

Schriften zum Gesundheitsrecht

---

Band 73

# Zahnärztliches Approbationsrecht

Verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche  
Grundlagen und Perspektiven

Von

Peter J. Knüpper



Duncker & Humblot · Berlin

PETER J. KNÜPPER

Zahnärztliches Approbationsrecht

# Schriften zum Gesundheitsrecht

## Band 73

Herausgegeben von Professor Dr. Helge Sodan,  
Freie Universität Berlin,  
Direktor des Deutschen Instituts für Gesundheitsrecht (DIGR)  
Präsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a.D.

# Zahnärztliches Approbationsrecht

Verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche  
Grundlagen und Perspektiven

Von

Peter J. Knüpper



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Freien Universität Berlin  
hat diese Arbeit im Jahr 2023  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 1614-1385  
ISBN 978-3-428-19000-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-59000-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Gudrun*



....iubemus in posterum  
nullum medici titulum pretendentem audere praticari aliter  
vel mederi Salerni primitus  
in conventu publico magistrorum comprobatus  
cum testimonialibus litteris de fide et sufficienti scientia  
tam magistrorum quam ordinatorum nostrorum  
ad presentiam nostram vel nobis a regno absentibus  
ad illius presentiam qui vice nostra in regno remanserit  
medendi licentiam consequatur

*Imperator Fridericus semper augustus  
Constitutiones III 45, a. D. 1231*



## Vorwort

Rund 73.000 Zahnärzte gingen 2022 in Deutschland auf Grundlage einer staatlichen Approbation ihrem Beruf nach, 34.518 Frauen und 38.165 Männer. Weitere 27.000 Berufsangehörige, überwiegend Ruheständler, übten die Zahnheilkunde nicht aus. 62.780 Berufsträger waren zur vertragszahnärztlichen Versorgung im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) als Niedergelassene oder Angestellte nach dem Fünften Sozialgesetzbuch (SGB V) zugelassen.

Die Geschichte der Zahnheilkunde reicht weit zurück. Beginnend mit frühen animanistisch-theurgisch orientierten Konzepten entwickelte sich das zahnärztliche Berufsbild seit dem Mittelalter aus der Medizin, hier vor allem aus der Chirurgie. Bereits vor mehr als 1.000 Jahren mussten Ärzte, später – aufgrund staatlicher Prüfungsordnungen – auch Zahnärzte ihre Kenntnisse und Fertigkeiten nachweisen, um eine Berufserlaubnis zu erhalten. Ohne die Berufsbezeichnung „Zahnarzt“ war es – zuletzt auf Grundlage der Gewerbeordnung von 1869 – ebenso nicht-ärztlichen Behandlern erlaubt, Zahnerkrankungen zu kurieren. 1952 endete mit Inkrafttreten des Zahnheilkundengesetzes (ZHG) die „Kurierfreiheit“. Drei Jahre später erließ der Bund als Ordnungsgeber mit Zustimmung der Bundesländer eine Prüfungsordnung, die über mehr als sechs Jahrzehnte die Rechtsgrundlage für das Approbationsverfahren bildete.

Erst 2019 kam es zu einer Novellierung der Approbationsordnung, die den Forderungen des Wissenschaftsrates (WR), des Medizinischen Fakultätentages (MFT), der Deutschen Gesellschaft für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde (DGZMK), der zahnärztlichen Körperschaften, hier vor allem der Bundeszahnärztekammer (BZÄK) und auch den Erkenntnissen des Ordnungsgebers selbst nachkam, wonach eine Anpassung der zahnmedizinischen Ausbildung an den aktuellen Stand zahnmedizinischer Wissenschaft und Forschung dringend geboten erschien.

Daraus ergibt sich die verfassungsrechtliche Frage nach den Schutzpflichten des Gesetz- und Ordnungsgebers im Rahmen der Wertordnung des Grundgesetzes. Hierzu kommen Literatur und Rechtsprechung auf den Prüfstand.

Die vorgelegte Dissertation stellt das zahnärztliche Approbationsrecht in den Rahmen der grundgesetzlich geschützten Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und – bezogen auf die staatliche monopolisierte Ausbildung im Fach Zahnmedizin – der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG). Einen Schwerpunkt bildet die Diskussion subjektiver wie objektiver Zulassungsvoraussetzungen, ebenso die

Kriterien für eine Rücknahme, den Widerruf oder die Anordnung des Ruhens der Approbation.

Das Diskussionsergebnis wird in die Erörterung einer gesetzlichen Übertragung der Berufsgerichtsbarkeit sowie des Approbations-Verfahrens auf die (Zahnärzte-) Kammern eingewoben. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass die funktionale Selbstverwaltung als zentrales Strukturelement im demokratischen Rechtsstaat eine bedeutsame Rolle, u. a. im Rahmen der Berufsaufsicht, spielt und im Rahmen der Heilberufe-Kammergesetze wichtige Aufgaben übernimmt.

