



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LC 105/25

VG: 5 K 2301/23

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Berufungsbeklagter –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

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

– Beklagte und Berufungsklägerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange sowie die ehrenamtliche Richterin Granig und den ehrenamtlichen Richter Osmers aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2026 für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 6. März 2025 geändert, soweit nicht mit diesem das Verfahren eingestellt worden ist.

Die Klage wird abgewiesen.

Unter Einbeziehung des unanfechtbaren Teils der erstinstanzlichen Kostenentscheidung trägt der Kläger die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung der Beklagten durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Neubescheidung seines Antrags auf Erteilung einer vorübergehenden zahnärztlichen Berufserlaubnis.

Der am ... in ... (Syrien) geborene Kläger studierte nach eigenen Angaben zunächst von ... bis ... an der A. University ... in ... und von ... bis ... an der B. University in Ägypten Zahnmedizin, ohne an diesen Universitäten einen Abschluss zu erwerben. Von ... bis ... lebte er in ... und belegte Deutschkurse. ... begann er eine Ausbildung zum Zahntechniker in ..., die er nicht beendete. Von ... bis ... studierte er Rechtswissenschaften an der Universität Bremen. In den Jahren ... bis ... setzte er sein Zahnmedizinstudium an der C. Üniversitesi D. University), einer Privatuniversität mit Sitz in Nordzypern, fort. Seinen Hauptwohnsitz behielt er während dieser Zeit in Nach eigenen Angaben hatte er sich zuvor ohne Erfolg an verschiedenen Universitäten in Deutschland und im europäischen Ausland um einen Studienplatz in Zahnmedizin beworben. Am 22.06.2020 erteilte ihm die C. Üniversitesi ein Diplom, mit dem ihm der Titel „Diş Hekimi“ („Doctor of Dental Surgery“) verliehen wurde.

Am 28.07.2020 beantragte er bei der Beklagten die Erteilung der zahnärztlichen Approbation. Er wurde daraufhin zur Vorlage einer Anerkennung seines in Nordzypern erworbenen Abschlusses durch die türkische Kommission für höhere Bildung aufgefordert. Dem kam er nicht nach. Eine Bescheidung seines 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 (Az.: 5 K 72/22), in welchem das Gericht ein an derselben Privatuniversität in

Nordzypern abgeschlossenes Studium der Humanmedizin als abgeschlossene ärztliche Ausbildung im Sinne des § 3 Abs. 3 BÄO angesehen hatte.

Mit Schreiben vom 28.03.2023 hörte die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz den Kläger zur beabsichtigten Ablehnung seiner Anträge an. Sie führte aus, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei nicht übertragbar. Die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) habe hierzu eine Stellungnahme des Auswärtigen Amtes eingeholt. Dieses habe klargestellt, dass die „Türkische Republik Nordzypern“ (TRNZ) ein vom türkischen Staat völkerrechtswidrig besetzter Teil des Staates Zypern sei. Deutschland habe 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 der TRNZ und die von ihnen verliehenen Abschlüsse nicht an. Eine Bescheidung der Anträge des Klägers erfolgte hiernach nicht.

Am 27.09.2023 hat der Kläger Untätigkeitsklage erhoben.

Mit Bescheiden vom 10.10.2023 hat die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz sowohl den Antrag auf Erteilung einer Approbation als auch den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des zahnärztlichen Berufs abgelehnt und zur Begründung ausgeführt, dass der Kläger über keine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfüge. Die in Nordzypern erworbenen Abschlüsse folgten nach Auffassung der GfG dem türkischen System und seien wie türkische Abschlüsse zu behandeln. In der Türkei müssten sich aber Antragsteller, die vor dem Studienjahr 2019/2020 immatrikuliert worden seien und in Nordzypern einen Studienplatzwechsel vollzogen hätten, oder bei denen in Nordzypern bereits zuvor erbrachte Studienleistungen angerechnet worden seien, die Gleichwertigkeit ihres erworbenen nordzyprischen Abschlusses durch die Kommission für Höhere Bildung (Yüksek Öğretim Kurulu – YÖK) bestätigen lassen, um in der Türkei als Zahnarzt arbeiten zu können. Eine solche Bescheinigung der YÖK habe der Kläger nicht vorgelegt. Seine zahnärztliche Ausbildung könne daher nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

Der Kläger hat die ablehnenden Bescheide in die Klage einbezogen und vorgetragen, entscheidungserheblich sei allein, ob er über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfüge. Um deren Gleichwertigkeit gehe es im Rahmen der vorübergehenden Berufserlaubnis nach § 13 ZHG nicht. Er habe ein Studium der Zahnheilkunde abgeschlossen. Der Ausbildungsnachweis sei in Nordzypern, einem Drittland, ausgestellt worden. Sinn und

Zweck des Zahnheilkundegesetzes sei der Patientenschutz. Dieser werde in erster Linie durch die Gleichwertigkeits- bzw. die Kenntnisprüfung sichergestellt.

Mit gerichtlichem Schreiben vom 19.09.2024 hat das Verwaltungsgericht die GfG um Stellungnahme gebeten, ob der Kläger die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen für die Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypern erfülle und dort als Zahnarzt tätig werden dürfe. Dies hat die GfG in einer Stellungnahme vom 22.11.2024 bejaht. Das Diplom des Klägers weise ein regulär fünfjähriges Studium der Zahnmedizin an der D. University in Nordzypern nach. Aus der Fächer-, Kreditpunkte- und Notenübersicht ergebe sich, dass die Immatrikulation am ... erfolgt sei und Studienleistungen aus einem vorangegangenen Studium an der A. University ... in Syrien anerkannt worden seien. Die Universität in Nordzypern habe die Echtheit des Abschlusses bestätigt. Damit seien die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen zur Beantragung einer Berufserlaubnis in Nordzypern erfüllt. Es lägen zwar keine Nachweise über die Registrierung des Diploms und die Mitgliedschaft in der Ärztekammer vor, dies seien jedoch rein formale Akte.

Nach Rücknahme seiner auf die Erteilung einer zahnärztlichen Approbation und auf Zulassung zur Kenntnisprüfung gerichteten Klage hat der Kläger erstinstanzlich noch beantragt, 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 hat beantragt,
die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt.

