



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 K 2301/23

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

gegen

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED] Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, 500-
40-1, Abteilung 4,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen, - 500-400-013-8/2020-22-1 -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Richterin am Verwaltungsgericht Buns und die Richterin Hoffer sowie die ehrenamtliche Richterin [REDACTED] und den ehrenamtlichen Richter [REDACTED] aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. März 2025 für Recht erkannt:

Soweit die Klage zurückgenommen worden ist, wird das Verfahren eingestellt.

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 10.10.2023 verpflichtet, den Antrag des Klägers auf Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger zu 2/3 und die Beklagte zu 1/3.

Das Urteil ist wegen der Kosten für die Beklagte ohne Sicherheitsleistung und für den Kläger gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begeht die Erteilung einer vorübergehenden zahnärztlichen Berufserlaubnis. Die Beteiligten streiten darüber, ob der Kläger über die dafür erforderliche abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfügt.

Der Kläger studierte nach eigenen Angaben zunächst in Syrien und Ägypten Zahnmedizin. Ab 2017 setzte er das Zahnmedizinstudium an der Near East University in Nordzypern fort. Diese erteilte ihm am [REDACTED] 2020 den Titel „Diş Hekimi“, auf Englisch „Doktoral of Dental Surgery“.

Am 28.07.2020 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Erteilung einer zahnärztlichen Approbation und ersuchte um einen Termin zur Durchführung der Kenntnisprüfung. Der Kläger wurde zur Vorlage einer Anerkennung seines in Nordzypern erworbenen Abschlusses durch die türkische Kommission für höhere Bildung aufgefordert. Dem kam er nicht nach. Eine Bescheidung des Antrags erfolgte nicht.

Am 21.02.2023 beantragte der Kläger erneut die Erteilung einer zahnärztlichen Approbation und zugleich die Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde. Dabei verwies er auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 14.07.2022 – 5 K 72/22 –, das ebenfalls die Frage zum Gegenstand hatte, ob es sich bei einem Abschluss an einer privaten Hochschule in Nordzypern um eine abgeschlossene ärztliche Ausbildung handele.

Der Kläger wurde zur beabsichtigten Ablehnung der Anträge angehört. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Bremen sei nicht übertragbar. Die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen habe zu dem Urteil eine Stellungnahme des Auswärtigen Amtes eingeholt. Das Auswärtige Amt stelle klar, dass die „Türkische Republik Nordzypern“ (im Folgenden: TRNZ) ein vom türkischen Staat besetzter Teil des Staates Zypern sei. Weil die Besetzung unter Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht erfolgt sei, habe Deutschland die TRNZ nicht als Staat anerkannt und sei völkerrechtlich verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die als explizite oder implizite Anerkennung der TRNZ als Staat gewertet werden könnten. Die Republik Zypern erkenne die Bildungseinrichtungen in der TRNZ und die von ihnen verliehenen Abschlüsse selbst nicht an. Aus völkerrechtlicher Sicht sei es daher wichtig, dass eine Behörde, die ggf. in Umsetzung des Urteils des Verwaltungsgerichts Bremen Maßnahmen treffe, dabei klarstelle, dass diese auf Grundlage des konkreten Urteils erfolgten und sie nicht als völkerrechtliche Anerkennung der TRNZ als Staat intendiert seien oder als solche verstanden werden sollten. Das Urteil solle nicht zum Anlass genommen werden, die bisherige Praxis der Bewertung von in der TRNZ erworbenen Abschlüssen nach türkischem Recht aufzugeben und zur Anwendung des Rechts der TRNZ überzugehen.

Mit Bescheiden vom 10.10.2023 lehnte die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz den Antrag auf Erteilung einer Approbation sowie den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des zahnärztlichen Berufs ab. Zur Begründung führte sie unter Bezugnahme auf den Inhalt der Stellungnahme des Auswärtigen Amtes aus, dass der Kläger über keine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung im Sinne des Zahnheilkundegesetzes verfüge. Zwar seien die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypern erfüllt, jedoch folgten die Abschlüsse in Nordzypern nach Auffassung der GfG dem türkischen System und seien wie türkische Abschlüsse zu behandeln. Es bedürfe daher eines individuellen Nachweises über die Anerkennung der Gleichwertigkeit des zahnärztlichen Abschlusses in der Türkei oder eine Bestätigung, dass dem Kläger die Berufsausübung als Zahnarzt in der Türkei möglich sei. In einigen Fällen müsse zur Bewertung der Abgeschlossenheit der Ausbildung die Gleichwertigkeit des erworbenen Abschlusses durch die Yüksek Öğretim Kurulu (Kommission für Höhere Bildung) in der Türkei bestätigt werden. Dies betreffe unter anderem Absolventen, die vor dem Studienjahr 2019-2020 immatrikuliert worden seien und in Nordzypern einen Studienplatzwechsel vollzogen hätten oder bei denen zuvor erbrachte Studienleistungen angerechnet worden seien, auch wenn der Hochschulzugang über das zentrale türkische Auswahlverfahren erfolgt sei. Eine Bescheinigung der Gleichwertigkeit durch das YÖK habe der Kläger nicht

vorgelegt. Die zahnärztliche Ausbildung des Klägers könne daher nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

