BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 31.14
OVG 3 Bf 262/10

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 12. März 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2014 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 7 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Der Kläger, ein seit 1989 niedergelassener Facharzt für Urologie, begehrt die Zulassung zur Prüfung für die im Jahr 2005 eingeführte Zusatz-Weiterbildung "Medikamentöse Tumortherapie".

2 Mit Bescheid vom 10. März 2009 in der Fassung des Widerspruchbescheids vom 29. Juli 2009 lehnte die Beklagte den entsprechenden Antrag des Klägers ab. Die hiergegen erhobene Klage und die Berufung des Klägers sind ohne Erfolg geblieben. Der Kläger erfülle nicht die Anforderungen, die gemäß § 20 Abs. 8 i.V.m. Abschnitt C der Weiterbildungsordnung der Hamburger Ärzte und Ärztinnen vom 21. Februar 2005 (WBO) in der damals gültigen Fassung vom 30. Oktober 2006 an Übergangsbewerber gestellt würden. Weder sei er in dem Achtjahreszeitraum vor Inkrafttreten der WBO regelmäßig an einer Weiterbildungsstätte oder vergleichbaren Einrichtung tätig gewesen, noch habe seine berufliche Tätigkeit den inhaltlichen Anforderungen der Weiterbildungsordnung entsprochen.

3 Die allein auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gestützte Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Berufungsurteil hat keinen Erfolg.

4 Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn zu erwarten ist, dass die Revisionsentscheidung dazu beitragen kann, die Rechtseinheitlichkeit zu erhalten oder die Weiterentwicklung des Rechts zu fördern. Das Darlegungserfordernis des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO setzt insoweit die Formulierung einer bestimmten, höchstrichterlich noch ungeklärten und für die Revisionsentscheidung erheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts voraus und außerdem die Darlegung, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung liegen soll (stRspr, z.B. BVerwG, Beschlüsse vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 und vom 11. Juli 2013 - 3 B 97.12 - juris Rn. 9). Diesen Voraussetzungen genügt die Beschwerdebegründung nicht.

5 1. Der Kläger hält für klärungsbedürftig,

> "ob ein Bewerber für eine Zusatz-Weiterbildung nach Übergangsrecht tatsächlich dazu verpflichtet sein kann, in einem Achtjahreszeitraum vor Einführung der Zusatzweiterbildung sämtliche quantitativen und qualitativen Anforderungen zu erfüllen, die erst mit der Einführung der Zusatzweiterbildung positiv formuliert worden sind".

6 a) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Rechtssache schon deshalb keine grundsätzliche Bedeutung beizumessen ist, weil sie die Anwendung einer Übergangsbestimmung betrifft und zweifelhaft sein kann, ob die Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfrage für einen nicht überschaubaren Personenkreis in nicht absehbarer Zukunft von Bedeutung ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 2013 - 3 B 31.12 - Buchholz 451.500 Landw BetrPrämien Nr. 2 Rn. 6 m.w.N.).

7 Der geltend gemachte grundsätzliche Klärungsbedarf ist unabhängig davon nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend dargelegt. Bei der Übergangsregelung des § 20 Abs. 8 WBO handelt es sich um Landesrecht, auf des-

sen Verletzung die Revision nicht gestützt werden kann (§ 137 Abs. 1 VwGO). Rechtsfragen der Anwendung irrevisiblen Landesrechts werden auch nicht dadurch zu einer Grundsatzfrage des revisiblen Rechts, dass die bundesrechtswidrige, insbesondere verfassungswidrige Anwendung des Landesrechts im Einzelfall geltend gemacht wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vermag die Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Auslegung und Anwendung von Landesrecht die Zulassung der Revision nur dann zu begründen, wenn die Auslegung der bundesrechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft. Dazu ist von dem Beschwerdeführer darzulegen, gegen welche bundesrechtliche Norm verstoßen wird und dass sich bei ihrer Auslegung Fragen grundsätzlicher Bedeutung stellen, die sich nicht aufgrund bisheriger höchstrichterlicher Rechtsprechung beantworten lassen (vgl. z.B. BVerwG, Beschlüsse vom 8. November 2004 - 3 B 36.04 - Buchholz 418.15 Rettungswesen Nr. 12, vom 28. Mai 2014 - 8 B 61.13 - juris Rn. 3 und vom 27. August 2014 - 3 B 1.14 - juris Rn. 6, jeweils m.w.N.). Daran fehlt es hier.

