



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 3 C 33.07  
OVG 1 L 412/05

Verkündet  
am 11. Dezember 2008  
Mitschke  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 11. Dezember 2008  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Dette, Liebler,  
Prof. Dr. Rennert und Buchheister

für Recht erkannt:

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes  
Sachsen-Anhalt vom 22. Dezember 2006 wird geändert.

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwal-  
tungsgerichts Halle vom 21. Juli 2005 wird zurückgewie-  
sen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des  
Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die 1956 in Russland geborene Klägerin begehrt die Erteilung der Approbation als Ärztin. Sie studierte nach einer zehnjährigen Schulausbildung und einem einjährigen Abiturskurs an der Staatlichen medizinischen Hochschule S. in der vorgeschriebenen Studiendauer von sechs Jahren Medizin. Im Jahr 1981 wurde ihr nach erfolgreichem Abschluss des Studiums die Qualifikation als Ärztin („vrač“) zuerkannt. Nach einer einjährigen Internatur an einem Krankenhaus in N. war sie ab 1982 - im Wesentlichen nur mit Ausnahme der zweijährigen klinischen Ordinatur in der Fachrichtung Therapie, die sie von 1989 bis 1991 absolvierte - als Ärztin an einer Klinik in St. P. tätig, ab 1992 als Oberärztin und ab 1995 als stellvertretende Chefärztin.

- 2 Im Jahr 1998 siedelte die Klägerin nach Deutschland über und erwarb durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit. Zur Erlangung der Approbation absolvierte sie ab Mai 1999 auf der Grundlage einer befristeten Berufserlaubnis nach § 10 der Bundesärzteordnung - BÄO - eine eineinhalbjährige Anpassungszeit als Ärztin in einem Krankenhaus in M., das ihr einen mit einem Arzt ohne Gebietsbezeichnung vergleichbaren Ausbildungsstand bescheinigte. Die Bezirksärztekammer Rheinhessen äußerte im März 2001 nach einer Kenntnisüberprüfung hingegen Zweifel an der Gleichwertigkeit der Ausbildung der Klägerin und empfahl eine Verlängerung der Anpassungszeit um sechs Monate.
  
- 3 Im Juli 2001 nahm die Klägerin eine Tätigkeit als Assistenzärztin in einer Rehabilitationsklinik in Sachsen-Anhalt auf. Auf ihren Antrag auf Erteilung der Approbation teilte der Beklagte ihr mit, dass sie zunächst eine weitere Anpassungszeit von sechs Monaten sowie ein Fachgespräch vor der Ärztekammer absolvieren müsse. Für ihre Tätigkeit in der Rehabilitationsklinik erteilte er ihr eine bis zur Beendigung des Approbationsverfahrens befristete Erlaubnis nach § 10 BÄO. Im Juli 2002 nahm die Klägerin vor der Ärztekammer Sachsen-Anhalt ohne Erfolg an einem weiteren Fachgespräch teil. Die Prüfungskommission empfahl eine weitere Anpassungszeit von einem Jahr. Die Klägerin absolvierte diese weitere Anpassungszeit nicht, sondern arbeitete weiter als Stationsärztin in der Rehabilitationsklinik und betrieb ihre Weiterbildung zum Facharzt für innere Medizin. Der Beklagte rechnete die ärztliche Tätigkeit der Klägerin in der Sowjetunion und in Deutschland im Juni 2004 in einem Umfang von viereinhalb Jahren auf die insgesamt sechsjährige Facharztausbildung an.
  
