. Damit sei der Bescheid über die Feststellung der Nichtgleichwertigkeit rechtswidrig. Die Rücknahme des Feststellungsbescheides sei im Verhältnis zu einer möglichen erheblichen Gesundheitsgefährdung von Patientinnen und Patienten, die aufgrund der nicht abgeschlossenen Ausbildung eintreten könne, gerechtfertigt.

■■■■■ 2021 beantragte der Kläger bei der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erneut eine Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes. Dies wurde mit Bescheid vom ■■■■■ 2021 abgelehnt, weil auch hier eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung vorauszusetzen sei.

Am ■■■■■.2021 hat der Kläger gegen die Bescheide vom ■■■■■. und vom ■■■■■2021 Klage erhoben. Er beantragte zunächst, ihn zu einem weiteren Versuch der Kenntnisprüfung zuzulassen und die Beklagte zu verpflichten, ihm eine vorläufige Berufserlaubnis zu erteilen. Mit dem Diplom aus Nordzypern sei eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung in einem Drittstaat nachgewiesen. Die Türkei sei nicht maßgebliches Referenzgebiet. Ansonsten bestünde ein mit den Zielen des Approbationsverfahrens unvereinbares Erfordernis einer doppelten Gleichwertigkeitsprüfung in der Türkei und Deutschland. Die völkerrechtlichen Erwägungen seien sachfremd. Wie die vorübergehende Berufszulassung sowie die frühere Rechtsansicht der GfG zeigten, stünden Patientenschutzinteressen einer Bewertung des Studiums als abgeschlossen nicht entgegen. Zudem begründete dies erheblichen Vertrauensschutz. Die (neue) Rechtsauffassung der GfG könne behördlich nicht ohne Weiteres übernommen werden, da sie nicht nachvollziehbar und belastbar dargelegt sei.

Am ■■■■■2022 hatte der Kläger das Verwaltungsgericht Bremen zudem um vorläufigen Rechtsschutz ersucht (5 V 15/22). Das Verfahren endete mit einem Vergleich, der es dem Kläger ohne Anerkennung irgendwelcher Rechtspflichten seitens der Beklagten erlaubte, einen letzten Versuch für eine Kenntnisprüfung im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO zu unternehmen. Der Kläger bestand diese Prüfung.

Infolgedessen beantragt er in der mündlichen Verhandlung nunmehr,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids ■■■■■2021 zu verpflichten, ihm die ärztliche Approbation zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage zurückzuweisen.

Sie wiederholt und vertieft das Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren.

Auf eine Anfrage des Gerichts nahm die GfG mit Schreiben vom 01.03.2022 noch einmal zur Anerkennungsfrage Stellung. Das Herrschaftsgebiet der Republik Zypern erstreckte sich seit 1974 de facto nicht mehr auf den Norden der Insel. Dort habe sich mit der „Türkischen Republik Nordzypern“ (TRNZ) ein mit Ausnahme der Türkei von keinem Staat anerkanntes Gebilde mit eigener Regierung etabliert. Die Bewertung von Bildungsnachweisen aus von Deutschland nicht anerkannten Staaten sei nicht einfach. Es sei der völkerrechtliche Status des Gebiets zu berücksichtigen, wobei Studienbewerbern

aus diesen Regionen die Anerkennung nicht gänzlich verwehrt werde solle. Da eine Anerkennung von Abschlüssen aus der TRNZ nicht möglich sei, würden die Nachweise wegen der faktischen Kontrolle der Türkei und der Ausrichtung auf das türkische Bildungssystem wie türkische Abschlüsse behandelt, um überhaupt deren Anerkennung zu ermöglichen. Für die Frage der Abgeschlossenheit sei daher auf die Rechtslage in der Türkei abzustellen. Eine abgeschlossene Qualifikation liege somit vor, wenn der Berufszugang in der Türkei gegeben sei. Der YÖK behalte sich im Falle der Hochschule des Klägers vor, in bestimmten Fallkonstellationen die Abschlüsse detaillierter zu prüfen. Hintergrund sei, dass die Qualitätssicherung der Studiengänge zweifelhaft sei. Dies sei nachvollziehbar. Ein isolierter Berufszugang begrenzt auf Nordzypren sei in der Türkei nicht geregelt. In Nordzypren gebe es zwar ein eigenes Kammergesetz und es bestehe die Möglichkeit, eine Berufserlaubnis ausschließlich für dieses Gebiet zu erhalten. Personen, die ausschließlich in Nordzypren tätig werden wollten, benötigten dafür auch keine Gleichwertigkeitsbescheinigung der YÖK. Die Frage eines Berufszugangs bezogen auf die TRNZ stelle sich aber nicht, weil aus deutscher Sicht kein solcher Staat existiere.