Mit Urteil vom 06.03.2025 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit der Kläger seine Klage zurückgenommen hat, und die Beklagte im Übrigen unter Aufhebung des Bescheides 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. Der angefochtene Bescheid vom 10.10.2023 sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Nach § 13 Abs. 1 ZHG könne die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde Personen erteilt werden, die eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung nachwiesen. Die Norm ermögliche Ärzten, die ihre Ausbildung im Ausland abgeschlossen hätten und bei denen die Feststellung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes im Rahmen eines Approbationsverfahrens noch ausstehe, die vorübergehende Ausübung einer ggf. beschränkten ärztlichen Tätigkeit ohne Approbation. Eine Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes setze

die Erteilung der Berufserlaubnis nicht voraus. § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG eröffne der zuständigen Behörde ein Ermessen. Dieses habe die Beklagte nicht ausgeübt, da sie davon ausgegangen sei, dass dem Kläger bereits die erforderliche abgeschlossene ärztliche Ausbildung fehle. Dies treffe jedoch nicht zu. Der Kläger habe durch die Vorlage seines Diploms der D. University und der Bescheinigung des Gesundheitsministeriums der Türkischen Republik Nordzypren über die Berechtigung zur Registrierung als Zahnarzt nachgewiesen, dass er über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfüge. Damit erfülle er die in § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen. Zu dem vergleichbaren § 3 Abs. 3 BÄO habe die Kammer in einer früheren Entscheidung ausgeführt, dass für die Anerkennung eines im Ausland erworbenen Abschlusses nicht geklärt werden müsse, welche Maßstäbe an die „Staatlichkeit“ des ausbildenden Staates zu stellen seien. Selbst wenn die TRNZ nicht – auch nicht faktisch – als anderer Staat oder Drittstaat anzusehen sei und infolgedessen eine direkte Anwendung der Norm ausscheide, bestehe jedenfalls eine planwidrige Regelungslücke bei vergleichbarer Interessenlage, die durch eine analoge Anwendung der Norm zu schließen sei. Die Einstufung eines an der D. University der TRNZ erworbenen Abschlusses als abgeschlossene Ausbildung führe nicht zu einer völkerrechtlichen Anerkennung der TRNZ als Staat.

Das Verwaltungsgericht hat die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Das vollständige Urteil ist der Beklagten am 20.03.2025 zugestellt worden.

Mit einem an das Oberverwaltungsgericht adressierten, aber bei dem Verwaltungsgericht eingereichten Schriftsatz vom 07.04.2025, den das Verwaltungsgericht am 09.04.2025 dem Oberverwaltungsgericht vorgelegt hat, hat die Beklagte gegen das erstinstanzliche Urteil Berufung eingelegt. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihr erstinstanzliches Vorbringen. Der Kläger verfüge nicht über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung, so dass ihm der geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer vorübergehenden Berufserlaubnis nicht zustehe. Ob eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung vorliege, richte sich nach dem Recht des jeweiligen Herkunftsstaates bzw. des Staates, der den Ausbildungsnachweis erteilt habe. Daher sei zunächst der „Herkunftsstaat“ zu bestimmen. Seit der Militärintervention der Türkei und der Besetzung von etwa einem Drittel der Insel im Jahr 1974 sei die Insel in einen türkisch-zyprischen Norden und einen griechisch-zyprischen Süden geteilt. Die 1983 einseitig ausgerufene sogenannte „Türkische Republik Nordzypren“ werde nur von der Türkei anerkannt. Da die Bundesrepublik keinen anderen zyprischen Staat außer der Republik Zypern anerkenne, könne sie nicht als „Herkunftsstaat“ des Klägers angesehen werden. Völkerrechtlich gehöre die gesamte Insel Zypern zur Republik Zypern. Nach zyprischem Recht könne der Kläger aber keine abgeschlossene Ausbildung vorweisen, weil die Republik Zypern die in der TRNZ erworbenen Abschlüsse

nicht anerkenne. Dass der Kläger in der TRNZ als Zahnarzt tätig werden dürfe, sei unbeachtlich, weil die TRNZ keine Staatsqualität besitze und somit nicht über die Abgeschlossenheit einer zahnmedizinischen Ausbildung befinden könne. Der Staat regle als maßgebliche Entscheidungsinstanz den Bereich staatlich regulierter Berufsabschlüsse.

Da die Türkei faktisch den nördlichen Teil der Insel beherrsche, könne die Türkei als Herkunftsstaat im Sinne des Gesetzes angesehen werden. Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen führe in ihrer Datenbank „anabin“ aus, dass die Abschlüsse in Nordzypren dem türkischen System folgten und daher wie türkische Abschlüsse bewertet würden. Zur Bewertung der Abgeschlossenheit der Ausbildung müsse aber die Gleichwertigkeit des erworbenen Abschlusses durch die türkische YÖK bestätigt werden. Denn die Türkei verlange dies für die Anerkennung nordzyprischer Abschlüsse unter anderem dann, wenn Absolventinnen und Absolventen ihre Abschlüsse auf der Grundlage von transferierten Studienleistungen nach einem Studienplatzwechsel erhalten hätten. Die somit in seinem Fall erforderliche Bestätigung der YÖK habe der Kläger nicht vorgelegt. Ob bzw. welche Studienleistungen er sich in Nordzypren habe anerkennen lassen, sei ebenfalls nicht nachvollziehbar. In dem Diplom werde zwar festgestellt, dass er ein fünfjähriges Studienprogramm in Nordzypren absolviert habe. Seinem Lebenslauf sei aber nur eine dreijährige Studiendauer in Nordzypren zu entnehmen. Er sei am ... immatrikuliert worden und das Diplom datiere vom Zudem sei er in dieser Zeit durchgängig in ... gemeldet gewesen. Es bedürfe daher einer Erklärung, wie er gleichzeitig ein Präsenzstudium der Zahnmedizin in Nordzypren habe absolvieren können.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 06.03.2025 (Az.: 5 K 2301/23) aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung. Die Beklagte verkenne, dass es für die Frage der Abgeschlossenheit einer Ausbildung nicht auf die völkerrechtliche Anerkennung eines Gebiets, sondern allein auf dessen innerstaatliche Strukturen ankomme. Die TRNZ verfüge über ein funktionierendes Bildungs- und Gesundheitssystem sowie über ein rechtlich geregeltes Berufszugangsverfahren für Zahnärzte. Die GfG habe bestätigt, dass die Voraussetzungen zur Berufsausübung in Nordzypren in seinem Fall vorlägen. Es sei nicht Aufgabe deutscher Verwaltungsbehörden oder Gerichte, völkerrechtliche Anerkennungsfragen zu entscheiden. Der von dem Kläger erworbene Abschluss sei vergleichbar mit an-