8 Zwar lässt die Beschwerdebegründung des Klägers erkennen, dass er § 20 Abs. 8 WBO mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) für unvereinbar hält. Er arbeitet aber nicht heraus, inwiefern die verfassungsrechtlichen Maßstäbe neuen oder weiteren Klärungsbedarf aufwerfen. Weder geht die Beschwerdebegründung auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Berufsausübungsregelungen betreffend den Erwerb von Berufsqualifikationen und das Führen von Berufsbezeichnungen ein, noch setzt sie sich mit dem Stand der Rechtsprechung zu der Frage auseinander, unter welchen Voraussetzungen der allgemeine Gleichheitssatz bei unterschiedlicher Behandlung von Normadressaten verletzt ist (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1972 - 1 BvR 286/65 u.a. - BVerfGE 33, 171 <188 f.>; Kammerbeschluss vom 9. März 2000 - 1 BvR 1662/97 - NJW 2000, 3057; Beschlüsse vom 17. April 2000 - 1 BvR 1538/98 - NVwZ 2000, 1033, vom 20. März 2001 - 1 BvR 491/96 - BVerfGE 103, 172 <193 f.> und vom 29. Oktober 2002 - 1 BvR 525/99 - BVerfGE 106, 181 <191 ff.>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2004 - 3 C 11.04 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 22 S. 10 ff.; Beschlüsse

vom 27. Mai 1986 - 3 B 54.85 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 67, vom 4. Mai 1988 - 3 B 92.87 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 74 und vom 31. Mai 2000 - 3 B 151.99 - juris). Der Kläger wendet sich vielmehr lediglich nach Art einer Berufungsbegründung gegen die Rechtsanwendung in dem angefochtenen Urteil.

9 Den Darlegungserfordernissen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO wird er auch nicht dadurch gerecht, dass er geltend macht, das angegriffene Berufungsurteil weiche von der Rechtsprechung anderer Obergerichte ab. Zwar können divergierende Meinungen in der obergerichtlichen Rechtsprechung eine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO begründen. Das setzt aber voraus, dass eine klärungsbedürftige Rechtsfrage des revisiblen Rechts inmitten steht (BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 1988 - 4 B 260.87 - juris). Daran fehlt es. Das Berufungsgericht hat sich mit der von dem Kläger zitierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim (Urteil vom 28. März 2000 - 9 S 1994/99 - NJW 2000, 3081) und des Oberverwaltungsgerichts Bremen (Urteil vom 22. Mai 2000 - 1 A 135/99 - MedR 2001, 316) auseinandergesetzt und entweder angenommen, dass die jeweiligen landesrechtlichen Übergangsvorschriften voneinander abweichen (UA S. 12 a.E.), oder darauf abgestellt, dass in tatsächlicher Hinsicht Unterschiede bestehen (UA S. 13). Danach ist dem Beschwerdevorbringen nicht zu entnehmen, dass der Rechtssache unter dem Gesichtspunkt des bundesrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes grundsätzlicher Klärungsbedarf zukommt.

10 b) Im Übrigen lässt sich die von dem Kläger aufgeworfene Frage nach der Vereinbarkeit der Übergangsregelung des § 20 Abs. 8 WBO mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG beantworten, ohne dass es dazu der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf. Die Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht ist aus Sicht des revisiblen Rechts nicht zu beanstanden.

11 In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass zu den durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten berufsbezogenen Handlungen nicht nur die berufliche Praxis selbst, sondern auch die berufliche Außendarstellung des Grundrechtsträgers gehört, mit der die erforderlichen Informationen für die In-