In der mündlichen Verhandlung wurde Frau [REDACTED] von der GfG (durch Abgabe einer mündlichen amtlichen Auskunft) zur Erläuterung der Gutachten der GfG und deren Praxis bei der Anerkennung von Abschlüssen befragt. Wegen des Inhalts der Befragung wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

Das Rubrum war von Amts wegen dahingehend zu berichtigen, dass nicht die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz als Behörde, sondern die Freie Hansestadt Bremen als Rechtsträgerin nach § 78 Abs. 1 VwGO Beklagte sein soll. Eine Auswechslung der Beklagten liegt darin nicht, da nur ein Irrtum über die Beteiligtenfähigkeit der Behörde nach § 61 Nr. 3 VwGO, nicht aber über den dahinterstehenden Rechtsträger vorliegt.

Ansonsten ist die Klage in ihrer geänderten Form zulässig (I.) und begründet (II.).

I. Die Klage ist in ihrer umgestellten Form zulässig.

Die Umstellung von einem Verpflichtungsbegehren gerichtet auf die Teilnahme an einer Kenntnisprüfung und Erteilung einer vorläufigen Berufserlaubnis hin zur Erteilung der Approbation war jedenfalls nach § 91 Abs. 1 VwGO zulässig, da die Beklagte in diese

eingewilligt hat. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der damit anhängig gemachten Verpflichtungsklage liegen auch im Übrigen vor. Bei der Erteilung der Approbation handelt es sich um einen Verwaltungsakt, dessen Erteilung Gegenstand einer Verpflichtungsklage sein kann. Der grundsätzlich vor Erhebung einer Verpflichtungsklage notwendige Behördenantrag war vorliegend ausnahmsweise entbehrlich, weil ein solcher Antrag, auch nachdem der Kläger die Kenntnisprüfung bestanden hat, behördenseitig keinerlei Aussicht auf Erfolg hätte.

Die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Verzichtbarkeit eines Widerspruchsverfahrens außerhalb der gesetzlich geregelten Fälle, nach der ein Vorverfahren ausnahmsweise auch dann entbehrlich ist, wenn dessen Zweck bereits Rechnung getragen ist oder dieser ohnehin nicht mehr erreicht werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.11.2016 – 6 A 1.15 –, juris Rn. 12), ist auf den hiesigen Fall übertragbar (vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 22.11.2021 – 6 VR 4/21 –, juris Rn. 10). Zweck der vorherigen Antragstellung ist es, der Behörde die Möglichkeit einzuräumen, eine Angelegenheit innerhalb des üblichen Verwaltungsverfahrens zu prüfen, was entbehrlich ist, wenn die Behörde mit dem Sachverhalt bereits befasst war und eine andere als eine ablehnende Sachentscheidung nicht zu erwarten ist (vgl. VGH BW, Urt. v. 14.07.2010 – 11 S 2730/09 –, juris Rn. 10; OVG LSA, Beschl. v. 20.01.2022 – 2 L 10/21 –, juris Rn. 11).

Vorliegend geben die Ausführungen der Beklagten im Verwaltungsverfahren und im Verlauf des gerichtlichen Hauptsache- und Eilverfahrens klar und eindeutig zu erkennen, dass sie einen Antrag des Klägers auf Erteilung der Approbation definitiv ablehnen würde. Der Grund, warum die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz mit Bescheid vom ■■■■■ 2021 den Bescheid vom ■■■■■ 2018 über die Feststellung der Nichtgleichwertigkeit des Ausbildungsstandes zurücknahm, besteht fort und schließt – nach der Rechtsauffassung der Beklagten – die Erteilung einer Approbation kategorisch aus. Insofern kommt der zuständigen Behörde unter Beachtung der Rechtsauffassung der Beklagten zum Fehlen eines anzuerkennenden Abschlusses auch kein Spielraum zu, der eine andere Entscheidung denkbar erscheinen ließe. Nur ein Abrücken von der im Verwaltungs- wie auch im gerichtlichen Verfahren konsequent vorgetragenen Rechtsansicht könnte zu einem anderen Ausgang eines etwaigen Antragsverfahrens führen.

