

Die Zahnarztausbildung in der ehemaligen Sowjetunion ist nicht gleichwertig mit der deutschen Ausbildung. Eine andere Beurteilung ist im konkreten Fall auch unter Berücksichtigung von EU-Recht nicht geboten, solange jedenfalls das "3-in-5- Erfordernis" nicht erfüllt ist. Mit der Erlaubnis nach § 13 ZHG kann dieses nicht erfüllt werden, wenn diese eine Tätigkeit nur unter Aufsicht und Verantwortung eines approbierten Zahnarztes erlaubt.

(Amtlicher Leitsatz)

10 K 4943/04

VG Hamburg
Urteil vom 16.5.2006

Tenor

Soweit die Klage zurückgenommen wurde, wird das Verfahren eingestellt. Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der 1959 in Kasachstan geborene Kläger begehrt seine Approbation als Zahnarzt.

Der Kläger kam im April 1994 aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland. Er fand hier Anerkennung als Spätaussiedler und wurde am 22.06.1995 eingebürgert.

Der Kläger hatte in der ehemaligen Sowjetunion nach achtjährigem Schulbesuch und anschließendem Besuch einer Industriefachschule (Abschluss: Diplom-Elektrotechniker) von Dezember 1980 bis Juli 1986 ein Studium an der Medizinischen Stomatologischen Hochschule in .../Ukraine absolviert, das er mit dem Diplom „vrac-stomatolog“ (Arzt für Stomatologie) erfolgreich beendete. Nach einer „Internatura“ von August 1986 bis August 1987 als orthopädischer Stomatologe war er von August 1987 bis zu seiner Ausreise im April 1994 in verschiedenen Funktionen als orthopädischer Stomatologe und Verwalter der orthopädischen Abteilung an der Stomatologischen Poliklinik in .../Ukraine tätig. In dieser Zeit absolvierte er von Januar 1991 bis April 1991 ärztliche Fortbildungen. Wegen weiterer Einzelheiten des Werdegangs des Klägers und einzelner von ihm dafür vorgelegter Nachweise wird auf Bl. 3 bis 30 und Bl. 96.1 bis 96. 27 der Sachakte verwiesen.

Die Beklagte erteilte dem Kläger zum 01.02.1995 die befristete widerrufliche Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des zahnärztlichen Berufes nach § 13 ZHG. Diese Erlaubnis galt zunächst zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde im Rahmen eines Praktikums bis zum 31.01.1996. Spätere fortlaufende Verlängerungen galten zur unselbstständigen Ausübung der Zahnheilkunde unter der Aufsicht und Verantwortung eines approbierten Zahnarztes. Die zuletzt erteilte Verlängerung gilt bis zum 12.07.2006.

Der Kläger unterzog sich – nach Aktenlage – am 20.05.1998 und 01.09.1999 erfolglos einer Überprüfung der Gleichwertigkeit seines zahnmedizinischen Kenntnisstandes im Hinblick auf eine spätere Approbationserteilung durch eine Sachverständigenkommission der Zahnärztekammer Hamburg (Bl. 91, 92 der Sachakte).

Der Kläger beantragte unter dem 21.12.2001 bei der Beklagten die Erteilung der Approbation. Die Beklagte gab im Laufe des Verwaltungsverfahrens mit Schreiben vom 13.01.2003 dem Kläger Gelegenheit, weitere Unterlagen zum Beleg für die Gleichwertigkeit seines Ausbildungsstandes vorzulegen. Der Kläger legte dementsprechend Unterlagen am 04.03.2003 vor (Bl. 96 der Sachakte). Die Beklagte holte hierzu eine Stellungnahme des Direktors der Poliklinik ... Prof. Dr. ... vom 03.04.2003 ein, auf die verwiesen wird (Bl. 103 der Sachakte). Die von der Beklagten ebenfalls um Stellungnahme gebetene Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen beim Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder äußerte sich am 06.05.2003 dahin, dass mit den vom Kläger vorgelegten Zeugnissen eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung belegt werde. Ob Auflagen für die Erteilung der Berufserlaubnis nach § 13 ZHG erforderlich seien, liege im Ermessen der Beklagten. Der Kläger habe im Jahre 1992 mit dem „Erwerb der zweiten Kategorie als Arzt-Stomatologe ... eine höhere berufliche Qualifikation in seinem Fachgebiet erworben“ (Bl. 105 f. der Sachakte).