Der Kläger hat bereits am 27.09.2023 Klage erhoben und am 30.10.2023 die ablehnenden Bescheide in die Klage einbezogen. Er könne eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung, wie sie in § 13 Abs. 1 ZHG vorausgesetzt werde, nachweisen. Er habe ein Studium der Zahnheilkunde an einer wissenschaftlichen Hochschule abgeschlossen. Der Ausbildungsnachweis sei in Nordzypern, einem Drittland, ausgestellt worden. Die Beklagte sei daher verpflichtet, das Approbationsverfahren in Gang zu setzen.

Nachdem der Kläger zunächst auch beantragt hat, ihm die zahnärztliche Approbation zu erteilen, sobald er alle Abschnitte der zahnärztlichen Kenntnisprüfung erfolgreich bestanden habe und ihn zur zahnärztlichen Kenntnisprüfung zuzulassen, beantragt er nunmehr,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 10.10.2023 hinsichtlich der Ablehnung des Berufserlaubnisantrages zu verpflichten, über seinen Antrag vom 21.02.2023 auf Erteilung einer zahnärztlichen Berufserlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie wiederholt und vertieft ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren.

Das Gericht hat die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Kultusministerkonferenz (im Folgenden GfG) um Stellungnahme ersucht, ob der Kläger die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen für die Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypern erfüllt und dort als Zahnarzt tätig werden dürfte. Die GfG hat dies mit Schreiben vom 22.11.2024 bejaht. Das Diplom des Klägers weise ein regulär fünfjähriges Studium der Zahnmedizin an der Near East University in Nordzypern nach. Aus der aufgeführten Fächer-, Kreditpunkte- und Notenübersicht ergebe sich, dass die Immatrikulation am [REDACTED] 2017 erfolgt sei und Studienleistungen aus einem vorangegangenen Studium an der International University for Science and Technology in Syrien anerkannt worden seien. Die Universität habe nach schriftlicher Anfrage die Echtheit des Abschlusses bestätigt. Die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypern seien erfüllt. Es lägen zwar keine Nachweise über die Registrierung des Diploms und die Mitgliedschaft in der Ärztekammer vor, dies seien jedoch rein formale Akte, wie mit dem Schreiben des Gesundheitsministeriums der TRNZ bestätigt worden sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Soweit die Klage zurückgenommen worden ist, war das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

Die Klage ist, soweit sie noch anhängig ist, zulässig und begründet.

I.

Die auf (Neu)bescheidung des Antrags auf Erteilung einer vorläufigen zahnärztlichen Berufserlaubnis gerichtete Klage ist zunächst als Verpflichtungsklage in Form der Untätigkeitsklage zulässig erhoben worden, weil die Beklagte ohne zureichenden Grund nicht binnen angemessener Frist (vgl. § 75 Satz 1 und 2 VwGO) über den Antrag entschieden hat. Nach Ablehnung des Antrags durch Bescheid vom 10.10.2023 hat der Kläger das Klageverfahren unter Einbeziehung dieser Entscheidung zulässigerweise als Verpflichtungsklage fortgeführt (BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 – 10 B 4/20 –, juris Rn. 8). Dieser Übergang stellt keine Klageänderung im Sinne von § 91 Abs. 1 VwGO dar, sondern ist lediglich eine Erweiterung des ursprünglichen Klageantrags.

II.

Die Klage ist begründet. Der angefochtene Bescheid der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 10.10.2023 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Der Kläger hat einen Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

1. Anspruchsgrundlage für die begehrte Erteilung der Berufserlaubnis ist § 13 Abs. 1 ZHG. Danach kann die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde auf Antrag Personen erteilt werden, die eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung nachweisen. Eine Erlaubnis nach Satz 1 wird Antragstellern, die über einen Ausbildungsnachweis als Zahnarzt verfügen, der in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz ausgestellt wurde, nicht erteilt. § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG ermöglicht Ärzten, die ihre Ausbildung im Ausland abgeschlossen haben und bei denen die Feststellung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes im Rahmen eines Approbationsverfahrens noch aussteht, die vorübergehende Ausübung einer ggf. beschränkten ärztlichen Tätigkeit ohne