Auch der aufrechterhaltene Anfechtungsantrag hinsichtlich des Bescheides ist zulässig. Das notwendige Rechtsschutzinteresse am Fortbestand des durch Bescheid vom ■■■■■ 2021 aufgehobenen Bescheides vom ■■■■■ 2018 besteht auch nach der erfolgreichen Ablegung der Kenntnisprüfung fort. Die Feststellung, dass ein Fall des § 3

Abs. 3 Satz 4 BÄO vorlag, kann als Voraussetzung dafür angesehen werden, dass der Kläger überhaupt eine Kenntnisprüfung ablegen durfte (vgl. ThOVG, Beschl. v. 27.04.2021 – 3 EO 769/20 –, juris Rn. 25 ff.). Der Bescheid gewährt ihm den rechtlichen Vorteil, dass damit davon auszugehen ist, dass seine Ausbildung als Arzt abgeschlossen ist. Genau diese Wirkung wollte die Beklagte mit der Rücknahme aus der Welt schaffen (vgl. Seite 2 des Aufhebungsbescheides). Insofern ist dem Kläger auch weiterhin ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Feststellungsbescheides zuzubilligen, da er so seine rechtliche Position am weitestgehenden und rechtlich eindeutig absichern kann.

II. Die Klage ist auch begründet. Der Kläger hat sowohl einen Anspruch auf Erteilung einer Approbation (1.) als auch auf Aufhebung des Bescheides vom [REDACTED] 2021 (2.).

1. Anspruchsgrundlage für die Erteilung der Approbation ist § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO, ggfs. in analoger Anwendung. Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO ist Personen, die über einen nicht in Deutschland erworbenen Ausbildungsnachweis als Arzt verfügen und deren Nachweis auch nicht in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz (Drittstaat) ausgestellt wurde, die Approbation zu erteilen, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist. Die Erteilung einer Approbation nach dieser Norm setzt eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung voraus. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des in Bezug genommenen § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, der von einer „bestandenen“ ärztlichen Prüfung „nach“ einem Studium spricht (vgl. auch § 3 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1, Abs. 3a Abs. 1 und Abs. 6 S. 1 BÄO). Für den in § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO geforderten „Ausbildungsnachweis“ aus einem Drittstaat kann hier nichts Anderes gemeint sein (siehe auch vertiefend VG Stuttgart, Urt. v. 18.01.2018 – 4 K 2206/17 –, juris Rn. 21). Mit der Regelung soll Personen mit einer Qualifikation, die in dem Staat, in dem sie erlangt wurde, eine Tätigkeit als Arzt erlaubt, die Möglichkeit gegeben werden, grundsätzlich auch in Deutschland eine Approbation zu erhalten. Besteht keine Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes, hat der Antragsteller nach § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO eine sog. Kenntnisprüfung abzulegen. Dass diese nicht neben die Gleichwertigkeitsprüfung tritt, was angesichts des Wortlauts von § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO zunächst naheliegend erscheint, ergibt sich aus dem Verweis in § 3 Abs. 3 Satz 2 BÄO, der zur Bestimmung der Gleichwertigkeit u.a. auf § 3 Abs. 2 Satz 6 BÄO verweist. Aus diesem folgt wiederum, dass ein im Wege einer abzulegenden Prüfung zu erbringender Nachweis über die Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur Ausübung des Berufs des Arztes erforderlich sind, nur dann zu fordern ist, wenn wesentliche Unterschiede zwischen dem ausländischen und dem deutschen Ausbildungsstand bestehen (vgl. auch ThOVG, Beschl. v. 27.04.2021 – 3 EO 769/20 –, juris Rn. 25; Seebohm/Rompf, in: Prütting, Medizinrecht Kommentar, 5. Aufl.