Mit Bescheid vom 22.08.2003 lehnte die Beklagte die Erteilung der zahnärztlichen Approbation ab. Die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes des Klägers sei zumindest nicht eindeutig nachgewiesen. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf den am 26.08.2003 als Einschreiben zur Post gegebenen Bescheid verwiesen (Bl. 142 ff. der Sachakte).

Der Kläger legte am 22.09.2003 Widerspruch ein. Wegen der Begründung wird auf die Schriftsätze vom 02.10.2003 (Bl. 163 ff. der Sachakte), 26.05.2004 (Bl. 198 ff. der Sachakte) und 28.06.2004 (Bl. 205 ff. der Sachakte) verwiesen.

Die Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 24.08.2004 zurück. Wegen der Begründung wird auf den am 10.09.2004 zugestellten Widerspruchsbescheid verwiesen (Bl. 247 ff. der Sachakte).

Der Kläger hat am 11.10.2004 Klage erhoben, mit der er sein Begehren weiterverfolgt. Ein weiteres Begehren, das ebenfalls Gegenstand der Klage war (Streichung der Auflage in der erteilten widerruflichen Erlaubnis), hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung vom 29.11.2005 fallengelassen. Er beruft sich im Wesentlichen darauf, dass seine in der ehemaligen Sowjetunion durchlaufene Ausbildung gleichwertig sei. Insbesondere müsse die Internatur berücksichtigt werden. Die Verweigerung der Approbation verletze ihn in seinem Grundrecht aus Art. 3 GG. Seit 01.05.2004 sei es einer Vielzahl der Absolventen der Hochschule, an der auch er studiert habe, gestattet, in Deutschland als Zahnarzt tätig zu werden. Staatsangehörige der inzwischen selbstständigen Staaten der früheren Sowjetunion, die inzwischen Mitglieder der EU seien, könnten den zahnärztlichen Beruf in Deutschland ausüben, wenn sie ihre zahnärztliche Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion absolviert hätten. Demgegenüber könne der Kläger als deutscher Staatsangehöriger mit derselben Ausbildung nicht schlechter stehen. Der Kläger verweist auf Art. 7 b Abs. 1 der Richtlinie 78/686/EWG und seine langjährige eigene Tätigkeit als Zahnarzt. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Klageschrift sowie die Schriftsätze vom 14.11.2005, 07.04. und 25.04.2006 verwiesen.

Der Kläger beantragt,

unter Aufhebung des Bescheides vom 22.08.2003 und des Widerspruchsbescheides vom 24.08.2004 die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger die zahnärztliche Approbation zu erteilen.

Die Beklagte beantragt unter Verweis auf den Widerspruchsbescheid,

die Klage abzuweisen.

Das Gericht hat die Erörterungen in der mündlichen Verhandlung vom 29.11.2005 zum Anlass genommen, beim Auswärtigen Amt Auskünfte darüber einzuholen, ob die Behörden Estlands, Lettlands und Litauens zahnärztliche Ausbildungsnachweise, die ihren Staatsangehörigen vor der Selbstständigkeit ihrer Staaten von den entsprechenden medizinischen Hochschulen der früheren Sowjetunion verliehen wurden und die Aufnahme des Berufes des Zahnarztes gestatteten, dahingehend anerkennen, dass diese Ausbildungsnachweise hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung des Berufes des Zahnarztes in ihrem Hoheitsgebiet die gleiche Rechtsgültigkeit haben wie die nunmehr von ihnen verliehenen Ausbildungsnachweise, und sich dabei auf Art. 23 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 07.02.2005 bezogen. Auf die erteilten Auskünfte vom 14.02., 08. und 10.03. sowie 04.05.2006 wird verwiesen.

Die Beklagte hält auch danach an ihrer Auffassung fest. Art. 23 der Richtlinie 2005/36/EG beziehe sich nur auf die Staatsangehörigen der baltischen Staaten, die formal ihr Studium in einem Drittland, der früheren Sowjetunion, abgeschlossen hätten. Die Anerkennung ihrer Ausbildung durch die Richt-

linie ziele darauf, ihre Benachteiligung gegenüber Staatsangehörigen der übrigen EU-Mitgliedstaaten zu vermeiden. Es handele sich dabei um eine politische Entscheidung, die keine Aussagen über die Gleichwertigkeit der Ausbildungen in der früheren Sowjetunion erlaube. Entscheidend sei auch, dass selbst die Staatsangehörigen der baltischen Staaten die Approbation nur nach erfolgtem Nachweis einer dreijährigen dort ausgeübten zahnärztlichen Tätigkeit erhalten könnten. – Der Kläger sei weder Staatsangehöriger eines baltischen Staates noch könne er eine dort ausgeübte dreijährige Tätigkeit nachweisen.

Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne weitere mündliche Verhandlung erklärt.

Entscheidungsgründe

I.

Das Gericht entscheidet im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

II.

Soweit die Klage zurückgenommen wurde (ursprünglicher Klagantrag zu 2 der Klagschrift vom 06.10.2004), wird das Verfahren eingestellt (§ 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

III.

Soweit die Klage noch anhängig ist – Erteilung der zahnärztlichen Approbation –, ist sie zulässig, aber unbegründet.

Die Bescheide vom 22.08.2003 und 24.08.2004 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten; der Kläger hat keinen Anspruch auf Erteilung der zahnärztlichen Approbation (§ 113 Abs. 5 VwGO).

1. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde – Zahnheilkundengesetz (ZHG) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.04.1987 (BGBl. I, 1225), zuletzt geändert mit Wirkung vom 01.01.2005 durch Art. 5 Absatz 17 des Gesetzes vom 15.12.2004 (BGBl. I, 3396), ist die Approbation als Zahnarzt unter den dort in Nummer 1 bis 4 genannten Voraussetzungen zu erteilen.

Unstreitig erfüllt der Kläger die unter Nummer 1 bis 3 des § 2 Abs. 1 Satz 1 ZHG genannten Voraussetzungen, nicht aber diejenige nach Nummer 4 (Studium der Zahnheilkunde im Geltungsbereich des ZHG). Ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 ff. ZHG geregelter Fall liegt nicht vor.

2. Auch nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ZHG ist dem Kläger die Approbation als Zahnarzt nicht zu erteilen.

Nach dieser Vorschrift ist vorausgesetzt, dass der Kläger eine außerhalb des Geltungsbereiches des ZHG abgeschlossene Ausbildung für die Ausübung des zahnärztlichen Berufes erworben hat und die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist.

a) Der Kläger hat allerdings eine abgeschlossene Ausbildung für die Ausübung des zahnärztlichen Berufes in der ehemaligen Sowjetunion absolviert. Er hat nach einem Studium an der Medizinischen Stomatologischen Hochschule ... in der Ukraine von Dezember 1980 bis Juli 1986 das Diplom „vrac-stomatolog“ erworben und danach eine „Internatura“ von August 1986 bis August 1987 als orthopädischer Stomatologe durchlaufen.

b) Der damit erreichte Ausbildungsstand ist indes nicht gleichwertig.

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 98, 180; E 92, 88; NJW 2002, 456 jeweils zur entsprechenden Regelung in der BÄO; BVerwGE 102, 44; NJW 2002, 455 zu § 2 Abs. 2 ZHG) ist das Maß für die Prüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungsstand nach einem Studium der Zahnheilkunde von mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ZHG). Der Vergleich dieses Ausbildungsstandes mit demjenigen, der sich nach Abschluss der in Rede stehenden ausländischen Ausbildung für die Ausübung des (zahn-)ärztlichen Berufes ergibt, stellt nicht auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten des jeweiligen Antragstellers ab, sondern ausschließlich auf objektive Umstände des jeweiligen Ausbildungsganges. Dies folgert das Bundesverwaltungsgericht (a.a.O.) aus dem Wortlaut und der Systematik der maßgebenden Vorschriften (kritisch dazu Haage, NJW 1997, 2439). Dieser Rechtsprechung folgt das erkennende Gericht.

aa) Gegen eine Gleichwertigkeit des hier in Rede stehenden Ausbildungsstandes spricht die von der Beklagten im Verwaltungsverfahren eingeholte Auskunft der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen vom 06.05.2003. Zwar bescheinigt die Auskunft auf die Frage nach der Gleichwertigkeit im Sinne des § 2 Abs. 2 ZHG, dass der Kläger eine abgeschlossene zahnärztliche Ausbildung nachgewiesen und zudem eine höhere berufliche Qualifikation in seinem Fachgebiet erworben habe. Auch sei eine unterschiedliche Bewertung der Abschlüsse im Studium der Zahnmedizin an den einzelnen Hochschulen der ehemaligen Sowjetunion nicht zu rechtfertigen. Indes heißt es dort auch, dass es im Ermessen der Beklagten liege, ob eventuelle Auflagen für die Erteilung der Berufserlaubnis nach § 13 ZHG erforderlich seien. Damit ist zugleich belegt, dass diese fachkundige Stelle jedenfalls nicht die

(weitergehende) Approbation nach § 2 ZHG – auch nicht nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ZHG wegen Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes – unmittelbar für möglich hält.