deren Drittstaatenabschlüssen. Der Gesetzgeber verlange für die vorübergehende Berufserlaubnis keine Gleichwertigkeit der Studieninhalte, sondern nur eine abgeschlossene Ausbildung im Herkunftsgebiet. Daher sei auch eine Anerkennung der Gleichwertigkeit in der Türkei durch die YÖK nicht erforderlich. Zudem sei die Anwendung des Fachrechts auf ein de facto-Regime nicht ungewöhnlich. Auch aus dem völkerrechtlich nicht als Staat anerkannten Taiwan würden Ausbildungsnachweise in Deutschland anerkannt. Gleiches gelte für Abschlüsse aus den palästinensischen Gebieten, dem Kosovo oder Transnistrien. Hier stehe nicht die politische Anerkennung eines Staates im Vordergrund, sondern die effektive Existenz eines stabilen und kontrollierenden Bildungs- und Verwaltungswesens im Herkunftsgebiet. Die D. University sei in der TRNZ als Ausbildungsstätte für Zahnmedizin offiziell zugelassen und durch lokale Institutionen akkreditiert. Dies sei eine ausreichende Grundlage für die Anerkennung der dort erworbenen Abschlüsse. Die angefochtene Entscheidung trage der Bedeutung der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit angemessenen Rechnung.

Der Senat hat in der mündlichen Verhandlung Beweis erhoben durch ergänzende Anhörung der zuständigen Referatsleiterin der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz zu ihrem erstinstanzlich erstatteten Gutachten vom 24.11.2024. Wegen des Inhalts ihrer Ausführungen wird auf die Sitzungsniederschrift der mündlichen Verhandlung Bezug genommen. Die aus den Verfahren - 5 K 72/22 - und - 5 V 15/22 - beigezogenen Unterlagen sind ebenfalls Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, der aus den Verfahren - 5 K 72/22 - und - 5 V 15/22 - beigezogenen Unterlagen und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Beklagten ist zulässig (I.) und begründet (II.). Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Neubescheidung seines auf Erteilung einer vorübergehenden Berufserlaubnis gerichteten Antrags. Das Urteil des Verwaltungsgerichts war daher, soweit das Verfahren nicht eingestellt worden ist, zu ändern und die Klage abzuweisen.

I. Die gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 06.03.2025 eingelegte Berufung der Beklagten ist zulässig.

Der Zulässigkeit der Berufung steht nicht entgegen, dass die Beklagte den Berufungsschriftsatz an das Oberverwaltungsgericht und nicht an das Verwaltungsgericht adressiert hat. Er ist dennoch form- und fristgerecht bei dem Verwaltungsgericht als dem gemäß § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO zuständigen Gericht eingegangen.

Da das vollständige Urteil der Beklagten am 20.03.2025 zugestellt wurde, endete die einmonatige Frist zur Einlegung der von dem Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung am Dienstag, den 22.04.2025, da der 20.04.2025 auf einen Sonntag und der 21.04.2025 auf einen Feiertag (Ostermontag) fiel, § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 2 ZPO. Die Beklagte hatte die an das Oberverwaltungsgericht adressierte Berufungsschrift entgegen der Adressierung nicht bei dem Oberverwaltungsgericht, sondern – letztlich in Einklang mit § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO – bei dem Verwaltungsgericht eingereicht. Dieses legte den Schriftsatz nebst Akten sodann dem Oberverwaltungsgericht am 09.04.2025 im ordentlichen Geschäftsgang vor.

Es kann dahinstehen, ob die ursprüngliche Einreichung der Berufungsschrift bei dem Verwaltungsgericht aufgrund der fehlerhaften Adressierung nicht als „vom Erklärungswillen der Beklagten getragen“ anzusehen und daher zunächst an das Oberverwaltungsgericht weiterzuleiten gewesen wäre (so OVG RP, Beschl. v. 22.10.2007 - 10 A 10735/07, juris Rn. 6 ff.). Selbst in diesem Fall hätte die Beklagte darauf vertrauen dürfen, dass der Schriftsatz innerhalb der einmonatigen Frist in die Verfügungsgewalt des nach § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO zuständigen Verwaltungsgerichts gelangt. Die Einreichung der Berufungsschrift bei dem Verwaltungsgericht erfolgte so rechtzeitig, dass es bis zum Ablauf der Berufungseinlegungsfrist unproblematisch möglich gewesen wäre, den Schriftsatz zunächst an das Oberverwaltungsgericht weiterzuleiten, um von diesem aufgrund der prozessualen Fürsorgepflicht letztlich wieder dem Verwaltungsgericht vorgelegt zu werden (zur Fürsorgepflicht BVerfG, Beschl. v. 20.06.1995 - 1 BvR 166/93, juris Rn. 45 f.).

Weiter hat die Beklagte die Berufung innerhalb der hierfür gemäß § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO geltenden Frist begründet. Der vom 16.05.2025 datierende Begründungsschriftsatz ging am 19.05.2025 bei dem Oberverwaltungsgericht ein.

II. Die Berufung der Beklagten ist auch begründet, da sich die Klage, soweit sie im Berufungsverfahren noch anhängig ist, zulässig, aber unbegründet ist. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags auf Erteilung einer vorübergehenden Berufserlaubnis, da bereits die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG nicht erfüllt sind. Der Ablehnungsbescheid erweist sich daher im Ergebnis als rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO.