- 4 Den Antrag auf Erteilung der Approbation lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 26. Januar 2004 ab. Der Ausbildungsstand der Klägerin sei nicht gleichwertig. Dies ergebe sich aus Feststellungen der für eine vergleichende Betrachtung ausländischer Bildungsgänge kompetenten Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen beim Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen) zu der ärztlichen Ausbildung in Russland.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten mit Urteil vom 21. Juli 2005 unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids zur Erteilung der Approbation verpflichtet. Der durch die Ausbildung in Russland erworbene Ausbildungsstand der Klägerin sei gleichwertig im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO. Das Studium in der früheren Sowjetunion unterscheide sich nicht wesentlich von einem deutschen Medizinstudium. Eine Gegenüberstellung der stofflichen Anforderungen nach der Approbationsordnung mit dem Studium der Klägerin weise in der Mehrzahl der Fälle unmittelbare Entsprechungen auf. Die Art und Weise der Vermittlung der Ausbildungsgegenstände sowie der Leistungskontrollen seien ebenfalls gleichwertig. Ein gewichtiges Indiz dafür sei die gleiche Mindeststudiendauer. Anhaltspunkte für wesentliche Unterschiede bei den Prüfungsanforderungen seien nicht ersichtlich. Ein eventuelles Defizit durch eine kürzere Schulbildung sei durch eine höhere Stundenzahl während des Studiums ausgeglichen.
- 6 Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 22. Dezember 2006 das erstinstanzliche Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Eine Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes lasse sich nicht feststellen. Maßgeblich sei ein ausschließlich objektiver Vergleich der Ausbildungsgänge. Zwar entspreche die Ausbildung der Klägerin nach Dauer und Inhalten der in Deutschland vorgeschriebenen Ausbildung. Es fehle aber an einer gleichwertigen Vermittlung der Ausbildungsgegenstände. Die gleiche Mindeststudiendauer sei dafür zwar ein bedeutsames Indiz. Durchgreifende Zweifel ergäben sich aber aus den geringeren Vorbildungsvoraussetzungen. Das Hochschulstudium in der Sowjetunion habe auf einer nur zehnjährigen Schulbildung aufgebaut. Für einen Ausgleich der geringeren Vorbildung durch die höhere Stundenzahl des Studiums gebe es keine hinreichenden Anhaltspunkte. Der zusätzliche einjährige Abiturskurs der Klägerin bleibe als individueller Umstand außer Betracht. Gegen eine Gleichwertigkeit sprächen außerdem die geringeren Praktikazeiten. Auf die Berufszeiten in der Sowjetunion, die Anpassungszeiten in Deutschland und die bescheinigten Kenntnisse komme es für die objektive Wertigkeit des Ausbildungsgangs nicht an. Auch die Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten

Landesgesundheitsbehörden habe die ärztliche Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion als nicht objektiv gleichwertig eingestuft und eine Überprüfung des Kenntnisstandes empfohlen. Den Nachweis eines gleichwertigen Kenntnisstandes habe die Klägerin nicht erbracht. Aus der Anerkennung der ärztlichen Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion bei Ärzten aus den baltischen Staaten und dem Beitrittsgebiet könne die Klägerin nichts zu ihren Gunsten herleiten.

- 7 Mit der Revision macht die Klägerin einen Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO und Art. 12 Abs. 1 GG geltend. Für die Wirksamkeit der Vermittlung seien andere Indizien wie die Dauer der Schulbildung nur dann von Bedeutung, wenn der Vergleich der Ausbildungsinhalte und der Studiendauer keine Gleichwertigkeit ergebe. Im Übrigen habe das Berufungsgericht den einjährigen Abiturskurs zu Unrecht unberücksichtigt gelassen. Fehlerhaft sei ferner der Vergleich der Praktikazeiten, weil es auf die formale Zuordnung zum Studium nicht ankomme. Die einjährige Internatur unter Aufsicht und Weisung eines übergeordneten Arztes müsse berücksichtigt werden, ebenso die Anpassungszeiten und die langjährige Berufserfahrung in Russland und Deutschland. Es verstoße zudem gegen Art. 3 Abs. 1 GG, ihr die Approbation wegen fehlender Gleichwertigkeit zu verwehren, während sie Ärzten aus den baltischen Staaten mit einer sowjetischen Ausbildung erteilt werde.
- 8 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil. Auf andere Indizien als die Mindeststudiendauer komme es nur dann nicht an, wenn eine Gleichwertigkeit schon wegen erheblicher Unterschiede bei der Studiendauer auszuschließen sei. Hier sei die unterschiedliche Vorbildung zu berücksichtigen. Ein mittlerer Bildungsabschluss eröffne in Deutschland keinen Hochschulzugang. Über einen zusätzlichen Abiturskurs habe die Klägerin keine Unterlagen vorgelegt, er sei zudem keine allgemeine Voraussetzung für das Medizinstudium in der Sowjetunion gewesen. Dem Verwaltungsgericht habe außerdem die nötige Sachkunde für einen Vergleich der Studieninhalte gefehlt. Für die Gleichwertigkeit komme es zudem auf die Art und Weise ihrer Vermittlung an. Dafür seien die Praktikazeiten und der Umfang der Abschlussprüfungen von Bedeutung. Die Internatur sei kein Teil des Studiums, weil sie erst nach der Abschlussprüfung erfolge. Entscheidend sei deshalb eine Gleichwertigkeit des Kenntnisstandes,

der nach den Ergebnissen der Fachgespräche nicht gegeben sei. Der Klägerin komme nicht zugute, dass nach der letzten Änderung der Bundesärzteordnung auch die Berufserfahrung bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu berücksichtigen sei. Ihre Berufserfahrung beziehe sich nicht auf die festgestellten Defizite.

- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses weist darauf hin, dass aufgrund der Neufassung des § 3 Abs. 2 BÄO eine einzelfallspezifische Prüfung sämtlicher Prüfungszeugnisse und Befähigungsnachweise erforderlich sei. Erst wenn eine solche Gegenüberstellung keine Gleichwertigkeit ergebe, dürfe eine Kenntnisprüfung, beschränkt auf die bestehenden Lücken, verlangt werden.

## II

- 10 Die Revision ist begründet, weil das angegriffene Urteil gegen Bundesrecht verstößt und sich nicht aus anderen Gründen als richtig darstellt. Die Klägerin hat einen Anspruch auf Erteilung der Approbation als Ärztin.
- 11 1. Das Berufungsurteil verstößt schon deshalb gegen Bundesrecht, weil es der Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einen nicht mehr zutreffenden Maßstab zugrunde gelegt hat.
- 12 Das Berufungsgericht hat angenommen, der Vergleich des Ausbildungsstandes nach einem Medizinstudium in Deutschland mit dem Ausbildungsstand, der sich nach Abschluss der Ausbildung der Klägerin ergebe, stelle ausschließlich auf objektive Umstände des jeweiligen Ausbildungsgangs ab. Zusätzliche Qualifikationen oder die Berufserfahrung der Klägerin könnten nicht berücksichtigt werden. Das deckt sich mit der bisherigen ständigen Rechtsprechung des Senats (vgl. Urteile vom 18. Februar 1993 - BVerwG 3 C 64.90 - BVerwGE 92, 88 = Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 85, vom 27. April 1995 - BVerwG 3 C 23.93 - BVerwGE 98, 180 = Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 88, vom 29. August 1996 - BVerwG 3 C 19.95 - BVerwGE 102, 44 = Buchholz 418.01 Zahnheilkunde Nr. 23 und vom 14. Juni 2001 - BVerwG 3 C 35.00 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 106; Beschlüsse vom 15. Oktober 2001 - BVerwG 3 B 134.00 - Buch-

holz 310 § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 316, vom 22. September 2005 - BVerwG 3 B 46.05 - juris und vom 25. Juni 2007 - BVerwG 3 B 108.06 - juris). Dieser Maßstab entspricht nicht mehr dem Gesetz.

- 13 Die revisionsgerichtliche Beurteilung hat das Recht zugrunde zu legen, das auch die Vorinstanz anzuwenden hätte, wenn sie zu dieser Zeit entschiede. Die Klägerin begehrt die Erteilung der Approbation als Ärztin. Der Anspruch bemisst sich nach dem zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung über den Anspruch geltenden Recht. Maßgeblich für die revisionsrechtliche Beurteilung ist deshalb die Bundesärzteordnung - BÄO - in der Neufassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl I S. 1218) unter Berücksichtigung der Änderung durch das am 7. Dezember 2007 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Heilberufe vom 2. Dezember 2007 (BGBl I S. 2686). Durch das Änderungsgesetz ist zwar die von dem Berufungsgericht der Prüfung zugrunde gelegte Anspruchsnorm (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO) nicht verändert worden. Der Gesetzgeber hat aber (unter anderem) § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO geändert. Danach sind in die Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes bei einem Antragsteller, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union ist, die in einem anderen Staat absolvierten Ausbildungsgänge oder die dort erworbene Berufserfahrung einzubeziehen. Die Änderung trägt ausweislich ihrer Begründung einer Mahnung der Kommission Rechnung und will sicherstellen, dass alle über die Ausbildung hinaus erworbenen Qualifikationen oder die erworbene Berufserfahrung in die Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einzubeziehen sind (BTDrucks 16/6458 S. 169). Wortlaut und Systematik der Vorschrift geben keinen Anhaltspunkt dafür, dass sie sich nur auf Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten nicht aber auf deutsche Staatsangehörige bezieht. Es widerspräche auch der gemeinschaftsrechtlich angestrebten Angleichung der Anerkennungsvoraussetzungen, insoweit nach der Staatsangehörigkeit zu differenzieren.
- 14 2. Das Berufungsurteil ist nicht aus anderen Gründen im Ergebnis richtig. Auf der vom Berufungsgericht festgestellten Tatsachengrundlage ergibt sich ein

Anspruch der Klägerin auf Erteilung der Approbation als Ärztin aus § 3 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 BÄO, weil sie einen gleichwertigen Ausbildungsstand vorweisen kann.