Noch deutlicher äußert sich die Zentralstelle in einer bei der Sachakte befindlichen weiteren Auskunft vom 23.11.2001 (Bl. 147 ff. der Sachakte) an das Verwaltungsgericht Regensburg betreffend ein Zahnheilkundestudium an der Medizinischen Hochschule Wolgograd. Dort heißt es, dass ein Diplom als Arzt-Stomatologe und Internatur zur Ausübung des zahnärztlichen Berufs in der Sowjetunion befähigt hätten. Die materielle Gleichwertigkeit müsse die Gesundheitsverwaltung feststellen. Die Zentralstelle orientiere sich an der Auffassung der Leitenden Medizinalbeamten der Länder, niedergelegt in der Niederschrift über die 50. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft dieser Beamten am 08./09.02.1994 und basierend auf langjährigen Erfahrungen bei der Bewertung sowjetischer Qualifikationen als Arzt-Stomatologe. Der Zentralstelle erscheine danach eine individuelle Überprüfung der zahnärztlichen Kenntnisse der Bewerber ggf. nach einem Anpassungsjahr mit Berufserlaubnis nach § 13 ZHG angemessen (vgl. zur Ausbildung auch die Erläuterungen der Zentralstelle zum Zahnmedizinstudium in der Sowjetunion, Stand Mai 1985, Bl. 150 ff. der Sachakte).

In die gleiche Richtung deuten die in der Internetdatenbank der Zentralstelle (www.anabin.de) für Russland enthaltenen Informationen. Danach ist der Abschluss „vrac-stomatolog“ als „entspricht Staatsexamen Zahnmedizin“ bewertet. Nach der dortigen Definition der Äquivalenzklassen bedeutet der Begriff „entspricht“ nicht die hier erforderliche formale und materielle Gleichwertigkeit – dafür steht der Begriff „gleichwertig“; vielmehr wird damit dem ausländischen Abschluss nur die formale Gleichwertigkeit bescheinigt und zur materiellen Gleichwertigkeit keine Aussage gemacht.

Nach einem ebenfalls bei der Sachakte befindlichen Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Landesprüfungsämter zum Vollzug des Ausbildungs- und Prüfungsrechtes der Heilberufe vom 25.02.2003 (Bl. 186 der Sachakte) und einer beigelegten Einstufungsliste zur Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen in den Heilberufen (Stand: 01.01.2003) fällt das vom Kläger erworbene Diplom in die Kategorie 2 der Liste (das bedeutet: keine objektive Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes – Überprüfung der Gleichwertigkeit des Kenntnisstandes erforderlich und möglich).

Darüber hinaus kann auch sonst eine tatsächliche Gleichwertigkeit der Leistungskontrollen bei der Zahnmedizinausbildung (und damit der Gleichwertigkeit der Ausbildung) in der früheren Sowjetunion zu derjenigen in Deutschland nicht festgestellt werden. Während nämlich nach der Approbationsordnung für Zahnärzte vom 26.01.1955 – ZÄPrO – (BGBl I, 37), zuletzt geändert durch Art. 5 Nr. 7 des Gesetzes vom 23.03.2005 (BGBl I, 931), in Deutschland insoweit umfassende staatliche Leistungskontrollen mit der Abschlussprüfung nach §§ 32 ff. ZÄPrO vorgesehen sind, ergibt sich aus den vom Kläger vorgelegten Ausbildungsunterlagen, dass an der von ihm in der früheren Sowjetunion besuchten Medizinischen Hochschule wesentliche Prüfungen und Testate abgeschichtet während des