1. Die Klage ist zulässig. Der Kläger hat am 27.09.2023 Bescheidungsklage in Form einer Untätigkeitsklage erhoben, nachdem die Beklagte ohne zureichenden Grund nicht über seinen Antrag auf Erteilung einer Berufserlaubnis vom 21.02.2023 entschieden hatte, § 75 Satz 1 und 2 VwGO. Den nach der Klageerhebung erlassenen Ablehnungsbescheid der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 10.10.2023 hat der Kläger mit Schriftsatz vom 30.10.2023 in das Klageverfahren einbezogen und die auf Neubescheidung seines Antrags gerichtete Klage zulässigerweise fortgeführt (BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 - 10 B 4.20, juris Rn. 8). Die Durchführung eines Vorverfahrens war gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BremAGVwGO entbehrlich.

Einem Rechtsschutzbedürfnis des Klägers steht nicht entgegen, dass er seine ursprünglich auf Erteilung der Approbation gerichtete Klage zurückgenommen hat und damit den diesbezüglichen Ablehnungsbescheid hat bestandskräftig werden lassen. Die Erteilung einer vorübergehenden Berufserlaubnis nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG setzt bereits nicht voraus, dass parallel ein Verfahren auf Erteilung einer Approbation betrieben wird (ähnlich wohl Eichelberger, in: Spickhoff, MedizinR, 4. Aufl. 2022, ZHG § 13 Rn. 13), auch wenn die Berufserlaubnis gerade für solche Fälle vorgesehen ist, in denen ein Antragsteller über eine in einem Drittstaat abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfügt, aber – z.B. wegen einer noch ausstehenden Gleichwertigkeitsprüfung oder sprachlichen Defiziten – (noch) keinen Anspruch auf Erteilung einer Approbation hat (vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 97; Hanneken, in: Prütting, Medizinrecht, 7. Aufl. 2025, § 13 ZHG, Rn. 9; s.a. OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 17.03.2020 - 12 S 1/20, juris Rn. 4). Überdies hat die Beklagte ausweislich der erstinstanzlichen Sitzungsniederschrift im konkreten Fall zugesagt, in eine erneute Prüfung des Approbationsantrags des Klägers einzutreten, wenn rechtskräftig entschieden sei, dass er über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfüge. Insofern könnte der Kläger mit einem Obsiegen im Berufungsverfahren seine Rechtsstellung verbessern.

2. Die Klage erweist sich jedoch als unbegründet. Dem Kläger steht der geltend gemachte Neubescheidungsanspruch in dem maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren nicht zu, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO.

a) Anspruchsgrundlage für den Neubescheidungsanspruch ist § 13 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG) in der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 16.04.1987 (BGBl. I, S. 1225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.05.2020 (BGBl. I, S. 1018).

Danach kann die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde auf Antrag Personen erteilt werden, die eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung nachweisen. Bei der Entscheidung über die Erteilung einer Berufserlaubnis steht der zuständigen Behörde ein Ermessen zu. Die Erlaubnis kann inhaltlich auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen beschränkt werden, § 13 Abs. 2 Satz 1 ZHG. Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 ZHG ist der Zeitraum, für den die vorübergehende Berufserlaubnis erteilt werden kann, auf zwei Jahre begrenzt. Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 ZHG wird eine Berufserlaubnis (vorbehaltlich eines besonderen Interesses nach Absatz 1a) nicht erteilt, wenn der Antragsteller über einen Ausbildungsnachweis als Zahnarzt verfügt, der in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz ausgestellt oder nach der Richtlinie 2005/36/EG (Berufsanerkennungsrichtlinie) anerkannt wurde, da dieser, wenn die sonstigen Approbationsvoraussetzungen vorliegen, einen unmittelbaren Anspruch auf Erteilung der Approbation hat (Eichelberger, in: Spickhoff, MedizinR, 4. Aufl. 2022, ZHG § 13 Rn. 8).

b) Der von dem Kläger geltend gemachte Anspruch ist nicht bereits wegen § 13 Abs. 1 Satz 2 ZHG ausgeschlossen. Denn bei dem von ihm in Nordzypern erworbenen Diplom handelt es sich nicht um einen Ausbildungsnachweis im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 2 ZHG.

Zwar gehört die gesamte Insel Zypern – einschließlich Nordzypern – völkerrechtlich zur Republik Zypern und damit seit dem 01.05.2004 zu einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, kommt das Unionsrecht auf dem Gebiet der Türkische Republik Nordzypern aber nicht zur Anwendung. Seit der Besetzung Nordzyperns durch das türkische Militär im Jahr 1973 ist die Republik Zypern nicht in der Lage, ihr Recht dort durchzusetzen. Der Nordteil Zyperns wird durch die 1983 ausgerufene Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) kontrolliert. Die Anwendung des Rechts der Europäischen Union ist durch das Protokoll Nr. 10 über Zypern der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäischen Union begründenden Verträge (ABl. 2003, Nr. L 236, S. 955) ausgesetzt, solange die Regierung der Republik Zypern in diesem Gebiet keine tatsächliche Kontrolle ausübt (vgl. EU-Kommission, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus_de (Stand: 04.05.2026) sowie EuGH, Urt. v. 28.04.2009 - C-420/07, juris; BFH, Beschl. v. 18.02.2021 - III B 123/20, juris Rn. 10). Die Republik Zypern erkennt in der Türkischen Republik Nordzypern erworbene Abschlüsse nicht als zyprische Abschlüsse an.

c) Der geltend gemachte Anspruch steht dem Kläger nicht zu, weil er nicht über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG verfügt.

Mit dem Diplom der privaten C. Üniversitesi (D. University) mit Sitz in der Türkischen Republik Nordzypren über die Verleihung des Titels „Diş Hekimi“ und der Bescheinigung des Gesundheitsministeriums der Türkischen Republik Nordzypren über die Berechtigung zur Registrierung als Zahnarzt in Nordzypren kann der nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG erforderliche Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung nicht geführt werden. Denn eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung in diesem Sinne setzt voraus, dass der Ausbildungsabschluss in einem von der Bundesrepublik völkerrechtlich anerkannten Staat erworben wurde (aa)). Daran fehlt es hier (bb)).

aa) Auch wenn sich dies nicht unmittelbar aus seinem Wortlaut ergibt, ist § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG dahingehend auszulegen, dass für den Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung – wie auch im Rahmen des § 2 Abs. 3 ZHG – ein in einem (Dritt-)Staat ausgestellter Ausbildungsnachweis für die Ausübung des zahnärztlichen Berufs zu verlangen ist. Hierfür sprechen insbesondere die Gesetzssystematik und der Sinn und Zweck der Vorschrift. An den Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG sind keine geringeren Anforderungen zu stellen als an den von § 2 Abs. 3 Satz 1 ZHG vorausgesetzten Ausbildungsnachweis ((1)). „Staat“ in diesem Sinne ist nur ein von der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich anerkannter Staat ((2)).