- 15 a) Sonstige Anspruchsgrundlagen mit geringeren Anforderungen, die eine einzelfallbezogene Gleichwertigkeitsprüfung entbehrlich machen würden, scheiden aus. Das gilt zunächst für § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BÄO. Danach ist die Approbation ohne Bestehen der ärztlichen Prüfung im Geltungsbereich der Bundesärz-teordnung zu erteilen, wenn der Antragsteller neben weiteren Voraussetzungen einen in einem Drittland ausgestellten Ausbildungsnachweis erworben hat, so-fern er im ärztlichen Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis anerkannt hat, besitzt. Die Vorschrift regelt die Modalitäten der Erteilung der Approbation an Antragsteller, deren Ausbildung in einem Drittland bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union anerkannt worden ist; sie dient der Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 (ABl Nr. L 255 S. 22), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 755/2008 der Kommission vom 31. Juli 2008 (ABl Nr. L 205 S. 10). Die Ausbildung der Klägerin in der Sowjetunion ist von keinem anderen Mitgliedstaat anerkannt worden.
- 16 Ein Anspruch ergibt sich ferner nicht aus den Übergangsvorschriften in § 14 Abs. 1 Satz 2 und § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO. Der Klägerin war weder eine Approbation nach DDR-Recht erteilt worden, die gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 BÄO als Approbation nach bundesdeutschem Recht fortgelten könnte, noch erfüllt sie die Voraussetzungen des § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO. Die Vorschrift betrifft die Er-teilung der Approbation an Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Ausbildungsnachweise von der früheren Sowjetunion verliehen wurden und die eine Bescheinigung Estlands, Lettlands oder Litauens vorlegen können, dass diese Ausbildungsnachweise hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung des Arztberufes die gleiche Rechtsgültigkeit haben wie die von ihnen verliehenen Ausbildungsnachweise, sowie eine weitere Bescheinigung von den gleichen Behörden über eine dort absolvierte dreijährige Berufsausübung. Die Vorschrift beruht auf Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG. Der Klägerin ist



zwar ein Ausbildungsnachweis der früheren Sowjetunion verliehen worden; sie kann aber die geforderten Bescheinigungen nicht vorlegen.

- 17 Die darin liegende Ungleichbehandlung der Klägerin gegenüber Staatsangehörigen Estlands, Lettlands und Litauens mit gleicher Ausbildung bedeutet keine europarechtswidrige Inländerdiskriminierung und keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die vorübergehende Besserstellung durch die Sonderregelung in § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO beruht auf den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands infolge des Beitritts der baltischen Staaten zur Europäischen Union und den Konsequenzen aus dem europarechtlichen System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen. Dieses System muss auf dem Weg bis zum Erreichen der angestrebten Konvergenz notwendigerweise Unterschiede in den vorgefundenen Ausbildungen der einzelnen Mitgliedstaaten in einem gewissen Umfang und für eine Übergangszeit hinnehmen. Das rechtfertigt es, die pauschale Anerkennung einer sowjetischen Ausbildung über das Erfordernis von Bescheinigungen unter anderem einer dortigen dreijährigen Berufserfahrung auf die baltischen Staaten zu begrenzen.
- 18 b) Die Klägerin kann aber einen gleichwertigen Ausbildungsstand im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO vorweisen. Danach ist einem Antragsteller, der die ärztliche Prüfung nicht im Geltungsbereich des Gesetzes abgelegt hat, die Approbation als Arzt zu erteilen, wenn er eine außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes abgeschlossene Ausbildung für die Ausübung des ärztlichen Berufes erworben hat und die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist.
- 19 Maßstab für die Gleichwertigkeit ist der Ausbildungsstand nach einem Studium der Medizin von mindestens sechs Jahren in der Bundesrepublik Deutschland (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO). Der Vergleich dieses Ausbildungsstandes mit dem Ausbildungsstand des jeweiligen Antragstellers beschränkt sich nicht auf einen objektiven Vergleich der Wertigkeit der Ausbildungsgänge, sondern muss, um § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO Rechnung zu tragen, ergänzend die in einem anderen Staat erworbenen Qualifikationen und die Berufserfahrung einbeziehen. Erst recht muss die in Deutschland erworbene weitere Berufserfahrung

berücksichtigt werden. Nach der Gesetzesbegründung sollen alle über die Ausbildung hinausgehenden Nachweise in die Gleichwertigkeitsprüfung einbezogen werden. Das schließt die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen ein. In der Vorgängerregelung § 3 Abs. 2 Satz 5 BÄO in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1776) kam dies deutlich zum Ausdruck („... die in einem Mitgliedstaat absolvierten Ausbildungsgänge und die dort erworbene Berufserfahrung ...“); die Neufassung wollte diesen Anwendungsbereich ersichtlich nicht einschränken.