Studiums erfolgten. Dass es eine umfassende staatliche Abschlussprüfung gegeben hat, ist den vom Kläger vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. Zudem ergibt sich aus den von ihm mit Schriftsatz vom 03.03.2003 (Bl. 96 ff. der Sachakte) im Verwaltungsverfahren vorgelegten Unterlagen, dass er einen nicht unerheblichen Teil von Studienleistungen in Fächern erbracht hat, die aus deutscher Sicht mit einer Zahnmedizinausbildung nichts zu tun haben, nämlich etwa: Geschichte der KPdSU, politische Ökonomie, marxistisch-leninistische Philosophie, wissenschaftlicher Kommunismus, sowjetisches Recht sowie Zivilverteidigung. Infolgedessen kann auch nicht festgestellt werden, dass die zahnmedizinischen Kernfächer in seiner Ausbildung einen vergleichbaren Umfang zu einer in Deutschland absolvierten Ausbildung in Zahnmedizin gehabt haben. Hinzu kommt, dass nach den vorgelegten Unterlagen unklar ist, welche hinsichtlich der Berufsausübung als Zahnarzt letztlich ausschlaggebende praktische Ausbildung in diesen Kernfächern in gleichwertigem Umfang wie bei einer Ausbildung in Deutschland erfolgt ist (vgl. hierzu auch VG Braunschweig, Urt. v. 18.12.2003 – 5 A 209/03 – JURIS). Nach Einschätzung des Direktors der Poliklinik ..., Prof. Dr. ..., vom 03.04.2003 (Bl. 103 der Sachakte) entspricht die vom Kläger absolvierte Ausbildung jedenfalls in der manuellen Schulung nicht der Ausbildung in Deutschland. Außerdem fehle bei den von ihm absolvierten Prüfungen das Fach Zahnersatzkunde mit der Werkstoffkunde.

Diese Erkenntnislage deckt sich mit den Darlegungen von Godry (MedR 2001, 348 ff.), wonach bei den – in der Vergangenheit durch Sachverständigenkommissionen erfolgten – Überprüfungen der individuellen Kenntnisse bei bis zu ¾ der Antragsteller mit einer zahnmedizinischen Ausbildung im Ausland (vornehmlich in Mittel- und Osteuropa) keine Gleichwertigkeit festgestellt werden konnte (auch der Kläger scheiterte zweimal bei dieser Prüfung) und sich vor allem Mängel in den zahntechnischen Fertigkeiten zeigten, die weit unter dem deutschen Durchschnitt lagen (19 % der überprüften Personen hatten ihr Studium in Russland absolviert); erhebliche Defizite bestanden auch beim theoretischen Fachwissen.

Die vom Kläger nach Abschluss seiner Ausbildung in der früheren Sowjetunion in Deutschland ausgeübte Tätigkeit unter der Aufsicht eines approbierten Zahnarztes kann – auch wenn sie zu keinen fachlichen Beanstandungen geführt hat – demgegenüber bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit seines Ausbildungsstandes auch nicht etwa in der Weise Berücksichtigung finden, dass sie gewissermaßen als (ergänzender) Teil der Ausbildung zu berücksichtigen wäre (vgl. BVerwGE 92, 88). Insoweit kommt es auf eine Äußerung des vom Kläger benannten Zeugen, unter dessen Aufsicht er in Deutschland tätig sein durfte, zu seiner Qualifikation nicht an.

bb) Weitere tatsächliche Ermittlungen zur Frage der Gleichwertigkeit hält das Gericht nicht für geboten. Insbesondere war dem vom Kläger im Schriftsatz vom 25.04.2006 wiederholten Beweisangebot (Sachverständigengutachten) zur Gleichwertigkeit seines Ausbildungsstandes nicht nachzugehen. Die vorliegenden Erkenntnisse und Auskünfte sind für die richterliche Überzeugungsbildung

bereits hinreichend. Danach lässt sich die für den Erfolg der Klage erforderliche Gleichwertigkeit des fraglichen Ausbildungsstandes schon bei einem Vergleich der vom Kläger absolvierten Ausbildung mit der Zahnarzt Ausbildung in Deutschland jedenfalls nicht – wie es erforderlich wäre – positiv feststellen. Des Weiteren haben auch die für die Fragestellung in Betracht kommenden sachkundigen Stellen ihre Einschätzung schon im Verwaltungsverfahren abgegeben. Das Gericht kann auf sie zurückgreifen, ohne selbst weiteren Beweis erheben zu müssen, nachdem die Einschätzung der für eine entsprechende Auskunft in Betracht kommenden Stellen vom Kläger nicht erschüttert, d. h. zumindest nachvollziehbar und substantiiert in Zweifel gezogen ist. Daher bedarf es auch nicht der Einholung weiteren Beweises durch ein gerichtlich bestelltes Sachverständigen-Gutachten, zumal der Kläger selbst andere Sachverständige oder sonstige Stellen, die ein anderes oder besseres Erkenntnisbild haben könnten als die von der Beklagten bereits im Verwaltungsverfahren herangezogenen Stellen, nicht namhaft gemacht hat oder dem Gericht sonst bekannt wären.