anspruchnahme seiner Dienste vermittelt werden (Beschlüsse vom 11. Februar 1992 - 1 BvR 1531/90 - BVerfGE 85, 248 <256> und vom 29. Oktober 2002 - 1 BvR 525/99 - BVerfGE 106, 181 <192>). An Art. 12 Abs. 1 GG zu messen ist daher das Verbot, erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten, die in rechtmäßig erlangten Titeln und Berufsbezeichnungen ihren Niederschlag gefunden haben, im Berufsleben zu benutzen (Beschluss vom 29. Oktober 2002 - 1 BvR 525/99 - a.a.O. m.w.N.). Weiter ist geklärt, dass ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen an grundrechtseinschränkende Gesetze genügt. Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit sind nur dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls dienen und den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar treffen, also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. März 2012 - 1 BvR 1209/11 - MedR 2012, 516 <517> m.w.N.). Nach den Ausführungen in dem angefochtenen Urteil verlangt § 20 Abs. 8 WBO i.d.F. vom 30. Oktober 2006, dass der Kammerangehörige bei der Einführung der neuen Bezeichnung in der Zusatz-Weiterbildung innerhalb der letzten 8 Jahre vor der Einführung mindestens die gleiche Zeit regelmäßig an Weiterbildungsstätten oder vergleichbaren Einrichtungen tätig war, welche der jeweiligen Mindestdauer der Weiterbildung entspricht. Er hat den Nachweis zu führen, dass er im Rahmen einer regelmäßigen Tätigkeit umfassende Kenntnisse und Fertigkeiten erworben hat. Das bedeutet nach der Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht, dass auch ein Übergangsbewerber die inhaltlichen Anforderungen für die jeweilige Weiterbildung gemäß Abschnitt C der WBO einschließlich der dort geforderten Durchführung von Untersuchungs- und Behandlungsmethoden vollständig erfüllen muss. Es hat des Weiteren angenommen, dass der Zweck der Übergangsvorschrift in der Qualitätssicherung der ärztlichen Tätigkeit und damit in dem Schutz des Patienten besteht. Ausgehend davon ist die streitige Berufsausübungsregelung mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Die im Interesse des Patientenschutzes angestrebte hinreichende Präsenz und Aktualität der zum Erwerb der Zusatz-Weiterbildung erforderlichen fachlichen Voraussetzungen stellt eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls dar und genügt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei der Beurteilung dessen, was der Normgeber bei der Verwirklichung der von ihm verfolgten Ge-

meinwohlzwecke für erforderlich halten darf, steht ihm ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn seine Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die vorgenommene Maßnahme abgeben können (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 <354>; Beschlüsse vom 10. Mai 1972 - 1 BvR 286/65 u.a. - BVerfGE 33, 171 <185> und vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 - BVerfGE 117, 163 <189>). Nach den berufungsgerichtlichen Feststellungen hat die Beklagte sich bei der Festlegung der Achtjahresgrenze von der Einschätzung leiten lassen, "dass die vor diesem Zeitraum erfolgte Tätigkeit nicht für die Annahme genügt, dass die nach dem aktuellen medizinischen Stand für den jeweiligen Bereich erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Bezeichnung noch in hinreichendem Umfang vorliegen". Dagegen ist nichts zu erinnern (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 4. Mai 1988 - 3 B 92.87 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 74).

12 Das Oberverwaltungsgericht ist des Weiteren davon ausgegangen, dass ein Übergangsbewerber die Anforderungen der jeweiligen Zusatz-Weiterbildung nicht erfüllt, wenn er mit seiner beruflichen Tätigkeit einen wesentlichen Teil der nach Abschnitt C der WBO vorgesehenen Weiterbildungsinhalte nicht oder nur kaum abdeckt. Auch diese Annahme ist aus Sicht des Revisionsrechts nicht zu beanstanden. Ihr liegt die sachgerechte Erwägung zugrunde, dass ein Bewerber, der in den letzten acht Jahren in einem wichtigen Teilbereich der Weiterbildung nicht regelmäßig tätig gewesen ist, typischerweise nicht über gleichwertige Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten verfügt, wie sie die Weiterbildungsordnung bei einem regulären Bewerber für die Anerkennung der Zusatz-Weiterbildung voraussetzt. Ob gemessen daran die Anforderungen der Zusatz-Weiterbildung bei einem Übergangsbewerber erfüllt sind oder aber die Voraussetzungen nicht vorliegen, weil für ein bedeutsames und repräsentatives Spektrum der Weiterbildungsinhalte der Nachweis über die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten nicht erbracht ist, betrifft die Tatsachenwürdigung im Einzelfall und ist einer rechtsgrundsätzlichen Klärung entzogen.