- 20 Im Falle der Klägerin ist, was den Prüfungsmaßstab betrifft, außerdem zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber anderen Ärzten mit einer Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion die Approbation ohne jede inhaltliche Prüfung der Gleichwertigkeit zuerkennt. Dies betrifft, wie dargelegt, Ärzte aus den baltischen Staaten. Dass für die räumliche Beschränkung dieser Privilegierung materielle Gründe sprechen, etwa eine bessere Ausbildung in den baltischen Staaten als in der übrigen Sowjetunion oder ein höheres Niveau einer gerade dort gewonnenen Berufserfahrung, ist nicht ansatzweise ersichtlich. Die Bevorzugung beruht allein auf der mit dem Beitritt erfolgten Einbeziehung in den europäischen Rechtsraum (und ist dadurch gerechtfertigt, s.o.). Die Rechtfertigung einer solchen Privilegierung ändert aber nichts daran, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Approbationsvoraussetzungen dem Schutz des Einzelnen und der Bevölkerung vor ungenügend ausgebildeten Ärzten verpflichtet ist. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass er diese Verpflichtung, soweit es um die Anerkennung sowjetischer Diplome in den genannten Fällen geht, aufgegeben hat. Den Anerkennungsregeln für jenen Personenkreis muss deshalb die gesetzgeberische Wertung entnommen werden, dass eine ärztliche Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion mit einer deutschen Ausbildung gleichwertig sein kann, ohne dass es generell auf eine Überprüfung des individuellen Kenntnisstandes ankommt. Es verbietet sich deshalb ein Maßstab bei der Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes, der in Widerspruch zu der vom Gesetzgeber mit § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO vorgenommenen Wertung geraten würde.

- 21 Hiernach ergibt sich im Fall der Klägerin auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsgerichts ein gleichwertiger Ausbildungsstand. Der Vergleich bemisst sich nach den jeweiligen Ausbildungsgegenständen und der Wirksamkeit ihrer Vermittlung unter Berücksichtigung der individuellen Qualifikationen und der Berufserfahrung.
- 22 (1) Von vergleichbaren Ausbildungsgegenständen ist auszugehen. Das Verwaltungsgericht hat den Studiengang der Klägerin nachgezeichnet und in eine wertende Relation zu den Studieninhalten nach der Approbationsordnung gesetzt. Es ist zu der Feststellung gelangt, dass die Ausbildungsgegenstände sich unbeschadet kleinerer Abweichungen entsprechen und das Studium der Klägerin in fast allen Bereichen gleiche oder höhere Unterrichtsstunden aufweise als das Medizinstudium an einer beispielhaft ausgewählten deutschen Universität. Das Berufungsgericht hat hierzu keine abweichenden Feststellungen getroffen, sondern die erstinstanzlichen Feststellungen übernommen, indem es ausgeführt hat, dass die Ausbildung der Klägerin im Hinblick auf die Dauer sowie die wesentlichen Inhalte den hier zu stellenden Anforderungen entspreche. Diese Feststellung hat der Beklagte im Revisionsverfahren nicht mit Erfolg angegriffen. Er hat zwar in allgemeiner Form geltend gemacht, eine derartige Beurteilung gehe über die Sachkunde des Gerichts hinaus. Damit rügt er der Sache nach einen Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz. Diese Rüge ist unbegründet; sie lässt die Bindungswirkung der tatrichterlichen Feststellungen nicht entfallen. Die Verwaltungsgerichte sind bei der Prüfung der Gleichwertigkeit nicht generell verpflichtet, einen Sachverständigen beizuziehen, sondern nur soweit diese Prüfung eine besondere Sachkunde erfordert (Beschluss vom 15. Oktober 2001 - BVerwG 3 B 134.00 - a.a.O.). Das Verwaltungsgericht hat die Unterrichtsinhalte und die Stundenzahlen verglichen. Warum dieser Vergleich die Heranziehung eines Sachverständigen erforderte, erschließt sich aus dem Vorbringen des Beklagten nicht, zumal sich die Feststellung, die Ausbildung entspreche den hier zu stellenden Anforderungen im Hinblick auf die Dauer und die wesentlichen Inhalte, mit der Einschätzung der mit besonderer Sachkunde ausgestatteten Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in der Stellungnahme vom 31. August 2006 sowie mit der Bescheinigung der Berliner Senatsverwaltung vom 24. März 2004 deckt. Den weiteren Einwand des

Beklagten, das Studium der Klägerin weise keine Entsprechung im Fach Allgemeinmedizin auf, hat das Verwaltungsgericht berücksichtigt und mit der Erwägung für nicht ausschlaggebend gehalten, die Stoffgruppe sei bei der Klägerin - lediglich - nicht gesondert ausgewiesen, sondern gehe in den übrigen Stoffgruppen auf. Dagegen hat der Beklagte keine substantiierten Rügen vorgebracht.