Nicht nur an dieser Stelle nehmen europäische Rechtsetzung und Rechtsprechung Einfluss auf die Gesundheitspolitik und medizinische Versorgungsstruktur. Zunehmend weitet die Europäische Union, angetrieben von der EU-Kommission, ihre Kompetenzen im Hinblick auf das Reglement der Berufszulassung und der Berufsausübung aus. Zuweilen scheint es, als würden die in der Grundrechte-Charta (GRCh) und den Verträgen der Union gewährleisteten Grundfreiheiten gegenüber dem politischen Ziel einer Stärkung des gemeinsamen Binnenmarktes in den Hintergrund gedrängt. Soweit damit die nach dem Grundgesetz gewährleisteten Freiheitsrechte tangiert werden, sind einer solchen Entwicklung – auch durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) – Grenzen gesetzt.

Anspruch der vorliegenden Untersuchung ist es, über eine verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche Bestandsaufnahme und Diskussion zuletzt Vorschläge und Perspektiven des Approbationsrechts aufzuzeigen. Hier fließen berufliche Erfahrungen und persönliche Überzeugungen des Autors mit ein.

Herrn Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan danke ich sehr für die Annahme und Betreuung meiner Dissertation an der Freien Universität Berlin. Dem von ihm erfolgreich geführten Deutschen Institut für Gesundheitsrecht (DIGR) fühle ich mich von Beginn an verbunden. Ohne die von Helge Sodan ausgehende Motivation wäre diese Arbeit nicht entstanden. Ebenso danke ich dem Zweitkorrektor, Prof. Dr. Walter Georg Leisner, für seine kritische Würdigung und Bewertung. Die mündliche Prüfung am Fachbereich Rechtswissenschaften der FU Berlin fand am 28. 6. 2023 statt.

Mein Dank gilt dem vormaligen Direktor der Poliklinik für Zahnerhaltung und Parodontologie und Dekan der Medizinischen Fakultät an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Prof. Dr. med. dent. Reinhard Hickel, für seine Hinweise zur Entwicklung der zahnmedizinischen Wissenschaft und zum „Werdegang“ der 2019 erlassenen neuen Approbationsordnung für Zahnärztinnen und Zahnärzte (ZApprO).

Zu Dank bin ich Dr. jur. Alfred Büttner, Leiter der Abteilung Europa/Internationales der Bundeszahnärztekammer (BZÄK) in Brüssel, verpflichtet für seine Anmerkungen zu Kapitel 6.

Meiner Schwester, Ass. jur. Ursula Knüpper-Heger, danke ich ebenso wie meiner Tochter Nora Görlitz für die Durchsicht erster Entwürfe zu dieser Arbeit. Verbunden fühle ich mich auch posthum dem am 3.4.2022 verstorbenen, ehemaligen Präsidenten der Bayerischen Landes Zahnärztekammer (BLZK), Prof. Dr. med.

Dr. med. dent. Joseph Kastenbauer, der mich zur vorliegenden Dissertation ermuntert und deren Fortgang in vielen motivierenden Gesprächen gefördert hat.

Nicht zuletzt danke ich meiner Frau Gudrun für ihre Geduld.

München, im September 2023

*Peter J. Knüpper*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	33
A. Gang der Untersuchung .....	38
B. Begriffsklärung .....	41
I. Allgemein .....	41
II. Definitionen .....	41
1. Zahnheilkunde .....	41
2. Behandlungsbedürftige Erkrankung der Zähne, des Mundes und der Kiefer	42
3. Approbation .....	42
4. Berufserlaubnis .....	43
5. Öffentlich-rechtliche Körperschaft .....	44
6. (Funktionale) Selbstverwaltung .....	44
a) Zahnärztekammer .....	45
b) Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZV) .....	46
7. Zulassung .....	47
8. Dentisten und Zahntechniker .....	47
9. Standesrecht .....	48
10. Berufsrecht .....	49

## *Kapitel 1*

<b>Die neue Approbationsordnung für Zahnärzte (ZAppO)</b> .....	51
A. Allgemein .....	51
B. Ansätze für eine neue zahnärztliche Approbationsordnung .....	52
I. Kritik des Wissenschaftsrates (WR) .....	52
II. Kritik der zahnärztlichen Körperschaften und Fachgesellschaften .....	53
III. Kritik des Medizinischen Fakultätentages (MFT) .....	54
1. Nationaler Kompetenzbasierter Lernzielkatalog Zahnmedizin (NKLZ) und universitäre Prüfungsordnungen .....	55
IV. Positionen des Verordnungsgebers .....	56
V. Entwürfe des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) .....	57
1. Neuorientierung der zahnärztlichen Ausbildung .....	58
2. Verbesserung der Betreuungsrelation .....	58