Eine weitergehende Beweiserhebung, die einen erheblichen Aufwand bedeuten würde, verbietet sich auch im Hinblick auf § 2 Abs. 2 Satz 2 ZHG. Danach ist der Kläger darauf zu verweisen, einen gleichwertigen Kenntnisstand nachzuweisen, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nur mit unangemessenem zeitlichem oder sachlichem Aufwand feststellbar ist.

cc) Nach Auffassung des Gerichts führt auch eine Heranziehung einschlägiger europarechtlicher Regelungen bei der Auslegung des Begriffs der Gleichwertigkeit unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu dem Ergebnis, den hier zu beurteilenden Ausbildungsstand als gleichwertig im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ZHG anzuerkennen.

(1.) Die Richtlinie 78/686/EWG des Rates vom 25.07.1978, Amtsblatt EG L 233 vom 24.08.1978, S. 1 ff., (aufgehoben durch Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 07.09.2005 mit Wirkung vom 20.10.2007, Amtsblatt EU L 255 vom 30.09.2005, S. 22 ff.) betraf zunächst (insbesondere in Art. 7) nicht den hier zu entscheidenden Fall des Erwerbs einer Qualifikation in der ehemaligen Sowjetunion. Erst durch die Einfügung von Art. 7 b in diese Richtlinie durch Art. 20 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik und anderer Staaten zur Europäischen Union zum 01.05.2004, Anhang II. 2. C. III (Liste nach Art. 20 der Beitrittsakte), Amtsblatt EU 2003 L 236 vom 23.09.2003, S. 1, 318, ergab sich eine weiterreichende Relevanz. Nach Art. 7 b Abs. 1 bis 3 erkennt bei den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, deren Befähigungsnachweise des Zahnarztes von der früheren Sowjetunion vor bestimmten Stichtagen verliehen wurden, jeder Mitgliedstaat diese Nachweise an, wenn die Behörden Estlands, Lettlands oder Litauens bescheinigen, dass diese Nachweise in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet die gleiche Rechtsgültigkeit hinsichtlich des Zugangs zum Beruf des Zahnarztes und dessen Ausübung haben wie die entsprechenden estnischen, lettischen oder litauischen Nachweise; außerdem ist eine Bescheinigung der genannten

Staaten von Nöten, dass die Tätigkeit in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre ununterbrochen tatsächlich und rechtmäßig im jeweiligen Hoheitsgebiet ausgeübt wurde.

In Art. 62 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 07.09.2005 (a.a.O.) – in Kraft ab 20.10.2005 (Art. 64) – wird die Richtlinie 78/686/EWG mit Wirkung vom 20.10.2007 aufgehoben. Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG enthält eine dem Art. 7 b Abs. 1 bis 3 der Richtlinie 78/686/EWG im Wesentlichen entsprechende Regelung.

(2.) Beide Richtlinien richten sich an die Mitgliedstaaten, sind also bereits kein für den Kläger unmittelbar geltendes Recht, sondern bedürfen der Umsetzung in nationales Recht. Insoweit kann der Kläger als Bürger grundsätzlich unmittelbar nichts aus ihnen herleiten (vgl. Nicolaysen, Europarecht I, 2. Aufl., 2002, S. 331 ff.), soweit nicht die engen Voraussetzungen einer unmittelbaren Wirksamkeit von Richtlinien erfüllt sind (vgl. Nicolaysen, a.a.O., S. 334 ff.). Zudem erfüllt der Kläger als deutscher Staatsangehöriger auch nicht die Tatbestände der in Rede stehenden Regelungen – sie betreffen nur Staatsangehörige der baltischen Staaten. Insofern stellte sich die Frage nach dem europarechtlichen Auslandsbezug des Falles (vgl. hierzu BSG, Urt. v. 05.02.2003 – B 6 KA 42/02 R – JURIS Rn. 26 m.w.N.; Beschl. v. 28.09.2005 – B 6 KA 19/05 B – JURIS Rn. 16).

(3.) Aber auch wenn diese Regelungen nach ihrem Geist, Sinn und Zweck zur Auslegung des Begriffes der Gleichwertigkeit in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ZHG mittelbar heranzuziehen wären, erlangten sie im weiteren Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz im Ergebnis keine Bedeutung für den zu entscheidenden Fall in einem dem Begehren des Klägers günstigen Sinn.