- 23 (2) Die Wirksamkeit der Vermittlung der Ausbildungsinhalte ist ebenfalls gleichwertig. Der Vergleich erfordert eine wertende Betrachtung, für die die Mindeststudiendauer ein bedeutsames Indiz darstellt. Falls der Vergleich der Studiendauer zu keiner eindeutigen Beurteilung führt, können auch die Art und Weise der Vermittlung der Ausbildungsgegenstände, insbesondere die Didaktik sowie die Art der Leistungskontrollen, Bedeutung erlangen (vgl. nur Urteil vom 18. Februar 1993 - BVerwG 3 C 64.90 - a.a.O.). Sind die Mindeststudienzeiten annähernd oder - wie hier - genau gleich, ist damit zwar ein gewichtiger Anhaltspunkt für eine gleichwertige Stoffvermittlung gegeben. Das schließt es aber nicht aus, aufgrund weiterer Umstände eine Gleichwertigkeit trotzdem zu verneinen. Allerdings müssen solche Umstände angesichts der Bedeutung der gleichen Mindeststudiendauer als Indiz für die Gleichwertigkeit der Stoffvermittlung von einigem Gewicht sein. Daran fehlt es hier.
- 24 Das Berufungsgericht hat angenommen, bereits die kürzere schulische Vorbildung von 10 Jahren zur Erlangung der Hochschulzugangsberechtigung in der früheren Sowjetunion gegenüber 12 oder 13 Jahren nach bundesdeutschem Recht erschüttere die indizielle Wirkung der gleichen Mindeststudienzeiten. Das ist unzutreffend.
- 25 Richtig ist, dass eine kürzere Vorbildung die Wertigkeit der universitären Wissensvermittlung mindern kann, weil anzunehmen ist, dass sie auf einem geringeren Bildungsniveau gründet. Dieses Indiz wird aber aufgewogen durch den Umstand, dass bei dem Studium der Klägerin erheblich mehr Unterrichtsstunden geleistet wurden. Der vom Verwaltungsgericht angestellte Vergleich ergab eine deutlich höhere Zahl an Vorlesungen im medizinischen Bereich als an einer exemplarisch ausgewählten deutschen Hochschule. Der Unterschied erklärt

sich nicht zuletzt durch den Umstand, dass die einjährige praktische Ausbildung nach dem Ausbildungsgang in der ehemaligen Sowjetunion nicht Teil des sechsjährigen Studiums war, sondern sich an das Studium anschloss (Internatur), während sie nach der Approbationsordnung Teil des sechsjährigen Studiums ist (Praktisches Jahr), hier also nur effektiv fünf Jahre zur theoretischen Wissensvermittlung zur Verfügung stehen.

26 Außerdem wirkt sich aus, dass die Klägerin nach den Feststellungen des Berufungsgerichts zusätzlich zu der regulären Schulbildung einen einjährigen Abiturskurs erfolgreich abgeschlossen hat. Der Beklagte hat gegen diese Feststellung keine Rüge vorgebracht, die die Bindungswirkung entfallen ließe. Zwar hat er eingewandt, ein solcher Kurs sei nicht nachvollziehbar, weil sich dafür weder aus den vorgelegten Unterlagen noch dem Lebenslauf Anhaltspunkte ergäben. Dieser Einwand ist allerdings ohne Substanz. Bereits im Lebenslauf der Klägerin heißt es zur Schulausbildung „Abschluss Abitur“. Im erstinstanzlichen Verfahren hat sie ergänzend vorgetragen, der zusätzliche einjährige Abiturskurs an der Staatlichen Medizinischen Hochschule S. habe der Vorbereitung auf das Studium gedient; die Examensergebnisse seien ausschlaggebend für die Aufnahme an der Hochschule gewesen. Sie hat ferner eine Bescheinigung über diesen Vorbereitungskurs vorgelegt. Dass die Aufnahme an der Hochschule von einer zusätzlichen Prüfung abhängig war, bestätigt eine Angabe auf der Diplombelange, wonach die „Aufnahmeprüfung“ bestanden worden sei. Auf die Frage, ob ein solcher Vorbereitungskurs in der Sowjetunion generell gefordert war oder eine individuelle Besonderheit darstellt, kommt es nicht (mehr) an; entscheidend ist, dass die Klägerin den Kurs absolviert hat und er deshalb gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO zu berücksichtigen ist. Hiernach verbleibt ein Defizit gegenüber der regelmäßigen Hochschulzugangsberechtigung nach deutschem Recht von einem bzw. zwei Jahren. Dieser Umstand ist jedoch angesichts der deutlich höheren Unterrichtszeiten während des Studiums nicht geeignet, die Indizwirkung der gleichen Mindeststudienzeit für die Annahme einer gleichwertigen Stoffvermittlung zu erschüttern.