3. Sonstiges .....	58
VI. Kapazitätsverordnung (KapVO) .....	59
C. Zwischenfazit .....	59
D. Grundlagen des Approbations-Verfahrens nach ZHG .....	60
I. Objektive und subjektive Zulassungsvoraussetzungen, § 2 Abs. 1 Satz 1, Nrn. 2 – 5 ZHG .....	60
1. Approbation für Antragsteller aus EU, EWR und Vertragsstaaten, § 2 Abs. 1 Satz 2 – 9 ZHG .....	61
2. Studium außerhalb der EU, des EWR oder Vertragsstaaten, § 2 Abs. 2, 3 ZHG .....	63
3. Prüfung der Unterlagen, § 2 Abs. 1, 2, 3 ZHG .....	64
a) Eignungs- und Kenntnisprüfung durch die Universitäten .....	65
b) Sprachprüfungen durch die Heilberufe-Kammern .....	65
4. Antragstellung bei Fehlen der Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ZHG, § 20 a ZHG .....	66
5. Approbation für Antragsteller aus Drittländern, § 2 Abs. 3 ZHG .....	66
6. Vorübergehende Erlaubnis zur Berufsausübung als Zahnarzt, §§ 13; 13 a ZHG .....	67
7. Regelungen nach § 20 a ZHG .....	67
8. Regelungen durch Vertrag, § 14 ZHG .....	68
II. Rechtsprechung zum Anspruch auf Erteilung der Approbation .....	68
1. Gleichwertigkeit der Ausbildung .....	68
2. Ausbildungsdauer und -inhalte .....	70
E. Inhalte der ZApprO .....	71
I. Allgemein .....	71
II. Zahnärztliche Prüfungen .....	72
1. Zahnärztliche Prüfung, erster Abschnitt (§§ 28 – 41 ZApprO) .....	72
2. Zahnärztliche Prüfung, zweiter Abschnitt (§§ 42 – 57 ZApprO) .....	73
3. Zahnärztliche Prüfung, dritter Abschnitt (§§ 58 – 81 ZApprO) .....	73
III. Vorübergehende und gelegentliche Ausübung der Zahnheilkunde, §§ 119 – 132 ZApprO .....	74
IV. Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse .....	75
1. Eignungsprüfung, §§ 89 – 103 ZApprO .....	75
2. Kenntnisprüfung, §§ 104 – 118 ZApprO .....	76
3. Kritik .....	78
F. Berufsqualifikationsgesetz (BQFG) .....	78
G. Änderungen ZHG und ZApprO im Jahr 2020 (Bevölkerungsschutz-Gesetze) .....	80
I. Heilkundliche Tätigkeiten .....	82
II. Weitere Änderungen .....	84
1. Prüfung .....	84
2. In-Kraft-Treten .....	84