2019, § 3 BÄO Rn. 50; Quaas, in: ders./Zuck/Clemens, Medizinrecht, 4. Auflage 2018, § 13 Rn. 23). Wenn kein Fall des § 3 Abs. 3 Satz 4 BÄO vorliegt, hat die zuständige Behörde grundsätzlich vorrangig über die Frage der Gleichwertigkeit zu entscheiden, bevor es zu einer Kenntnisprüfung kommt (vgl. ThOVG, ebd.).

a. Ob § 3 Abs. 3 BÄO vorliegend unmittelbar zur Anwendung kommt, erscheint zweifelhaft. Jedenfalls ist das vom Kläger eingereichte Diplom aus Nordzypern kein im Geltungsbereich der BÄO nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO erworbener Abschluss oder ein Abschluss eines Staates im Anwendungsbereich des § 3 Abs. 2 Satz 1 BÄO. Insbesondere kann die im nördlichen Teil der Insel Zypern absolvierte ärztliche Ausbildung nicht im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 BÄO als „in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union“ abgeschlossen gelten. Dies setzt nicht nur voraus, dass das Gebiet, in dem der Abschluss erlangt wurde, zumindest aus Sicht der Mitgliedstaaten und der Union völkerrechtlich Teil eines Mitgliedstaates ist. Hinzutreten muss, dass dieser dort auch in der Lage ist, seine Staatsgewalt auszuüben und insbesondere das Unionsrecht zur Anwendung zu bringen. Der Grund für die besondere Regelung für Ausbildungen, die in Mitgliedstaaten absolviert wurden, folgt gerade daraus, dass diese im Geltungsbereich des Unionsrechts, insbesondere des Art. 18 AEUV, erfolgten. Zwar gehört das gesamte Gebiet der Insel Zypern völkerrechtlich zur Republik Zypern und damit einem Mitgliedstaat. Die Republik Zypern ist aber seit der Besetzung des Nordteiles der Insel durch türkische Militärverbände im Jahre 1973 nicht in der Lage, ihr Recht dort durchzusetzen (vgl. Fachausschuss des Bundesverbands der Deutschen Landesbeamtinnen und Landesbeamten (BDS), StAZ 2018, 253 f.). Momentan wird das Territorium durch die 1983 ausgerufene „Türkische Republik Nordzypern“ (TRNZ) kontrolliert. Auch das EU-Recht findet dort mangels Hoheitsgewalt der Republik Zypern keine Anwendung (vgl. BFH, Beschl. v. 18.02.2021 – III B 123/20 –, juris Rn. 10; siehe auch EU-Kommission, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/cyprus\\_de](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/cyprus_de) [14.06.2022]).

Fraglich erscheint jedoch, ob die TRNZ trotz der fehlenden Anerkennung als Staat durch die Bundesrepublik Deutschland als „anderer“ bzw. „Drittstaat“ i.S.v. § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO angesehen werden kann. Im Ergebnis kann dies indes offenbleiben, weshalb auch nicht geklärt werden muss, welche Maßstäbe im Einzelnen an die Frage einer „Staatlichkeit“ im Sinne der BÄO gestellt werden müssen. Hier würde sich ansonsten die Frage stellen, ob maßgeblich auf die politische Haltung der Bundesrepublik abzustellen wäre, nach der kein anderer zyprischer Staat außer der Republik Zypern anerkannt wird (vgl. nur BT-Drs. 17/6669, S. 3; vgl. auch Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution 541 vom 18.11.1983). Auf der anderen Seite könnte auch eine allein völkerrechtliche Einordnung



vorzunehmen sein, etwa unter Heranziehung der „Drei-Elementen-Lehre“ von Georg Jellinek. Hier wären das Fehlen der Anerkennung und der völkerrechtliche Status als Staat nicht unmittelbar miteinander verbunden (vgl. Callies, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2021, § 2 Rn. 44 [S. 18]; Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 174 f. [S. 165 f.]; Schweitzer/Weber, Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl. 2004, Rn. 200 [S. 157]; BVerfG, Urt. v. 31.07.1973 – 2 BvF 1/73 –, juris Rn. 64).

Zwar geht die wohl weit überwiegende Meinung im völkerrechtlichen Schrifttum davon aus, dass die TRNZ völkerrechtlich gesehen zumindest faktisch ein Staat ist (vgl. Talmon, Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten, 2006, S. 231, siehe auch Fachausschuss BDS, StAZ 2018, 253 <256>). Gänzlich unumstritten ist dies aber nicht (a.A. Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 153 [S. 150]).

**b.** Nimmt man an, dass eine direkte Anwendung des § 3 Abs. 3 BÄO ausscheidet, besteht eine Regelungslücke, die durch eine analoge Anwendung der Norm zu schließen ist. Da dies vorliegend zum selben Ergebnis führt wie eine unmittelbare Anwendung, kann im Ergebnis offenbleiben, ob eine direkte oder eine analoge Anwendung zu erfolgen hat. Die Voraussetzungen einer analogen Anwendung sind gegeben, da eine planwidrige Regelungslücke (aa.) bei vergleichbarer Interessenlage (bb.) besteht.