Zwar hat der Europäische Gerichtshof wiederholt ohne weiteres die Heranziehung der Richtlinien zur Auslegung mitgliedstaatlicher Durchführungsmaßnahmen gefordert, und zwar ohne immer die Voraussetzungen der Direktwirkung zu prüfen. Danach muss das nationale Gericht die Auslegung des betreffenden nationalen Rechtes soweit wie möglich am Wortlaut und am Zweck der Richtlinie ausrichten, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen (vgl. Nicolaysen, a.a.O., S. 339 m.w.N. aus der Rechtsprechung des EuGH in Fußnote 51). Dies gilt jedenfalls nach Ablauf der Umsetzungsfrist (vgl. Fischer, Europarecht, 3. Aufl. 2001, S. 144 f.). Darüber hinaus ist es aber auch erlaubt, dass nationale Gerichte (und Behörden) schon vor Ablauf der für die Umsetzung einer Richtlinie gesetzten Frist das nationale Recht im Sinne der Richtlinien auslegen können oder müssen (Fischer, a.a.O.). Eine solche Auslegung ist in der höchstrichterlichen deutschen Rechtsprechung vorgenommen worden (BGHZ 138, 55 – Testpreis-Angebot – m.w.N.).

Auch diese Auslegung kann indes unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zum Erfolg der Klage führen.

Nach den vom Gericht eingeholten Auskünften des Auswärtigen Amtes vom 14.02.2006 und 08.03.2006 steht für das Gericht allerdings außer Zweifel, dass jedenfalls die litauischen Behörden für ihre Staatsangehörigen die Qualifikation des Klägers einer in Litauen erworbenen Berufsqualifikation als Zahnarzt ohne weiteres gleichstellen bei Nachweis einer entsprechenden dreijährigen Tätigkeit innerhalb der letzten fünf Jahre. Ähnliches dürfte nach der Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 10.03.2006 für Lettland und nach der Auskunft vom 04.05.2006 für Estland gelten. Die Qualifikation des Klägers wäre also – unterstellt der Kläger wäre litauischer, lettischer oder estnischer Staatsangehöriger und erbrächte den vorausgesetzten Nachweis – nach den genannten Richtlinien von allen Mitgliedstaaten der EU anzuerkennen. Dementsprechend ist auch in dem von der Beklagten mit Schriftsatz vom 24.03.2006 vorgelegten Protokoll der Sitzung der Approbationsbehörden am 05.10.2004 in Münster (Bl. 74 f. d.A.) zutreffend ausgeführt, dass bei EU-Staatsangehörigen aus den baltischen Staaten, die ihr Studium in der UdSSR absolviert und anschließend in einem der baltischen Staaten tätig geworden sind und dort die Rechte und Pflichten eines Arztes hatten, keine Möglichkeit besteht, diese Ausbildung nicht anzuerkennen.

Diese Lage mag – über den Gleichheitssatz – grundsätzlich auch Einfluss haben können auf den Maßstab, an dem die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes i. S. v. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ZHG zu messen ist (vgl. oben 2. b), etwa in dem Sinne, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen der jeweilige ausländische Ausbildungsstand nicht mehr in Frage gestellt werden kann.

Indes kann der Kläger jedenfalls nicht den in den genannten Richtlinien für eine EU-weite Anerkennung geforderten Nachweis erbringen, in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre „ununterbrochen tatsächlich und rechtmäßig die betreffende Tätigkeit“ im Hoheitsgebiet der baltischen Staaten ausgeübt zu haben. Dabei mag man unter Gleichheitsgesichtspunkten noch darauf verzichten können, dass gerade der (vom Kläger nicht zu erbringende) Nachweis eines der baltischen Staaten beizubringen ist – etwa in dem Fall, dass ein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaates mit zahnärztlicher Ausbildung in der früheren Sowjetunion das „3-in-5-Erfordernis“ in einem beliebigen EU-Mitgliedstaat erfüllt hat. Der Kläger hat das „3-in-5-Erfordernis“ jedoch (bislang) überhaupt nicht erfüllt, insbesondere auch nicht durch seine Tätigkeit in Deutschland aufgrund seiner Erlaubnisse nach § 13 ZHG seit 01.02.1995. Danach war ihm die Ausübung der Zahnheilkunde nämlich nur unter der Aufsicht und Verantwortung eines approbierten Zahnarztes erlaubt. Diese Tätigkeit unterscheidet sich wegen ihrer Beschränkung wesentlich von derjenigen, die unter Heranziehung der einschlägigen europarechtlichen Bestimmungen zu einer EU-weiten Anerkennung der Zahnarzt Ausbildung in der früheren Sowjetunion führen kann. Eine solche nur beschränkte Erlaubnis, wie sie der Kläger besitzt und besaß, kann nicht zur EU-weiten Anerkennung einer uneingeschränkten Approbation führen, denn die europarechtliche Anerkennung soll nur die Rechte sichern, die der (hier: baltische) Staatsangehörige im Heimatstaat bereits erlangt und ausgeübt hat. Dafür, dass eine Tätigkeit unter Aufsicht (entsprechend den Erlaubnissen des Klägers nach § 13 ZHG) in den baltischen Staaten die Voraus-