H. Zwischenfazit ..... 84

*Kapitel 2*

**Zahnärztliche Profession als Freier Beruf** 86

A. Allgemein ..... 86

B. Berufsbild des Zahnarztes ..... 88

C. Zahnarzt als Freier Beruf ..... 89

    I. Typologie des Freien Berufs ..... 90

    II. Freier Beruf als Rechtsbegriff ..... 92

    III. Freier Beruf als Profession ..... 93

    IV. Historische Entwicklung des Zahnarztberufs ..... 96

        1. Instrumente und Zahnersatz ..... 98

        2. Generierung von Wissen und Verschriftlichung ..... 98

        3. Kompilation und Tradierung durch Lehre ..... 100

        4. Behandler ..... 102

        5. Organisationen ..... 106

    V. Frühe Ausbildungs-, Prüfungs- und Zulassungsregelungen für Zahnbehandler ... 109

        1. Constitutiones Friedrichs II. (1231) ..... 109

        2. Constitutio Criminalis Carolina Karls V. (1533) ..... 110

        3. Medicinal-Edikt (1685) ..... 111

        4. Neuauflage des Medicinal-Edikts unter Friedrich III. (1693) ..... 112

        5. Medicinal-Edikt (1725) ..... 112

        6. General-Medicinal-Ordnung (1744) ..... 113

        7. Preußisches Allgemeines Landrecht (1794) ..... 114

        8. Preußische Verwaltungsreform (1808) ..... 115

        9. Medicinal-Ordnung für die Stadt Frankfurt (1811) ..... 115

        10. Preußische Medicinal-Verfassung (1825) ..... 116

        11. Preußisches Zirkularreskript (1835) ..... 117

        12. Gewerbeordnung (1869) ..... 118

        13. Prüfungsordnung Norddeutscher Bund (1869) ..... 120

        14. Preußische Prüfungsordnung (1889) ..... 121

        15. Prüfungsordnung Deutsches Reich (1909) ..... 122

    VI. Berufszulassungen im Gefüge kirchlicher und staatlicher Ordnung ..... 123

D. Zwischenfazit ..... 125

*Kapitel 3***Grundrechtsschutz**

127

A. Allgemein .....	127
I. Herleitung und Orientierung .....	127
II. Ideengeschichte .....	128
III. Grundrechtsverständnis .....	130
B. Dimensionen der Grundrechte .....	133
I. Grundrechte als Abwehrrechte .....	135
1. Verfassungsmäßigkeit von Grundrechtseingriffen .....	135
a) Formelle Verfassungsmäßigkeit, Gesetzgebungskompetenz .....	135
b) Materielle Verfassungsmäßigkeit .....	136
aa) Gesetzesvorbehalt, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG .....	136
bb) Zitiergebot, Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG .....	137
cc) Bestimmtheit und Klarheit der Norm .....	137
dd) Verhältnismäßigkeitsprinzip (Übermaßverbot) .....	137
ee) Stufentheorie des BVerfG .....	139
II. Originäre und derivative Teilhaberechte .....	140
III. Leistungsrechte .....	141
IV. Grundrechte auf Organisation und Verfahren, Justizgrundrechte .....	141
V. Schutzrechte .....	142
1. Herleitung .....	142
2. Umfang .....	145
3. Untermaßverbot .....	146
a) Verfassungslegitimer Zweck .....	147
b) Geeignetheit .....	148
c) Erforderlichkeit .....	149
d) Angemessenheit .....	150
4. Schutzpflicht-Entscheidungen des BVerfG .....	150
a) Objektive Wertordnung (Lüth-Urteil) .....	152
b) Gefahr für das Leben .....	154
c) Gefahrennähe .....	154
d) Körperliche Unversehrtheit und Gesundheit .....	155
e) Klimaschutz .....	158
f) Verfahrensgestaltung .....	159
5. Kritik an der Schutzrecht-Lehre .....	159
a) – terminologisch .....	160
b) – verfassungsrechtlich .....	161
c) – staatsrechtlich .....	162
d) – grundrechtlich .....	163

- e) – sozialrechtlich ..... 163
- 6. Drittwirkung der Grundrechte ..... 164
- 7. Exkurs: Grundrecht auf Gesundheit? ..... 166
- C. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ..... 168
  - I. Allgemein ..... 168
    - 1. Entwicklungsgeschichte ..... 168
    - 2. Schutzbereich ..... 173
      - a) Sachlicher Schutzbereich ..... 174
        - aa) Berufswahl ..... 175
        - bb) Berufsausübung ..... 176
      - b) Personeller Schutzbereich ..... 177
  - II. Art. 12 Abs. 1 GG als Abwehrrecht ..... 178
    - 1. Zulässige Einschränkungen ..... 178
    - 2. Berufslenkung ..... 178
      - a) Begriff der Berufslenkung ..... 179
      - b) Unzulässige Berufslenkung ..... 179
      - c) Berufslenkung und zahnärztliches Berufsbild ..... 180
      - d) Berufslenkung durch ZApprO ..... 180
    - 3. Beschränkungen der Berufsfreiheit *durch* Gesetz, Art. 12 Abs. 1 Satz 2,
      - 1. Alt. GG ..... 181
        - a) Beschränkungen durch ZHG ..... 181
          - aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit ..... 182
          - bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit ..... 187
        - b) Beschränkungen durch SGB V ..... 189
          - aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit ..... 189
          - bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit ..... 190
      - c) Weitere Einschränkungen durch Gesetz ..... 197
        - aa) Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb – UWG ..... 197
        - bb) Gesetz über die Werbung auf dem Gebiet des Heilwesens (Heilmittelwerbegesetz – HWG) ..... 197
        - cc) Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung (Strahlenschutzgesetz – StrlSchG) ..... 197
        - dd) Heilberufe-Kammergesetze der Länder ..... 198
    - 4. Regelungen *auf Grund* eines Gesetzes, Art. 12 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG .... 198
      - a) Beschränkung durch Rechtsverordnung, hier: ZApprO ..... 198
        - aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit ..... 198
        - bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit ..... 199
      - b) Einschränkungen durch Berufsordnungen ..... 200
- III. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG als Teilhabe- und Gewährleistungsrecht ..... 200
- IV. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG als Schutzrecht ..... 201