27 Das Berufungsgericht hat weiter angenommen, auch geringere Praktikazeiten sprächen gegen eine gleichwertige Stoffvermittlung. Dabei hat es das Prakti-

sche Jahr (§ 3 der Approbationsordnung für Ärzte vom 27. Juni 2002, BGBl I S. 2405, insoweit zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2004, BGBl I S. 1776) in die Betrachtung einbezogen, nicht aber die von der Klägerin absolvierte Internatur, weil sie anders als das Praktische Jahr nicht mehr zum Studium zähle. Auch das ist unzutreffend. Der Senat hat bereits entschieden, dass es nicht auf die formale Zuordnung einer praktischen Tätigkeit zum Studium ankommt, sondern auf ihren materiellen Gehalt (Urteil vom 14. Juni 2001 - BVerwG 3 C 35.00 - a.a.O.). Die von der Klägerin im Anschluss an das Hochschulstudium absolvierte Internatur war keine bloße Tätigkeit als Ärztin in abhängiger Stellung, sondern unstreitig eine einjährige klinische Tätigkeit unter ärztlicher Anleitung und Aufsicht. Sie endete mit der Entscheidung einer Prüfungskommission, der Klägerin die Qualifikation als Ärztin der Heilkunde zuzusprechen. Die Internatur war somit ein Teil der dortigen ärztlichen Ausbildung. Sie ist deshalb mit praktischen Zeiten während des Studiums vergleichbar oder sogar höher einzustufen, weil sie auf dem Kenntnisstand eines abgeschlossenen Studiums fußt. Unabhängig davon folgt ihre Berücksichtigungsfähigkeit nunmehr jedenfalls aus § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO, weil es sich um eine von der Klägerin erworbene Qualifikation handelt. Somit stehen den vom Berufungsgericht angenommenen 70 Wochen Praktikazeiten nach der Approbationsordnung 66 Wochen im Falle der Klägerin gegenüber (14 vom Berufungsgericht angenommene Wochen zuzüglich 52 Wochen Internatur). Es verbleiben somit keine relevanten Defizite der Wissensvermittlung in Bezug auf Praktikazeiten. Dies gilt erst recht bei zusätzlicher Berücksichtigung der von der Klägerin von 1989 bis 1991 absolvierten zweijährigen klinischen Ordinatur in der Fachrichtung Therapie, die unstreitig ebenfalls zu der ärztlichen Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion zählt.

- 28 Die Ausführungen des Beklagten zu einer unterschiedlichen Prüfungsbreite bei den jeweiligen Abschlussprüfungen sind neuer Tatsachenvortrag, mit dem er im Revisionsverfahren nicht mehr gehört werden kann. Abgesehen davon kann den typischerweise kurzen Angaben der Prüfungsfächer in einem Diplom nicht ohne Weiteres der Prüfungskatalog nach der Approbationsordnung gegenübergestellt werden, um eine unterschiedliche Prüfungsbreite zu belegen. Der

Beklagte lässt zudem die während des Studiums absolvierten Prüfungen und die Prüfung am Ende der Internatur unberücksichtigt.

- 29 Mögliche sonstige Unterschiede bei der Art der Wissensvermittlung während des früheren Studiums treten angesichts der langjährigen klinischen Berufserfahrung der Klägerin, der absolvierten Anpassungszeiten in Deutschland und der ihr insoweit bescheinigten Leistungen sowie des Umstands, dass die Tätigkeiten als Ärztin in der Sowjetunion und in Deutschland von dem Beklagten sogar bereits in einem Umfang von viereinhalb Jahren als Weiterbildung im Rahmen der sechsjährigen Facharztausbildung „Innere Medizin“ anerkannt worden sind, gänzlich in den Hintergrund. Als Anhaltspunkt dafür, welche Berufszeiten etwa verbleibende Ausbildungsdefizite kompensieren, kann auf die Wertung in Art. 3 Abs. 3, Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG und in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BÄO zurückgegriffen werden. Danach ist bei einer nicht wesentlich unterschiedlichen Ausbildung eine dreijährige Berufserfahrung ausreichend. Mit dieser gesetzlichen Wertung wäre es nicht vereinbar, die Gleichwertigkeitsanerkennung bei einer Ärztin, die seit 27 Jahren in ihrem Beruf im klinischen Bereich tätig ist und die bereits wesentliche Teile der deutschen Facharztausbildung absolviert hat, daran zu knüpfen, ob etwa die Didaktik der in der Sowjetunion besuchten Lehrveranstaltungen oder die Leistungskontrollen in jeglicher Hinsicht der Ausbildung nach der Approbationsordnung entsprechen.
- 30 Das Berufungsgericht hat schließlich auf die Einstufungsliste der Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden abgestellt. Danach wird die ärztliche Ausbildung in der früheren Sowjetunion in die Kategorie 2 eingestuft. Sie bezeichnet Länder, bei denen trotz gleicher Ausbildungsinhalte keine objektive Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben sein soll und eine Überprüfung des Kenntnisstandes empfohlen wird. Dieser Einstufung kommt ebenso wie den darauf gestützten Empfehlungen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen schon deshalb keine ausschlaggebende Bedeutung mehr zu, weil sie auf einem rein objektiven Vergleich der Ausbildungsgänge und damit auf einem nicht mehr zutreffenden Maßstab beruhen. Das Hauptargument gegen die Gleichwertigkeit eines Studiums in der Sowjetunion war für die Zentralstelle für ausländisches