**aa.** Begreift man die TRNZ nicht als eigenständigen Staat im Sinne des § 3 Abs. 3 BÄO, enthält die BÄO keine Regelung dazu, wie mit Abschlüssen aus solchen Gebieten umzugehen ist. Diese Lücke ist auch planwidrig. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung der BÄO im Allgemeinen und der Anerkennungsregelungen des § 3 BÄO im Speziellen im Blick gehabt hätte, dass es abseits des Normalfalles einer Ausbildung in einem anderen (durch die Bundesrepublik anerkannten) Staat auch noch den Fall geben kann, dass die Ausbildung in einem „Nicht-Staat“ erfolgte. Es drängt sich auch nicht auf, dass er sich generell dagegen entscheiden wollte, auch Personen mit Abschlüssen aus solchen Gebieten grundsätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, eine Approbation als Arzt zu erreichen. Zwar scheint es denkbar, dass ein Gesetzgeber dies aus Gründen eines mit der Außenpolitik der Bundesrepublik kongruenten Handelns nicht zulassen will. Dass dies vorliegend der Fall war, ist aber nicht ersichtlich. Es ist zudem nicht zwingend, weil (zumindest nach dem deutschen Rechtsverständnis) staatliche Organe grundsätzlich auch dann, wenn es um einen nicht anerkannten Herrschaftsverband geht, gehalten sein können, dessen „innerstaatliches“ Recht anzuwenden (vgl. Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 182 [S. 170]) und nicht jede aus einem praktischen Bedürfnis heraus vorgenommene rechtliche Würdigung des faktischen Status eines Gebiets mit der Anerkennung irgendwelcher

Herrschaftsansprüche verbunden ist (vgl. bezogen auf die Annexion von Gebieten: Herdegen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2008, § 24 Rn. 12 [S. 175]).

Auch Gesichtspunkte der Qualitätssicherung, wie sie die GfG in ihrer schriftlichen Stellungnahme an das Gericht angesprochen und wie sie die Mitarbeiterin der GfG in der mündlichen Verhandlung dahingehend zusammengefasst hat, dass das Studium in Nordzypern nicht der Sicherung der Hochschulbildung im Gebiet diene, sondern vor allem der ökonomischen Sicherung der TRNZ, sprechen nicht dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit der positiven Regelung für die Anerkennung von Abschlüssen auch ein Verbot der Anerkennung von Abschlüssen aus „Nichtstaaten“ negativ hätte miterfassen wollen. Die einzige Anforderung an im Sinne des § 3 Abs. 3 BÄO anererkennungsfähige Abschlüsse ist, dass ein im Drittstaat erworbener Abschluss dort zur Berufsausübung als Arzt berechtigt. Ansonsten werden keine weiteren Zwecke verfolgt und ist keine Form der Qualitätssicherung hinsichtlich des Inhaltes des im Ausland erlangten Abschlusses intendiert. Insbesondere ist die Qualität einer Ausbildung nicht schon dadurch gesichert, dass diese in einem von der Bundesrepublik anerkannten Staat absolviert worden ist und dort zur Berufsausübung als Arzt berechtigt. Auch kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass Abschlüsse, die in Gebieten erworben werden, die von der Bundesrepublik (und ggfs. auch von einem Großteil der Staatengemeinschaft) nicht als Staaten anerkannt sind, stets minderwertiger wären als Abschlüsse aus (irgend-)einem von der Bundesrepublik anerkannten Staat. Denn nicht anerkannte Herrschaftsverbände können im Grad ihrer Konstituierung und ihres Entwicklungsstandes ganz unterschiedlich aufgestellt sein.

Als Beispiel, bei dem es sich jedenfalls nicht aufdrängt, dass der dortige Abschluss als Arzt dem deutschen nicht zumindest soweit angenähert wäre, dass er wenigstens als Referenzausbildung zur Berechtigung zur Ablegung der Kenntnisprüfung dienen dürfte, sei hier Taiwan angeführt. Auch nach Auskunft der in der mündlichen Verhandlung befragten Mitarbeiterin der GfG wird die dortige Ausbildung zum Arzt offenbar trotz der fehlenden Anerkennung Taiwans durch die Bundesrepublik als Referenzqualifikation anerkannt, ohne dass es darauf ankäme, wie die Volksrepublik China sich zu den Abschlüssen verhält (vgl. auch den entsprechenden Eintrag in der Datenbank der GfG: [https://anabin.kmk.org/no\\_cache/filter/berufsabschluesse-public.html](https://anabin.kmk.org/no_cache/filter/berufsabschluesse-public.html) [15.06.2022]). Nach Auskunft der Mitarbeiterin der GfG bestehe, anders als bei Nordzypern, keine Weisung des Auswärtigen Amtes, die Abschlüsse nicht anzuerkennen.