(1) Der Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG kann nur durch einen in einem Staat ausgestellten Ausbildungsnachweis erbracht werden (vgl. zu den Anforderungen an die Bescheinigung des ausstellenden Staates iRd § 3 Abs. 3 BÄO: OVG NRW, Beschl. v. 18.07.2018 - 13 A 2280/17, juris Rn. 4).

§ 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG enthält – anders als § 2 Abs. 3 Satz 1 ZHG – zwar keine ausdrückliche Bezugnahme auf einen (Dritt-)Staat. So lautet Satz 1: „Die Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde kann auf Antrag Personen erteilt werden, die eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung nachweisen.“ Dem Wortlaut nach ist somit jedweder zahnärztliche Ausbildungsabschluss erfasst, unabhängig davon, ob die Ausbildung an einer staatlichen oder privaten Ausbildungsstätte absolviert wurde, ob es sich um eine akademische Ausbildung handelt und ob der Abschluss in dem Ausbildungsstaat zu einer Berufsausübung als Zahnarzt berechtigt. Ein solches Ergebnis liefe jedoch der Regelungsabsicht des Gesetzgebers erkennbar zuwider, so dass eine teleologische Reduktion der Norm geboten ist.

Zunächst ergibt sich aus der Gesetzessystematik des Zahnheilkundegesetzes, dass der Gesetzgeber an den für die Erteilung einer Berufserlaubnis erforderlichen Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung keine geringeren Anforderungen stellen wollte, als an den in einem Drittstaat ausgestellten Ausbildungsnachweis für die Ausübung des zahnärztlichen Berufs, der für die Erteilung einer Approbation nach § 2 Abs. 3 Satz 1 ZHG zu erbringen ist. Die Vorschriften sind darauf zugeschnitten, Inhabern von einem im Ausland erworbenen Abschluss, der nicht bereits in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz ausgestellt oder nach der Richtlinie 2005/36/EG anerkannt wurde, die Ausübung der zahnärztlichen Tätigkeit entweder befristet und einschränkbar (vorübergehende Berufserlaubnis) oder dauerhaft und uneingeschränkt (Approbation) zu erlauben. Beide Vorschriften setzen (anders als etwa § 13 Abs. 4 ZHG) voraus, dass es sich bei den Antragstellern bereits um vollständig ausgebildete Zahnärzte handelt, die grundsätzlich über eine hinreichende Qualifizierung zur Ausübung ihres Berufs verfügen. Denn aus § 13 Abs. 5 ZHG folgt, dass auch der Inhaber einer Berufserlaubnis „im Übrigen die Rechte und Pflichten eines Zahnarztes“ hat (s. hierzu OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 17.03.2020 - 12 S 1/20, juris Rn. 4; BT-Drs. 17/6260, S. 97). Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass § 2 Abs. 3 ZHG – anders als § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG – zusätzlich zur abgeschlossenen Ausbildung die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes voraussetzt, da mit der Approbation im Gegensatz zur Berufserlaubnis gerade die Voraussetzung für die unbefristete und uneingeschränkte Berufsausübung geschaffen werden soll. Die Erteilung einer Berufserlaubnis kommt dagegen in solchen Fällen in Betracht, in denen die Voraussetzungen für die Approbationserteilung – ggf. noch – nicht erfüllt sind (vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 97; bereits zu § 10 ZHG a.F. BR-Drs. 134/61, S. 6). Indes finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass an das Tatbestandsmerkmal der Abgeschlossenheit der zahnärztlichen Ausbildung im Rahmen der Erlaubnis nach § 13 Abs. 1 ZHG geringere Anforderungen zu stellen wären als an den nach § 2 Abs. 3 ZHG beizubringenden Ausbildungsnachweis. Da § 2 Abs. 3 Satz 1 ZHG ausdrücklich bestimmt, dass der Ausbildungsnachweis in einem „anderen als den in Abs. 2 Satz 1 genannten Staaten (Drittland) ausgestellt“ worden sein muss, und hierfür gemäß § 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2a) ZHG unter anderem die Vorlage einer Bescheinigung über die Berechtigung zur Berufsausübung „im Herkunftsstaat“ verlangt wird, müssen diese Anforderungen somit auch für den Ausbildungsnachweis nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG gelten.

Dieses Verständnis entspricht auch dem Aufbau des § 13 Abs. 1 ZHG, dessen Sätze 2 und 3 regeln, dass Inhabern von Ausbildungsnachweisen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz ausgestellt oder nach der Richtlinie

2005/36/EG anerkannt wurden, keine Berufserlaubnis erteilt wird. Im Umkehrschluss kommt eine Erlaubniserteilung nur für Inhaber solcher Ausbildungsnachweise in Betracht, die ihre Ausbildung in Staaten abgeschlossen haben, die die in Satz 2 und 3 genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Die Bestimmung des Anwendungsbereichs von § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG erfolgt mithin allein nach dem Staat, in dem die Ausbildung abgeschlossen wurde. Von diesem Verständnis ist auch der Gesetzgeber erkennbar ausgegangen. So geht aus der Begründung zur Novellierung des Zahnheilkundegesetzes 2011/2012 hervor, dass er den Anwendungsbereich des § 13 Abs. 1 ZHG für Inhaber sogenannter „Drittstaatsdiplome“ eröffnet sah. Dieselbe Begrifflichkeit verwendete er zur Erläuterung des Anwendungsbereichs von § 2 Abs. 3 ZHG (vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 40 sowie 95 bis 97).