Bildungswesen stets die nur zehnjährige Vorbildung. Dieser Umstand kann individuell - wie hier - durch eine höhere Stundenzahl während des Studiums und eine ergänzende Vorbildung aufgewogen werden.

- 31 Die vom Berufungsgericht angeführte Erfahrung, dass in der bisherigen Anerkennungspraxis in vielen Fällen trotz formal vergleichbarer Ausbildung bei individuellen Überprüfungen eine materielle Gleichwertigkeit nicht habe festgestellt werden können, bietet ebenfalls kein Argument gegen die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes der Klägerin. Ebenso wie aus einer regelmäßigen Anerkennung bestimmter Bildungsabschlüsse nichts für den Einzelfall gefolgert werden kann (vgl. dazu Urteil vom 27. April 1995 - BVerwG 3 C 23.93 - a.a.O. S. 183), gilt dies umgekehrt. Vielmehr ist bei jedem Antragsteller die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes anhand der vorgelegten individuellen Qualifikationsnachweise zu prüfen. Eine derartige Pauschalbegründung für die Versagung der Gleichwertigkeitsanerkennung würde zudem der Wertung widersprechen, die der Gesetzgeber selbst durch § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO in Bezug auf die ärztliche Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion getroffen hat. Damit ist die Annahme, es fehle bei sowjetischen Ausbildungsnachweisen aufgrund der Erfahrungen aus der Anerkennungspraxis generell an einer gleichwertigen Vermittlung der Ausbildungsgegenstände, nicht vereinbar.
- 32 c) Ohne Bedeutung bleibt, dass die Klägerin ihr abverlangte Kenntnisstandsprüfungen zweimal nicht bestanden hat. Zum Zeitpunkt der ersten Kenntnisstandsprüfung war eine solche Prüfung vom Gesetz nicht vorgesehen. Seit der Gesetzesänderung vom 4. Dezember 2001 (BGBl I S. 3320) ist eine Kenntnisstandsprüfung nur ersatzweise vorgesehen, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nicht gegeben oder nicht feststellbar ist (§ 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 2 BÄO). Das ist hier jedoch der Fall. Die Ergebnisse einer vom Gesetz nicht vorgesehenen Prüfung können den Berufszugang nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO nicht versperren. Der mit den Anerkennungsregeln der Bundesärzteordnung verfolgte Schutz der Bevölkerung vor ungeeigneten Ärzten gebietet keine andere Entscheidung. Da der Gesetzgeber einer ganzen Gruppe von Ärzten mit einer Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion die Approbation in Deutschland unter Verzicht auf eine konkrete Gleichwertigkeitsprüfung



zuerkannt hat (§ 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO), weil er in einer Ausübung des ärztlichen Berufes durch diesen Personenkreis keine Gefahr sieht, kann für die Klägerin, die über dieselbe Ausbildung verfügt und darüber hinaus die für sie geltenden Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt, nichts anderes gelten.

33 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

Kley

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Buchheister

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Recht der Heilberufe

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 12 Abs. 1

BÄO § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2, § 14b Satz 3 Nr. 2

Stichworte:

Approbation als Arzt, sowjetisches Diplom, Anerkennung, Gleichwertigkeit, Ausbildungsstand, Ausbildungsgang, objektiver Vergleich, individuelle Qualifikation, Berufserfahrung, Kenntnisstand, Prüfung.

Leitsatz:

Die Beurteilung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einer im Ausland abgeschlossenen Ausbildung als Arzt erfordert neben einem objektiven Vergleich der Ausbildungsgänge bei einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union eine Berücksichtigung der individuellen Qualifikation und der Berufserfahrung.

Urteil des 3. Senats vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 3 C 33.07

- I. VG Halle vom 21.07.2005 - Az.: VG 1 A 33/04 HAL -
- II. OVG Magdeburg vom 22.12.2006 - Az.: OVG 1 L 412/05 -