Der Gesetzgeber stellt zudem für die Frage, ob überhaupt ein Ausbildungsnachweis als Arzt vorliegt, nicht darauf ab, ob die zugrundeliegende Ausbildung zu einem

Ausbildungsstand führt, der mit dem vergleichbar ist, der in einem deutschen Studium erlangt wird. Dies ist vielmehr eine Frage der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes (vgl. auch ThOVG, Beschl. v. 27.04.2021 – 3 EO 769/20 –, juris Rn. 22 f.). Fragen der Qualität des Studiums oder von dessen Inhalt sind damit nur von Bedeutung, insoweit über die Frage entschieden wird, ob der Ausbildungsstand als gleichwertig anzusehen ist oder, wenn er nicht gleichwertig ist, eine Kenntnisprüfung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 BÄO notwendig wird. Zudem spielen sie ggfs. zur Festlegung eines defizitorientierten Prüfungsumfangs der Kenntnisprüfung durch die zuständige Behörde eine Rolle (vgl. § 37 Abs. 1 Satz 3 ÄApprO; s.a. Rehborn, in: Laufs/Kern/Rehborn, ArztR-HdB, 5. Auflage 2019, § 8 Rn. 24; grds. kritisch zur Ausgestaltung der Prüfung und insbesondere zu den Beschränkungen bei den Prüfungsinhalten auf Grundlage des § 37 ÄApprO: Haage, MedR 2013, 779 <783 f.>). In Fällen wie dem des Klägers, in denen in Anwendung des § 3 Abs. 3 Satz 4 BÄO eine (vorangehende) Gleichwertigkeitsprüfung unterbleibt und die Behörde ohne diese eine Kenntnisprüfung verlangen darf (vgl. ThOVG, Beschl. v. 27.04.2021 – 3 EO 769/20 –, juris Rn. 25, 29), ist selbst letzteres indes nicht grundsätzlich der Fall. Diese Regelung verdeutlicht, dass es dem Gesetzgeber am Ende nicht darauf ankam, welche Inhalte die als Abschluss akzeptierte Ausbildung im Drittstaat eigentlich hatte.

**bb.** Die für eine analoge Anwendung notwendige Vergleichbarkeit der Sachverhalte ist gegeben. Das Abstellen auf einen Abschluss aus einem „Drittstaat“ in § 3 Abs. 3 BÄO dient im Ergebnis allein der Unterscheidung und Abgrenzung zu in der Bundesrepublik, der Europäischen Union und einem der ansonsten in § 3 Abs. 2 erfassten Staaten absolvierten Ausbildungen. Die damit umrissene Interessenlage lässt sich auf den hiesigen Fall übertragen.

**(1)** Bei der TRNZ handelt zumindest um ein derart stabilisiertes Regime, das sein Gebiet mit jedenfalls staatsähnlichen Strukturen über einen längeren Zeitraum und auch auf absehbare Zeit kontrolliert und dabei de facto die staatliche Rolle einnimmt, dass hinsichtlich von dort stammenden Abschlüssen von einer vergleichbaren Interessenlage zum in § 3 Abs. 3 BÄO jedenfalls geregelten Fall eines Abschlusses aus einem von der Bundesrepublik anerkannten Staat auszugehen ist. Insbesondere liegt nicht nur ein „Phantasiediplom“ vor, das von Personen oder Gruppen ausgegeben wurde, die sich selbst für souverän halten, ohne tatsächlich über die Kontrolle über ein Territorium mit entsprechenden Strukturen zu verfügen.