Für das Erfordernis eines staatlichen bzw. staatlich anerkannten Ausbildungsnachweises spricht weiter der Sinn und Zweck der Norm. Durch die Möglichkeit der Erteilung einer Berufserlaubnis sollen Inhaber von Ausbildungsnachweisen aus Drittstaaten leichter eine qualifikationsadäquate Beschäftigung finden und in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden (BT-Drs. 17/6260, S. 40 ff.). Zugleich gebietet es aber der Patientenschutz, dass vor Erteilung einer Berufserlaubnis verlässlich geprüft wird, ob der Antragsteller tatsächlich über eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung verfügt.

Der Anerkennung einer im Ausland abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung liegt die Annahme zugrunde, dass die antragstellende Person eine Ausbildung abgeschlossen hat, die sie dazu befähigt, in dem Staat ihres Ausbildungsabschlusses den zahnärztlichen Beruf auszuüben. Ein solcher Abschluss soll auch in Deutschland die Grundlage für die Aufnahme des zahnärztlichen Berufs darstellen. Mit der Anerkennung vertraut der Gesetzgeber somit darauf, dass der jeweilige (Dritt-)Staat einen eigenen innerstaatlichen Rechtsrahmen dafür setzt, welche Anforderungen an die zahnärztliche Ausbildung und den für die Berufsausübung erforderlichen Befähigungsnachweis zu stellen sind und wie die Einhaltung kontrolliert wird. Das Vertrauen auf eine in einem anderen Staat erworbenen Abschluss beruht also maßgeblich darauf, dass der andere Staat die Abgeschlossenheit der zahnärztlichen Ausbildung überprüft und seinerseits anerkannt hat und dies durch die Ausstellung geeigneter Unterlagen bescheinigt. Ob ein Abschluss diese von dem (Dritt-)Staat aufgestellten Bestimmungen einhält und nach dortigem Recht zu einer Berufsausübung berechtigt, muss von den deutschen Behörden anhand offizieller staatlicher Dokumente nachprüfbar sein. Folgerichtig verlangt § 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2a) ZHG die Vorlage einer „Bescheinigung über die Berechtigung zur Berufsausübung im Herkunftsstaat“.

Wann eine Ausbildung als abgeschlossen anzusehen ist, ist somit nach dem Recht „des Herkunftsstaates“ zu beurteilen, in dem die Ausbildung erworben wurde (teilweise auch

„Ausbildungsstaat“, vgl. NdsOVG, Beschl. v. 09.12.2025 - 8 ME 107/25, juris Rn. 23 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 18.07.2018 - 13 A 2280/17, juris Rn. 4; HessVGH, Urte. v. 19.04.2013 - 7 A 908/12, juris Rn. 52; zu § 3 Abs. 3 BOÄ: VG Bremen, Urte. v. 14.07.2022 - 5 K 72/22, juris Rn. 42 m.w.N.; Eichelberger, in: Spickhoff, MedizinR, 4. Aufl. 2022, ZHG § 13 Rn. 4; Haage, in: Nomos-BR ZahnheilkG, 2. Aufl. 2017, ZHG § 13 Rn. 2; ders., MedR 2015, 655). Denn nur nach der dort geltenden Rechtslage kann beurteilt werden, ob aus dem Abschluss die Berechtigung zur zahnärztlichen Berufszulassung „in dem Land des Studienabschlusses“ resultiert (vgl. BVerwG, Urte. v. 29.08.1996 - 3 C 19.95, juris Rn. 15 sowie zu § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BÄO a.F. Urte. v. 14.06.2001 - 3 C 35.00, juris Rn. 15). Wenn aber die in dem Drittstaat geltende Rechtslage maßgeblich für die Beurteilung der Abgeschlossenheit der Ausbildung ist, kann ein entsprechender Nachweis nur durch amtliche Dokumente des Herkunftsstaates geführt werden (in diesem Sinne auch OVG NRW, Beschl. v. 18.07.2018 - 13 A 2280/17, juris Rn. 4).

Die historische Auslegung der Norm führt schließlich zu keinem anderen Ergebnis. Seit der Novellierung des Zahnheilkundegesetzes 2011/2012 knüpfen die Erteilungsvoraussetzungen für Approbation und Berufserlaubnis nicht länger an die früher maßgebliche Staatsangehörigkeit der Antragsteller an. Maßgeblicher Bezugspunkt für die Eröffnung des Anwendungsbereiches von § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG ist seither, aus welchem Staat der Ausbildungsnachweis stammt. Differenziert wird zwischen Ausbildungsnachweisen aus der Europäischen Union, dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz einerseits und Ausbildungsnachweisen aus Drittstaaten andererseits (BT-Drs. 17/6260, S. 40; s. außerdem Haage, in: Nomos-BR ZahnheilkG, 2. Aufl. 2017, ZHG § 13 Rn. 2).

(2) Ist hiernach davon auszugehen, dass der Nachweis einer abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG nur durch amtliche Dokumente eines Staates erbracht werden kann, setzt dies weiter voraus, dass es sich um einen durch die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich anerkannten Staat handelt. Denn nur anhand wirksamer staatlicher Regelungen des Herkunftsstaates kann die Abgeschlossenheit der Ausbildung rechtssicher festgestellt werden. Für eine analoge Anwendung der Norm auf Abschlüsse aus „Nicht-Staaten“ ist zur Überzeugung des Senats kein Raum.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber, wenn er im Gesetzestext oder in der Begründung auf „Staaten“ Bezug nimmt, hiermit nur solche meint, die er selbst völkerrechtlich anerkennt. Würde er andere Territorien erfassen wollen, wäre davon auszugehen, dass er dies ausdrücklich klarstellt. So hat er etwa für solche Ausbildungen, die in der von der Bundesrepublik damals nicht völkerrechtlich anerkannten Deut-

schen Demokratischen Republik absolviert worden waren, besondere Anerkennungsregelungen getroffen (s. § 2 Abs. 1 Satz 5 ZHG i.d.F. vom 25.02.1983, BGBl. I, S. 187 sowie die Gesetzesbegründung v. 16.09.1982, BT-Drs. 9/1987, S. 14). Soweit im Übrigen keine von der Bundesrepublik „nicht anerkannte Staaten“ adressiert werden, ist davon auszugehen, dass die getroffenen Regelungen für solche auch nicht gelten sollen.