setzungen des Art. 7 b der Richtlinie 76/686/EWG in der Fassung der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik und anderer Staaten zur EU zum 01.05.2004 bzw. die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllt und dann weiter zur unbeschränkten Approbation nach § 2 ZHG führen kann, fehlt schon jeder rechtliche Anhaltspunkt. Der vom Kläger gewünschten Einholung einer amtlichen Auskunft hierzu bedarf es daher nicht.

Wegen des Erfordernisses der Rechtmäßigkeit der Ausübung der betreffenden Tätigkeit kommt es auch nicht darauf an, wie der Kläger während des Besitzes der Erlaubnis nach § 13 ZHG tatsächlich seine Tätigkeit ausgeübt hat. Sein Hinweis, er habe eine „jahrzehntelange eigene Tätigkeit als Zahnarzt“ aufzuweisen (Schriftsatz vom 14.11.2005), und seine – unter Beweis gestellte – Behauptung, er sei mindestens in den letzten fünf Jahren in Deutschland eigenständig bzw. eigenverantwortlich als Zahnarzt tätig gewesen (Schriftsatz vom 25.04.2006), vermögen an der Beschränkung seiner Erlaubnis nichts zu ändern. Deshalb kommt es auch auf den hierzu schriftsätzlich gestellten Beweisanspruch nicht an.

(4.) Dieses Ergebnis führt nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte (Art. 3 Abs. 1 GG). Zu vergleichende Sachverhalte sind die hier zu beurteilende (abstrakte) Qualifikation des Klägers einerseits und diejenige eines Staatsangehörigen der baltischen EU-Staaten andererseits, der die gleiche Ausbildung wie der Kläger durchlaufen hat und das „3-in-5-Erfordernis“ erfüllt. Diese Gruppen weisen – auch vor dem Schutzzweck des ZHG, auf den es hier maßgeblich ankommt – in ihrer Qualifikation wesentliche Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht auf, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen (so die sog. neue Formel des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 55, 72; 82, 60; 88, 87; 93, 99; 95, 39; w. N. bei Gubelt, in v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Art. 3, Rn. 14; Rüfner, in Bonner Kommentar, Art. 3 Abs. 1 Rn 25 ff.). Eine rechtliche Unterscheidung findet in dem „3-in-5-Erfordernis“ eine ausreichende Stütze in sachlichen Unterschieden (zu diesem Erfordernis BVerfGE 87, 234). Auch wenn bei Differenzierungen nach personengebundenen Merkmalen eine besonders strenge Bindung an die Verhältnismäßigkeit besteht (BVerfGE 88, 87; 89, 365; 97, 271), ist es keine Ungleichbehandlung, wenn dem Kläger die Approbation nach dem ZHG versagt, sie dem baltischen Staatsangehörigen mit gleicher Ausbildung, der das „3-in-5-Erfordernis“ erfüllt, aber erteilt würde (vgl. zur Inländerdiskriminierung: Gubelt, a.a.O., Rn. 4 a; Rüfner, a.a.O., Rn. 138 f. jeweils m.w.N). Das „3-in-5-Erfordernis“ bedeutet einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung. Derjenige, der dieses Erfordernis erfüllt, begründet grundsätzlich eine höhere Gewähr für die Qualität seiner Qualifikation als derjenige, der – wie zugegebenermaßen der Kläger – über viele Jahre die Zahnheilkunde zwar unbeanstandet, aber eben nur unter der Aufsicht und Verantwortung eines approbierten Zahnarztes ausüben durfte.

3. Die Approbation ist dem Kläger auch nicht nach § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG – in der Fassung vom

02.06.1993, BGBl I, 829 mit späteren Änderungen) zu erteilen. Auch insoweit setzt eine Anerkennung der Befähigungsnachweise des Klägers, die er in der früheren Sowjetunion erworben hat, voraus, dass sie den entsprechenden Befähigungsnachweisen im Geltungsbereich des Gesetzes gleichwertig sind. Das ist aber nach den Ausführungen zu 2. nicht anzunehmen.

IV.

Die Nebenentscheidungen folgen aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO, § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

(...)