Welche Anforderungen an eine staatsähnliche Verfasstheit und Stabilität des Bestandes genau angelegt werden müssen, bedarf keiner weiteren Klärung. Denn jedenfalls im Falle der TRNZ ist von einem hinreichend dauerhaften und gefestigten Bestand und einem

ausreichenden Grad an zumindest staatsähnlicher Verfasstheit auszugehen. Die TRNZ besteht seit 1983 und verfügt über eine Regierung, gefestigte Verwaltungsstrukturen und eine, wenn auch im Vergleich mit den in Nordzypren stationierten Truppen der Türkei kleine, Armee. Dementsprechend wird sie auch in der völkerrechtlichen Literatur überwiegend zumindest als ein sog. „de-facto Regime“ (Herdegen, Völkerrecht, 7. Auflage 2008, § 11 Rn. 1 [S. 98]; s.a. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 2. Auflage 1994, § 8 I [S. 28]), wenn nicht sogar als Staat im völkerrechtlichen Sinne angesehen (vgl. Talmon, Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten, 2006, S. 231, nach dem die Mehrheit „der Völkerrechtler“ dies annimmt; ebenso BDS, StAZ 2018, 253 <256>; a.A. Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage 2018, § 7 Rn. 153 [S. 150]).

Im hiesigen Fall ist dabei auch zu berücksichtigen, dass gerade die maßgeblichen Regelungen für die im Rahmen des § 3 Abs. 3 BÄO entscheidende Frage, ob dem Kläger mit seinem Abschluss in der TRNZ die Tätigkeit als Arzt erlaubt ist, zumindest formal auf die TRNZ zurückgehen. Nach der Auskunft der Mitarbeiterin der GfG in der mündlichen Verhandlung existiert hierfür in der TRNZ ein eigenständiges, von der Türkei unabhängiges Regelungsregime. Demnach werde das Bildungswesen in Nordzypren durch einen Rat zur Planung, Akkreditierung und Bewertung von Hochschulausbildungen („YÖDAK“) gesteuert. Dessen Mitglieder würden vom Parlament der TRNZ besetzt. Die vom Kläger besuchte Universität sei auf Nordzypren anerkannt. Eine dortige Tätigkeit des Klägers als Arzt würde sich ebenfalls nach von der TRNZ erlassenen Regelungen richten, nämlich den Vorgaben des nordzypriotischen Bildungsgesetzes. Nach diesem dauere ein Medizinstudium sechs Jahre und werde mit dem Abschluss „Tıp Doktoru“ abgeschlossen. Ein Gesetz über die Berufskammern regle sodann die Berufszulassung. Der Kläger bedürfe dann zwar für die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit innerhalb der TRNZ noch einer Registrierung, es gebe aber keine weiteren berufsqualifizierenden Voraussetzungen.

**(2)** Auch wenn man mit einer vereinzelt Auffassung in der Literatur davon ausgeht, dass die TRNZ nur „scheinsouverän“ (Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 153 [S. 150]) und damit die Türkei die eigentliche „Staatsmacht“ in Nordzypren ist, wäre die Entscheidung nicht anders zu treffen. In diesem Fall wären der Türkei als Drittstaat die oben angeführten Regelungen der TRNZ zur Berufsausübung in Nordzypren zuzurechnen. Es läge dann eine Situation vor, in der ein Drittstaat die Ausbildung zum Arzt und die damit spätere mögliche Berufsausübung in einem von ihm kontrollierten Gebiet, das nicht Teil seines Staatsgebietes ist, unter speziell für dieses Gebiet bestehenden Regelungen zulässt. Auch diese Situation, die sicher nicht den von § 3 Abs. 3 BÄO gemeinten Regelfall darstellt, ist hinsichtlich der dort geregelten Interessenlage vergleichbar.

**(3)** Die Heranziehung des türkischen Staatsgebietes als Referenzraum für die Beurteilung des Abschlusses kommt hingegen nicht in Betracht. Nordzypern ist kein Teil des Staatsgebiets der Türkei (vgl. auch BGH, Urt. v. 04.07.1989 – VI ZR 217/88 –, juris Rn. 7). Darauf abzustellen, wie die Türkei den Abschluss des Klägers mit Blick auf eine Berufsausübung in ihrem Staatsgebiet bewerten würde, wenn er dort praktizieren wollte, verlässt den Regelungszusammenhang, der mit dem Abstellen auf einen Ausbildungsnachweis als Arzt aus einem Drittstaat in § 3 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 6 BÄO gesetzt wird und analog auch im Falle eines „de-facto Regimes“ bzw. der nur faktischen Kontrolle eines Territoriums durch einen Drittstaat heranzuziehen ist. Dieser Regelungszusammenhang knüpft im Ausgangspunkt daran an, dass in einem bestimmten Gebiet die Tätigkeit als Arzt mit einem Abschluss, der unter den Bedingungen der das Gebiet beherrschenden Entität erlangt und dort für die Berufsausübung anerkannt wurde, möglich ist. Dass das Auswärtige Amt die GfG angewiesen hat, Abschlüsse aus der TRNZ grundsätzlich nicht unmittelbar als Ausbildungsnachweise anzuerkennen, ändert nichts daran, dass allein durch das einschlägige Fachrecht zu klären ist, ob ein Abschluss die Approbationserteilung ermöglicht oder nicht. Wie dieses Recht – aus welchen Gründen auch immer – nach Ansicht des Auswärtigen Amts zu verstehen ist oder verstanden werden sollte, spielt in der gerichtlichen Entscheidungsfindung keine Rolle.