Dieses Verständnis entspricht dem Sinn und Zweck der Regelungen in § 2 und § 13 ZHG. Aus Sicht der Bundesrepublik kann nur ein von ihr anerkannter souveräner Staat den zur Überprüfung der Abgeschlossenheit der Ausbildung erforderlichen innerstaatlichen Rechtsrahmen wirksam setzen. In diesem Fall sind der Abschluss und die hieraus resultierende Berechtigung zur Ausübung der zahnärztlichen Tätigkeit einem national geregelten Verfahren unterworfen, das seinerseits die Grundlage für die Anerkennung des Abschlusses in der Bundesrepublik darstellt. Dies dient der Rechtssicherheit und der Qualitätssicherung und damit im Ergebnis dem Patientenschutz.

Dem Kläger kann nicht gefolgt werden, wenn er meint, qualitative Gesichtspunkte seien erst (und offenbar ausschließlich) im Rahmen der Gleichwertigkeits- oder Kenntnisprüfung zu berücksichtigen. Vielmehr ist auch im Rahmen des § 13 ZHG zu gewährleisten, dass der Inhaber einer Berufserlaubnis seine Berufspflichten ordnungsgemäß erfüllen wird. Zwar hat der Gesetzgeber inhaltliche Ausbildungsdefizite von Antragstellern aus Drittstaaten durch den Verzicht auf eine Gleichwertigkeit der Ausbildungsinhalte im Rahmen des § 13 ZHG bewusst in Kauf genommen (vgl. BT-Drs. 17/6260, S. 97). Es muss aber jedenfalls sichergestellt sein, dass überhaupt ein staatlich anerkannter Ausbildungsabschluss vorliegt. Bei Personen, die diesen Nachweis nicht erbringen können, besteht die Gefahr, dass sie die zur ordnungsgemäßen Behandlung der Patienten erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht besitzen. Insoweit handelt es sich bei dem staatlich anerkannten Ausbildungsnachweis um eine Mindestanforderung, die an die abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung zu stellen ist.

Im Übrigen lässt sich aus dem Umstand, dass die Erlaubniserteilung nach § 13 ZHG keine Gleichwertigkeit der Ausbildungsinhalte verlangt, nicht schließen, dass die Qualität der Ausbildung insgesamt keine Rolle spielte. Diese ist zwar nicht auf der Tatbestandsebene, sehr wohl aber im Zuge der Ermessensausübung zu berücksichtigen (vgl. hierzu BVerwG, Beschl. v. 09.10.1980 - 3 B 55.80, juris Rn. 4 f.; OVG NRW, Beschl. v. 19.03.2007 - 13 A 4204/06, juris Rn. 64 f. und v. 06.04.2005 - 13 B 221/05, juris; die fachliche Eignung bereits auf Tatbestandsebene prüfend VGH BW, Urt. v. 05.09.1986 - 9 S 1601/85, NJW 1987, 1502; Eichelberger, in: Spickhoff, 4. Aufl. 2022, ZHG § 13 Rn. 5 f.). Bereits eine Entschlie-

ßung des Bundestages von 1982 besagt, dass eine vorübergehende Erlaubnis zur Ausübung der Zahnheilkunde nach § 13 Abs. 1 ZHG nicht erlaubt werden soll, wenn Zweifel bestehen, ob die zahnärztliche Ausbildung des Betroffenen „der Art und den wesentlichen Inhalten der in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschriebenen Ausbildung“ entspricht (BT-Drs. 9/2235, S. 3; BT-Prot. 9/137, S. 8548). Auch die Gesetzesbegründung 2011 betont den Patientenschutz und weist auf das Erfordernis der fachlichen Eignung zur Berufsausübung hin (BT-Drs. 17/6260, S. 97). Um eine sachgerechte Ermessensentscheidung über eine etwaige Beschränkung der Erlaubnis auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen zu treffen, muss die zuständige Behörde prüfen können, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang fachliche Defizite bestehen. Insofern greift es zu kurz, wenn der Kläger meint, qualitative Elemente der Ausbildung seien erst im Rahmen der Gleichwertigkeits- und der Kenntnisprüfung zu berücksichtigen.

Zwar trifft es zu, dass allein der Umstand, dass die Bundesrepublik einen Staat völkerrechtlich anerkannt hat, noch keine Aussage über die Qualität eines in diesem Staat erworbenen Abschlusses trifft. Zweifel an der inhaltlichen Qualität der Ausbildung der D. University, wie sie in der mündlichen Verhandlung von der Mitarbeiterin der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen geäußert wurden, sind auch an Hochschulen mit Sitz in völkerrechtlich anerkannten Staaten denkbar. Umgekehrt führt aber das Fehlen eines von der Bundesrepublik anerkannten Staates dazu, dass nicht rechtssicher festgestellt werden kann, ob überhaupt eine abgeschlossene Ausbildung vorliegt. Im Fall der Türkischen Republik Nordzypern mag ein seit Jahren stabiles Regime mit eigenen Regelungen zur Berufszulassung und einer Kommission im Bereich des Hochschulwesens gegeben sein. Gerade der von dem Verwaltungsgericht aufgezeigte Umstand, dass nicht anerkannte Herrschaftsverbände „im Grad ihrer Konstituierung und ihres Entwicklungsstandes ganz unterschiedlich aufgestellt sein“ können, verdeutlicht aber, dass es, stellt man nicht auf die – abstrakt bestimmbare – völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesrepublik ab, an einem Abgrenzungskriterium fehlt, ab wann ein Regime hinreichend stabil ist, um verbindliches Innenrecht zu setzen. Insofern wäre in der Praxis mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten zu rechnen.

bb) Nach dem vorstehend dargelegten Maßstab hat der Kläger mit dem von der C. Üniversitesi ausgestellten Diplom und der Bescheinigung des Gesundheitsministeriums der Türkischen Republik Nordzypern keine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 ZHG nachgewiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland erkennt in Übereinstimmung mit den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen keinen anderen zyprischen Staat

außer der Republik Zypern an (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/7590, S. 4). Aus diesem Grund kommt weder der nordzyprischen Kommission für Höhere Bildung (Yükseköğretim Planlama, Denetleme, Akreditasyon ve Koordinasyon Kurulu – YÖDAK) noch dem nordzyprischen Gesundheitsministerium die erforderliche Hoheitsgewalt zu, um die Abgeschlossenheit der zahnärztlichen Ausbildung zu bestätigen.

Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte unter Verweis auf die Einschätzung der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bei der Kultusministerkonferenz den Kläger auf die Möglichkeit verweist, einen Ausbildungsnachweis durch die Türkei einzuholen. Zwar gehört die Türkische Republik Nordzypern nicht zum Staatsgebiet der Türkei, so dass die Türkei nicht der „Staat der Ausbildung“ ist. Nach den Angaben der Mitarbeiterin der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in der mündlichen Verhandlung ist die C. Üniversitesi (D. University) in der Türkei aber akkreditiert. Ein dort erworbener Abschluss wird in der Türkei unmittelbar anerkannt und berechtigt zur Registrierung bei der türkischen Zahnärztekammer, wenn der Studienplatz über das zentrale türkische Auswahlssystem vergeben wurde. Dies ist bei dem Kläger allerdings nicht der Fall. In Fällen, in denen – wie vorliegend – die Zuweisung zur Universität nicht über das zentrale türkische Auswahlssystem stattfindet und der Abschluss auf der Grundlage transferierter Studienleistungen nach einem Studienplatzwechsel erteilt wird, behält sich die türkische Kommission für Höhere Bildung (YÖK) nach Angaben der sachverständigen Zeugin vor, vor einer Anerkennung des Abschlusses Ausgleichsmaßnahmen zu fordern. Diese würden individuell festgelegt und könnten Prüfungen oder klinische Praktika beinhalten. Diese Praxis liege darin begründet, dass gerade an der D. University eine Vielzahl von Personen das Studium aufnehmen, die zuvor in anderen Herkunftsstaaten mit einem Zahnmedizinstudium gescheitert seien.

Der Kläger hat eine Bestätigung der Anerkennung seines Abschlusses durch die türkische Kommission für Höhere Bildung nicht vorgelegt und damit den Nachweis einer in der Türkei abgeschlossenen zahnärztlichen Ausbildung nicht geführt.

Auch unter Berücksichtigung der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit begegnet dieses Ergebnis keinen Bedenken. Die normativen Vorgaben des Zahnheilkundengesetzes und der Bundesärzteordnung, die Ausübung der (zahn-)ärztlichen Tätigkeit von einer Approbation oder einer Erlaubnis abhängig zu machen, betreffen zwar die Freiheit der Berufswahl. Das Erfordernis – selbst strenger – Qualifikationsnachweise ist jedoch auf-

grund des damit bezweckten Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung als einem besonders wichtigen Gemeinschaftsgut (s. BVerfG, Beschl. v. 14.03.1989 - 1 BvR 1033/82, 1 BvR 174/84, juris Rn. 66 m.w.N.) gerechtfertigt. In der mündlichen Verhandlung gab der Kläger an, dass er davon ausgehe, etwaige Prüfungen vor der YÖK in türkischer Sprache ablegen zu müssen, die er nicht spreche. An der D. University seien die Studieninhalte in englischer Sprache vermittelt worden. Hieraus folgt jedoch keine unzumutbare Beeinträchtigung des Klägers, der sich über die Anerkennungsmöglichkeiten eines in Nordzypren absolvierten Studiums vor der Aufnahme des Studiums hätte informieren können. Es ist auch nicht zu beanstanden, wenn die türkische YÖK für die Anerkennung seines Abschlusses eine Gleichwertigkeitsprüfung verlangt, obwohl eine solche nach deutschem Recht für die Erteilung einer Berufserlaubnis nicht erforderlich ist. Die Vorgaben des türkischen Rechts sind einzuhalten, will der Kläger darüber den Nachweis der Abgeschlossenheit seiner Ausbildung erbringen.

Dass das Auswärtige Amt die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe im Fall Nordzyprens aus einer politischen Motivation heraus zur Nichtanerkennung der dort erworbenen Abschlüsse angewiesen hat, ändert nichts daran, dass diese Weisung im konkreten Fall durch die Rechtslage gedeckt ist. Anders dürfte sich dies in dem hier nicht zu entscheidenden Fall darstellen, wenn eine Weisung die Anerkennung von Abschlüssen aus nicht als Staat anerkannten Territorien verlangt, ohne dass hierfür besondere Rechtsgründe vorliegen. Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die von der Mitarbeiterin der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bestätigte Anerkennung in Taiwan erworbener Ausbildungsnachweise nicht in Einklang mit § 13 Abs. 1 ZHG und § 2 Abs. 3 ZHG steht. Hieraus kann der Kläger jedoch keine eigenen Rechte ableiten. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht nicht.

d) In Betracht käme nach alledem nur die Erteilung einer Erlaubnis nach § 13 Abs. 4 ZHG, der gerade keine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung voraussetzt. Es ist aber weder vorgetragen noch ersichtlich, dass dessen Voraussetzungen vorlägen. Denn dies wäre nur dann der Fall, wenn die aufgrund der Erlaubnis auszuübende Tätigkeit zum Abschluss der zahnärztlichen Ausbildung erforderlich wäre. Hierfür liegen keine Anhaltspunkte vor.

III. Die Kostenentscheidung beruht für den im Berufungsverfahren noch anhängigen Teil des Verfahrens auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711, § 709 Satz 2 ZPO.

IV. Die Revision wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen. Auch wenn die einschlägigen Vorschriften des Zahnheilkundegesetzes, einschließlich § 13 ZHG, derzeit einer Novellierung unterliegen (BT-Drs. 21/3207), geht der Senat davon aus, dass sich die Frage, wie mit (zahn-)ärztlichen Abschlüssen, die in einem völkerrechtlich nicht als Staat anerkannten Gebiet (wie Nordzypern) erworben werden, umzugehen ist, auch nach der künftigen Rechtslage stellen wird. Dieser Frage kommt eine über den vorliegenden Einzelfall hinausgehende Bedeutung zu.

Rechtsmittelbelehrung

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einzu legen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Lange