V.	Drittwirkung des Grundrechts der Berufsfreiheit	202
1.	Ausstrahlung auf Versicherungsvertragsgesetz (VVG)	203
2.	Ausstrahlung auf den Behandlungsvertrag, §§ 630 aff. BGB	204
3.	Ausstrahlung auf Einkommensteuergesetz (EStG)	204
D.	Zwischenfazit	207
E.	Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG	209
I.	Allgemein	209
1.	Entwicklungsgeschichte	209
2.	Schutzbereich	210
a)	Sachlicher Schutzbereich	210
b)	Personeller Schutzbereich	211
II.	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als Abwehrrecht	212
III.	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als Teilhabe- und Gewährleistungsrecht	213
1.	Zugang zum Studium	213
2.	„Studierfähigkeitsausstattung“	214
3.	„Rationale Abwägung“ widerstreitender Grundrechtspositionen	215
IV.	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als Schutzrecht	216
F.	Zwischenfazit	217
G.	Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	218
I.	Allgemein	218
II.	Verfassungsrechtliche Kontrolle	219
1.	Kriterien	220
a)	Angemessen und ausreichend	220
b)	Geeignet	220
III.	Konkrete verfassungsrechtliche Kontrolle zu Art. 12 Abs. 1 GG	221
1.	Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht	221
2.	Normenkontrolle und Evaluation	222
3.	Nutzen-Kosten-Analyse	224
4.	Befristung („sunset legislation“)	226
5.	Folgenabschätzung	227
6.	Standard-Vorgehensmodell	228
7.	Structural Due Process	229
H.	Zwischenfazit	230

#### *Kapitel 4*

### **Approbationsbehörden** 233

A.	Europäische Vorgaben	233
----	----------------------	-----

B. Deutsches Reglement der Berufszulassung ..... 233

    I. Allgemein ..... 233

    II. Berufszulassung durch Heilberufe-Kammern ..... 235

        1. Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung (NiZzA) ..... 235

        2. Vorbehalte der Bundesländer ..... 236

    III. Eintragungsausschüsse der Kammern ..... 238

C. Zwischenfazit ..... 239

*Kapitel 5*

**Beendigung der Berufstätigkeit als Zahnarzt** ..... 240

A. Allgemein ..... 240

    I. Rücknahme, Widerruf und Ruhen der Approbation ..... 241

B. Verfahrensrechtliche Anforderungen ..... 242

    I. Rücknahme der Approbation, § 4 Abs. 1 ZHG ..... 242

    II. Widerruf der Approbation, § 4 Abs. 2 ZHG ..... 242

        1. Unzuverlässigkeit ..... 243

        2. Berufsunwürdigkeit ..... 244

    III. Ruhen der Approbation, § 5 Abs. 1 ZHG ..... 246

        1. Unzuverlässigkeit ..... 248

        2. Berufsunwürdigkeit ..... 248

        3. Gesundheitliche Eignung ..... 249

        4. Sprachkenntnisse ..... 249

    IV. Rechtsprechung ..... 250

        1. Rücknahme der Approbation ..... 250

        2. Widerruf der Approbation ..... 250

        3. Ruhen der Approbation ..... 252

C. Berufsrechtliches und berufsgerichtliches Verfahren – Grundlagen und Voraussetzungen ..... 254

    I. Allgemein ..... 254

    II. Historische Entwicklung ..... 256

    III. Materiell-rechtliche Anforderungen ..... 257

    IV. Formal-rechtliche Anforderungen ..... 258

    V. Rechtsprechung in berufsgerichtlichen Verfahren ..... 258

D. Vertragszulassung und -entzug, § 95 Abs. 5, 6 SGB V – Verfahrensrechtliche Anforderungen ..... 260

    I. Allgemein ..... 260

    II. Rechtsprechung ..... 260

E. Berufsverbot, § 70 Abs. 1 StGB, § 132 a Abs. 1 Satz 1 StPO .....	262
I. Bestimmtheitsgebot, Art. 103 Abs. 2 GG .....	263
II. Art. 103 Abs. 3 GG, „berufsrechtlicher Überhang“ .....	264
F. Übertragbarkeit von Berufsgerichtsbarkeit und Approbations-Verfahren auf die Heilberufe-Kammern .....	268
I. Übertragung der Berufsgerichtsbarkeit .....	268
1. Modell einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit der Freien Berufe .....	268
2. Modell eines Kammer-Gerichts .....	269
II. Verschränkung von berufsgerichtlichem und Approbations-Verfahren .....	270
III. Verfassungspolitische Fragestellung .....	270
1. Rechtstheoretische Grundlagen .....	271
2. Staatsorganisatorische Grundlagen .....	272
3. Demokratische Grundlagen .....	272
G. Zwischenfazit .....	274