Dem Gesetzgeber ging es erkennbar allein um die Möglichkeit der Berufsausübung dort, woher der Abschluss stammt. Damit ist es irrelevant, dass Abschlüsse aus Nordzypern, wie die GfG in ihrem Gutachten festgestellt hat, zum Teil eines Anerkennungsverfahrens bzw. einer Gleichwertigkeitsprüfung bedürfen, wenn eine Tätigkeit auf türkischem Staatsgebiet ausgeübt werden soll. Dass die TRNZ – in welchem Grad auch immer – mit der Türkei verbunden ist, kann nicht negieren, dass im Gebiet Nordzyperns unter Beachtung der dortigen lokal angewandten Regelungen erworbenen die Abschlüsse auch ohne ein Anerkennungsverfahren zu einer Berufsausübung berechtigen, nur eben in Nordzypern.

c. Nach alledem ist mit dem vom Kläger vorgelegten Abschluss aus Nordzypern eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO nachgewiesen. Dabei kommt es auf die Berechtigung zur Berufsausübung im Herkunftsstaat und damit allein auf die dortige Rechtslage an. Dabei geht es nicht um die ärztliche Berufszulassung, sondern um den Erwerb der dafür erforderlichen fachlichen Qualifikation in Form eines Ausbildungsabschlusses (vgl. Haage, BÄO, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 49). Als „Herkunftsstaat“ bzw. im hiesigen Verfahren wohl eher „Herkunftsgebiet“ ist dementsprechend die Entität zu verstehen, die den Abschluss erteilt hat (vgl. etwa VG Stuttgart, Urt. v. 18.01.2018 – 4 K 2206/17 –, juris Rn. 23; VG Gera, Beschl. v. 26.11.2020 – 4 E 348/20 –, BeckRS 2020,

51842 Rn. 22). Dies ist vorliegend entweder die TRNZ, wenn man dieser zumindest einen de-facto-Status zugesteht, oder die Türkei, wenn man die Handlungen der TRNZ dieser als „wirklichen Souverän“ zurechnet. Im von der TRNZ (bzw. der Türkei) kontrollierten Gebiet Nordzyprens dürfte der Kläger nach der unbestrittenen und in der mündlichen Verhandlung bestätigten Aussage der GfG mit seinem Abschluss als Arzt tätig werden. Insofern genügt es, dass mit den Worten der GfG „die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypren nachweislich erfüllt“ sind.

**d.** Die weiteren Anspruchsvoraussetzungen liegen vor. Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 BÄO enthaltenen weiteren Approbationsvoraussetzungen (jenseits des nationalen Abschlusses in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO) sind soweit ersichtlich erfüllt. Nach Rückfrage durch das Gericht hat der Kläger den aus Sicht der Beklagten einzig noch fehlenden Nachweis einer gesundheitlichen Eignung im gerichtlichen Verfahren vorgelegt.

**2.** Der Bescheid der Beklagten vom ■■■■■ 2021 ist auf den Klageantrag hin aufzuheben. Er leidet jedenfalls daran, dass die nach § 48 Abs. 1 BremVwVfG vorgenommene Ermessensausübung fehlerhaft war. Diese ging von einer falschen rechtlichen Grundlage aus. Das Fehlen einer abgeschlossenen Ausbildung und die damit verbundene Gefahr einer unqualifizierten Berufsausübung kann die Ermessensentscheidung nicht (mehr) tragen, weil wie oben ausgeführt davon auszugehen ist, dass ein solcher Abschluss vorhanden ist.

**3.** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Sätze 1 und 2 ZPO.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Jörgensen

Till

Richter Kaysers, der an der Entscheidung mitgewirkt hat, ist wegen Urlaubs an der Unterschriftsleistung gehindert.