Approbation. Keine Voraussetzung für die Erteilung der Berufserlaubnis ist daher die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes (Eichelberger in: Medizinrecht/Spickhoff, 3. Auflage 2018, ZHG § 13 Rn. 4; Haage, in: Nomos-BR/Haage ZahnheilkG, 2. Auflage 2017, ZahnheilkG § 13 Rn. 1). Die Erteilung einer entsprechenden Erlaubnis steht bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG im Ermessen der zuständigen Behörde. Die Beklagte hat das ihr zustehende Ermessen nicht ausgeübt, da sie – zu Unrecht – davon ausgeht, dass bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG aufgrund des Fehlens einer abgeschlossenen ärztlichen Ausbildung nicht vorliegen.

- a. Das vom Kläger eingereichte Diplom aus Nordzypern ist zunächst nicht i.S. des § 13 Abs. 1 Satz 2 ZHG als Ausbildungsnachweis als Zahnarzt, der „in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union“ ausgestellt wurde, anzusehen. 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 Standesbeamten und Standesbeamten (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 [14.06.2022]; vgl. dazu VG Bremen, Urt. v. 14.07.2022 – 5 K 72/22 –, juris Rn. 27).
- b. Der vom Kläger vorgelegte Abschluss aus Nordzypern ist jedoch eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG. Die Kammer hat zu der Vorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO, wonach Antragstellern, die über einen in einem Drittstaat ausgestellten Ausbildungsnachweis als Arzt verfügen, bei Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes die Approbation zu erteilen ist, ausgeführt (VG Bremen, Urt. v. 14.07.2022 – 5 K 72/22 –, juris Rn. 28 - 42):

„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 anerkennungsfähige Abschlüsse ist, dass ein im Drittstaat erworberner 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 [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 Th. OVG, 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. Th. OVG, 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 Nordzypern 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 Nordzypern 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 Nordzypern anerkannt. Eine dortige Tätigkeit des Klägers als Arzt würde sich ebenfalls nach von der TRNZ erlassenen Regelungen richten, nämlich den Vorgaben des nordzyprischen Bildungsgesetzes. Nach diesem dauere ein Medizinstudium sechs Jahre und werde mit dem Abschluss „Tip Doktoru“ abgeschlossen. Ein Gesetz über die Berufskammern regele 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 vereinzelten Auffassung in der Literatur davon ausgeht, dass die TRNZ nur „scheinsovverän“ (Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7

Rn. 153 [S. 150]) und damit die Türkei die eigentliche „Staatsmacht“ in Nordzypern 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 Nordzypern 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 Staatsgebiets 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 Staatsgebiets 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 Ausbildungabschlusses (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 Nordzyperns 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 Nordzypern nachweislich erfüllt“ sind.“

Daran hält die Kammer auch in Ansehung der Stellungnahme des Auswärtigen Amtes zu dem Urteil und im Rahmen des insoweit vergleichbaren § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG fest. Mit der Annahme einer abgeschlossenen Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG ist keine völkerrechtliche Anerkennung der TRNZ als Staat verbunden, denn bei der Frage der Einordnung einer Ausbildung als abgeschlossen kommt es auf die Frage der „Staatlichkeit“ nicht an.

2. Der Kläger hat durch die Vorlage seines Diploms der Near East University über die Verleihung des Titels „Diş Hekimi“ und der Bescheinigung des Gesundheitsministeriums der Türkischen Republik Nordzypern über die Berechtigung zur Registrierung als Zahnarzt nachgewiesen, dass er über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfügt und damit die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG erfüllt. Im Gebiet Nordzyperns dürfte der Kläger nach der vom Gericht eingeholten Auskunft der GfG vom 22.11.2024 mit seinem Abschluss als Arzt tätig werden. Ausreichend ist, dass er die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in

Nordzypern erfüllt. Nicht erforderlich ist eine Registrierung bei und Mitgliedschaft in der Ärztekammer.

Die Beklagte war daher antragsgemäß nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO zu verpflichten, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht hinsichtlich der durch die Beklagte vollstreckbaren Kosten auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 Satz 1 ZPO und hinsichtlich der durch den Kläger vollstreckbaren Kosten auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

4. Die Berufung wird gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Das Berufungsverfahren kann Gelegenheit zur Klärung der Frage geben, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine ärztliche Ausbildung in einem von der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich nicht anerkannten Staat als abgeschlossene ärztliche Ausbildung i.S. des § 13 Abs. 1 ZHG gilt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig.

Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

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 berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung.

Die sich auf den durch die Klagerücknahme beendeten Verfahrensteil beziehende Kostenentscheidung ist gemäß §§ 92 Abs. 3 Satz 2, 158 Abs. 2 VwGO unanfechtbar.