13 Schließlich unterliegt es keinen rechtlichen Bedenken, dass das Oberverwaltungsgericht die Beklagte nicht für verpflichtet gehalten hat, die von dem Kläger zu erfüllenden Anforderungen für die Zusatz-Weiterbildung "Medikamentöse Tumortherapie" an das Tätigkeitsspektrum eines niedergelassenen Urologen anzupassen. Es hat § 20 Abs. 8 WBO dahin ausgelegt, dass sich die Weiterbildungsinhalte nicht an der jeweiligen Art der Weiterbildungsstätte oder vergleichbaren Einrichtung orientierten, sondern umgekehrt die Einrichtung den jeweiligen Weiterbildungsanforderungen genügen müsse. Dementsprechend könne auch bei Übergangsbewerbern der Umstand, dass sie als niedergelassener Arzt tätig seien, nicht zu einer Modifizierung der Weiterbildungsinhalte führen. Darüber hinaus hat das Berufungsgericht auf § 30 des Hamburgischen Kammergesetzes für die Heilberufe (HmbKGH) verwiesen, wonach die Kammern Weiterbildungsbezeichnungen in ihren Weiterbildungsordnungen bestimmen, "soweit dies unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Entwicklung und zur angemessenen Versorgung der Bevölkerung … erforderlich ist". Daraus hat es abgleitet, die Weiterbildungsinhalte müssten nicht danach ausgerichtet werden, dass sie in jedem Fall gleichermaßen von niedergelassenen Ärzten wie von Krankenhausärzten erfüllt werden könnten (UA S. 10 f.). Diese Auslegung des Landesrechts steht mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang. Im Interesse der Qualitätssicherung der ärztlichen Berufsausübung (vgl. § 1 WBO) und des Patientenschutzes ist es gerechtfertigt, die beiden Gruppen von Ärzten im Rahmen des § 20 Abs. 8 WBO gleich zu behandeln (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 1986 - 3 B 54.85 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 67 S. 44).

14 2. Die weitere Frage,

> "ob die Berücksichtigung alt erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten durch die Festlegung des Achtjahreszeitraums tatsächlich ausgeschlossen ist oder ob es nicht verfassungsrechtliche Erwägungen gebieten, den Übergangsbewerbern die Möglichkeit zur Erlangung der Anerkennung für eine neu eingefügte Zusatzbezeichnung zu eröffnen, die die nötigen besonderen fachlichen Fähigkeiten bereits vor Beginn der normierten Achtjahresfrist erworben und seither bewahrt und sich entsprechend fortgebildet haben",

ist nicht entscheidungserheblich; denn sie hebt auf Tatsachenfeststellungen ab, die dem angegriffenen Urteil nicht zugrunde liegen. Das Berufungsgericht hat nicht angenommen, dass der Kläger die erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vor Beginn der Achtjahresfrist erworben und seither bewahrt und fortgebildet habe. Es hat vielmehr darauf abgestellt, dass der Kläger nur vereinzelt intravasale Chemotherapiezyklen in seiner Arztpraxis durchgeführt habe und somit eine nach der Weiterbildungsordnung wesentliche Behandlungsmethode nicht abgedeckt worden sei. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass die nach dem aktuellen medizinischen Stand für die in Rede stehende Zusatz-Weiterbildung erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten bei dem Kläger in hinreichendem Umfang vorlägen. An diese Tatsachenfeststellungen ist das Revisionsgericht nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.

15 3. Die von dem Kläger außerdem als klärungsbedürftig bezeichnete Frage,

> "ob es nicht ausreicht, wenn der Übergangsbewerber nur in einem Ausschnitt des Fachgebietes tätig gewesen ist, soweit diese Tätigkeit ein hinreichend gewichtiges und repräsentatives Spektrum des Gebietes abdeckt",

verhilft der Grundsatzrüge ebenfalls nicht zum Erfolg. Auch hier setzt der Kläger Tatsachen voraus, die das Berufungsgericht so nicht festgestellt hat. Es hat vielmehr im Gegenteil zugrunde gelegt, dass der Kläger einen wesentlichen Teil der Weiterbildungsinhalte mit seiner beruflichen Tätigkeit kaum bediene und deshalb keine Rede davon sein könne, dass er ein hinreichend gewichtiges und repräsentatives Spektrum der Zusatz-Weiterbildung "Medikamentöse Tumortherapie" abdecke (vgl. UA S. 12 und S. 13).

16 4. Schließlich rechtfertigt auch die Frage,

> "ob es nicht ausreicht, wenn die ärztlichen Tätigkeiten, die vom Übergangsbewerber bislang ausgeübt worden sind, im Hinblick auf ihr Leistungsspektrum dem entsprechen, was nach Einführung der neuen Bezeichnung typischerweise in einer niedergelassenen Praxis erbracht wird",

nicht die Zulassung der Revision. Nach der berufungsgerichtlichen Auslegung des Landesrechts, die - wie gezeigt - aus Sicht des revisiblen Rechts nicht zu beanstanden ist, und den berufungsgerichtlichen Tatsachenfeststellungen ist die Frage für den Streitfall ohne Weiteres zu verneinen. Im Übrigen hängt ihre Beantwortung von den jeweiligen Umständen ab, insbesondere von Art und Inhalt der betreffenden Zusatz-Weiterbildung. Es handelt sich mithin um eine Frage des Einzelfalls, die einer allgemeingültigen Klärung nicht zugänglich ist.

17 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Kley Liebler Dr. Kuhlmann