### *Kapitel 6*

#### **Europarechtliche Rahmenbedingungen für Berufszugang und Berufsausübung des Zahnarztes**

<b>Europarechtliche Rahmenbedingungen für Berufszugang und Berufsausübung des Zahnarztes</b>	<b>277</b>
A. Allgemein .....	277
B. Primärrechtliche Verankerung von Berufsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit .....	278
I. Europäische Verträge .....	278
1. Zuständigkeiten der EU .....	280
II. Grundfreiheiten .....	281
1. Verortung .....	281
a) Schutzpflichten .....	282
b) Rechtsprechung .....	283
2. Dienstleistungsfreiheit, Art. 57 AEUV .....	284
3. Niederlassungsfreiheit, Art. 50 Abs. 1 AEUV .....	285
4. Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheit .....	287
5. Grundsatz der Subsidiarität .....	288
6. Exkurs: Europäische Gesundheitsunion .....	289
III. Grundrechte und Grundsätze der EU .....	291
1. Verortung .....	291
2. Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 15 Abs. 1 GRCh .....	295
3. Grundrecht der unternehmerischen Freiheit, Art. 16 GRCh .....	296
4. Recht auf Bildung, Art. 14 Abs. 1 GRCh .....	296
C. Sekundärrechtliche Regelungen zur Berufsfreiheit .....	296
I. Grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung und Patientenmobilität .....	297

II. Berufsanererkennungs-Richtlinie (BA-RL) .....	298
1. Allgemein .....	298
2. Zahnarzt-Vorbehalt .....	299
3. Personeller Anwendungsbereich .....	300
4. Materieller Anwendungsbereich .....	301
a) Umfang der zahnärztlichen Ausbildung .....	301
b) Inhalte der zahnärztlichen Ausbildung .....	302
5. Zuständige Behörden .....	302
6. Sprachkompetenz .....	303
7. Zahnärztliche Weiterbildung .....	304
a) Umfang .....	304
8. Rechtsprechung .....	304
9. Novellierung der BA-RL .....	305
III. Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung (VHM-RL) .....	307
1. Allgemein .....	307
a) Inhalte .....	308
2. Personeller Anwendungsbereich .....	310
3. Materieller Anwendungsbereich .....	310
4. Verfahren .....	311
5. Kritik .....	312
D. Auswirkungen der EU-Rechtsetzung auf nationales Recht .....	313
I. „ultra-vires“-Kontrolle .....	313
II. Partieller Zugang zum Beruf des Zahnarztes? .....	317
1. Die Entscheidung des EuGH vom 25. 2. 2021 – C 940/19 .....	317
2. Kritik .....	318
3. Konsequenzen .....	322
4. Zur Teilbarkeit einer Berufserlaubnis nach deutschem Recht .....	323
a) Sektorale Heilpraktiker-Erlaubnis .....	323
b) Sektoraler Zugang zur Ausübung der Zahnheilkunde? .....	325
E. Zwischenfazit .....	325
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>328</b>
<b>Perspektiven zahnärztlichen Approbationsrechts .....</b>	<b>335</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>338</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>360</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
ADA	American Dental Association
A-Drs.	Ausschuss-Drucksache
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, auch Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU
AGG	Allgemeines Gleichstellungsgesetz
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
ÄöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ÄpprO	Approbationsordnung für Ärzte
Art.	Artikel
ArztR-HdB	Handbuch des Arztrechts
AT	Allgemeiner Teil
aufg.	aufgerufen (im Internet)
aufgeh.	aufgehoben
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BaG	Berufsausübungsgemeinschaft
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BÄK	Bundesärztekammer
BAnz	Bundesanzeiger
BÄO	Bundesärzteordnung
BARefG	Berufsausbildungsreformgesetz
BA-RL	Berufsanerkennungs-Richtlinie
BauKaG	Bayerisches Baukammerngesetz
BayArchG	Bayerisches Architektengesetz
Bay. GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayHZG	Bayerisches Hochschulzulassungsgesetz
BayIfSG	Bayerisches Infektionsschutzgesetz
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayRVR	Bayerischer Rechts- und Verwaltungsreport
BaySchwHEG	Bayerisches Schwangerenilfeergänzungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz

BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Bd.	Band
BDIZ EDI konkret	Zeitschrift des Bundesverbands der implantologisch tätigen Zahnärzte in Europa e. V.
bearb.	bearbeitet(e)
BeckRS	Rechtsprechungsdatenbank in beck.online
Bekanntm.	Bekanntmachung
ber.	bereinigt(e)
Beschl.	Beschluss
beschl.	beschlossen
betr.	betreffend
BFB	Bundesverband Freier Berufe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungssammlung des BGH in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungssammlung des BGH in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BioStoffV	Biostoffverordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bkm.	Bekanntmachung
BLAK	Bayerische Landesapothekerkammer
BLZK	Bayerische Landeszahnärztekammer
BM	Bundesminister
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BO	Berufsordnung
bpb	Bundeszentrale für Politische Bildung
BpTK	BundesPsychotherapeutenKammer
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BQFGEG	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen
BRAK-Mitt.	Mitteilungen der Bundesrechtsanwaltskammer (Zeitschrift)
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRat	Bundesrat
Br.-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BReg	Bundesregierung
Brexit	Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU
BRH	Bundesrechnungshof
BRH PO	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
BS	Bevölkerungsschutz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheidung
BS-Gesetz	Bevölkerungsschutz-Gesetz
bspw.	beispielsweise
BT	Besonderer Teil

BTag	Bundestag
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BT.-Drs.	Bundestags-Drucksache
BT-PlPr.	Bundestag-Plenarprotokoll
Buchst.	Buchstabe
Bundesgesundheitsbl	Bundesgesundheitsblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern (Bayerische Verfassung)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfG(K)	Bundesverfassungsgericht, Kammerbeschluss
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG
BW	Baden-Württemberg
BZÄK	Bundeszahnärztekammer
BZB	Bayerisches Zahnärzteblatt (Zeitschrift)
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
CAD/CAM	Computer Added Design/Computer Added Manufacturing
CanMeds	Canadian Medical Education Directives for Specialists
CCM	Corpus Constitutionum Marchicarum (Mylius)
CDU	Christlich Demokratische Union
CED	Council of European Dentists
CEN	Comité Européen de Normalisation
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
ChE	Chiemseer Entwurf
CNW	Curricularnormwert
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CoronaVMeldeV	Verordnung über die Ausdehnung der Meldepflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und § 7 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes auf Infektionen mit dem erstmals im Dezember 2019 in Wuhan/Volksrepublik China aufgetretenen neuartigen Coronavirus („2019-nCoV“)
d.	durch/der/die/das
DÄBl.	Deutsches Ärzteblatt (Zeitschrift)
DAHZ	Deutscher Arbeitskreis für Hygiene in der Zahnmedizin
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DFR	Delegierte Durchführungsrechtsakte (EU)
DGZMK	Deutsche Gesellschaft für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde
d. h.	das heißt
DHZW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
dies.	dieselbe(n)
DIGR	Deutsches Institut für Gesundheitsrecht
DL-RiL	Dienstleistungs-Richtlinie
DM	Deutsche Mark
DNA	Deoxyribonucleic Acid
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DPT	Deutscher Psychotherapeutentag

DR	Delegierte Rechtsakte (EU)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift)
d. s.	das sind
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBf.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO-HeilprG	Durchführungsverordnung zum HeilprG
DVT	Digitale Volumetomografie
dzw	Die ZahnarztWoche (Zeitschrift)
DZZ	Deutsche Zahnärztliche Zeitschrift (Zeitschrift)
ebda.	ebenda
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
einstw.	einstweilige
EMRK	Europäische Menschenrechts-Konvention
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EpiZÄPrOAbwV	Verordnung über von den Approbationsordnungen für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker abweichende Vorschriften bei Vorliegen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite
EPRS	European Parliamentary Research Service
erg.	ergänzt(e)
erw.	erweitert(e)
ESchG	Embryonenschutzgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und übrige)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift (Zeitschrift)
EU-V	Vertrag über die Europäische Union
EuZFB	Europäisches Zentrum für Freie Berufe
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
e. V.	eingetragener Verein
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgend(e)
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (Zeitschrift)
Fass.	Fassung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDI	Fédération Dentaire Internationale, jetzt: World Dental Federation
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgend(e)
FIM	Föderales Informationsmanagement

Fn.	Fußnote
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FS	Festschrift
FU	Freie Universität Berlin
FZV	Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung
G	Gesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
G.Bl.	Gesetzblatt
GD	Generaldirektion
geänd.	geändert(e)
geg.	gegeben
gegr.	gegründet(e)
gem.	gemäß
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GeschäftsZ	Geschäftszeichen
GesR	Gesundheitsrecht (Zeitschrift)
GewA	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKAR	Gesetz über Kassenarztrecht
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-SVSG	GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz
GKV-VSG	GKV-Versorgungsstärkungsgesetz
GKV-WSG	GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz
GMA	Gesellschaft für Medizinische Ausbildung
GMG	GKV-Modernisierungsgesetz
GMK	Gesundheitsministerkonferenz
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GOZ	Gebührenordnung für Zahnärzte
GPA	Gesundheits- und Pflegepolitischer Arbeitskreis der CSU
GRCh	Charta der Grundrechte in der Europäischen Union
GS	Gesetzessammlung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
GSSt	Großer Senat für Strafsachen (am BGH)
GV	Gesetz- und Ordnungsblatt
GWG	G+G Wissenschaft (GGW), Wissenschaftsforum in Gesundheit und Gesellschaft, AOK-Magazin für Politik, Praxis und Wissenschaft (Zeitschrift)
HbGR	Handbuch der Grundrechte (Kommentar)
HBKG	Heilberufe-Kammergesetz (Baden-Württemberg)
HdB	Handbuch
HeiBerKAufgÜtrV	Verordnung zur Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kammern für die Heilberufe
HERA	Health Emergency Preparedness and Response Authority
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HeilBerG	Heilberufsgesetz NW

HeilBerKAufgÜtrV	Verordnung zur Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kammern für die Heilberufe (Niedersachsen)
HeilprG	Heilpraktikergesetz
Hinw.	Hinweis(e)
HKaG	Heilberufe-Kammergesetz (Bayern)
h. M.	herrschende Meinung
HmbKGGH	Hamburgisches Kammergesetz für die Heilberufe
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSP	Hochschulpakt
HSIR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HZV	Hochschulzulassungsverordnung
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
IDZ	Institut der Deutschen Zahnärzte
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IGES	Institut für Gesundheits- und Sozialforschung
igsf	Institut für Gesundheits-System-Forschung
IHS	Institut für Höhere Studien
IMI	Internal Market Information System (EU)
ImpfPrG	Impf-Präventionsgesetz
IMPP	Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen
iMVZ	investorengetragene Medizinische Versorgungszentren
insb.	insbesondere
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
IQWiG	Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
i. S. v.	im Sinne von
IuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
i. V. m.	in Verbindung mit
JBl.	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KapVO	Kapazitätsverordnung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
K. d. ö. R.	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KG	Kostengesetz (Bayern)
KI	Künstliche Intelligenz
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KVB	Kassenärztliche Vereinigung Bayern
KVK	Krankenversicherungskarte
KZBV	Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung

KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
KZVB	Kassenzahnärztliche Vereinigung Bayern
L. A.	Lex Augustalis
Lfg.	Lieferung
lit.	litera (Buchstabe)
Lk.	Lukas-Evangelium
LMU	Ludwig-Maximilians-Universität München
Ls.	Leitsatz
lt.	laut
MBO	Musterberufsordnung
MBO-Ä	Musterberufsordnung der Bundesärztekammer
MBO-P	Musterberufsordnung der BundesPsychotherapeutenkammer
MBO-Z	Musterberufsordnung der Bundeszahnärztekammer
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MdL	Mitglied des Landtags
MDR	Medical Device Regulation
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
medstra	Zeitschrift für Medizinstrafrecht (Zeitschrift)
MFT	Medizinischer Fakultätentag
MiStra	Mitteilung in Strafsachen
Mitt.	Mitteilung(en)
MPBetreibV	Medizinprodukte-Betreiberverordnung
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wortlaut vom
m. Wirk. v.	mit Wirkung vom
nacaps	National Academic Panel Study
NBDE	National Board Dental Examination
n. c.	numerus clausus
ND	Niedersachsen
NiZzA	Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NKLM	Nationaler Kompetenzbasierter Lernzielkatalog Medizin
NKLZ	Nationaler Kompetenzbasierter Lernzielkatalog Zahnmedizin
NKR	Nationaler Kontrollrat
NotSanG	Notfallsanitätergesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
PartGG	Gesetz über Partnerschaftsgesellschaften Angehöriger Freier Berufe
PatRG	Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten

PKV	Private Krankenversicherung
PM	Pressemitteilung
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PSPP	Public Sector Purchase Program
PStR	Praxis Steuerstrafrecht (Zeitschrift)
PsychThG	Psychotherapeutengesetz
RCPSC	Royal College of Physicians and Surgeons of Canada
Rechtsprechung	Rspr.
RFH	Reichsfinanzhof
RFHE	Entscheidungen des Reichsfinanzhofes
RG	Rechtsgeschichte (Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte)
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RKI	Robert-Koch-Institut
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RuP	Zeitschrift Recht und Politik
RVA	Reichsversicherungsamt
RVO	Reichsversicherungsordnung
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
Rz.	Randziffer
S.	Seite(n)
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SARS-Cov-2	Severe-Acute-Respiratory-Syndrome-Coronavirus-2
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch
SHKG	Saarländisches Heilberufekammergesetz
Slg.	Sammlung (EU)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e/en)
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBerG	Steuerberatungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
STIKO	Ständige Impfkommision
StMGP	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Freistaat Bayern)
StPO	Strafprozessordnung
StrSchV	Strahlenschutzverordnung
stRspr	ständige Rechtsprechung
StV	Strafverteidiger (Zeitschrift)
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SVR	Sachverständigenrat
SZ	Süddeutsche Zeitung
TSVG	Terminservice- und Versorgungsgesetz
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz

unveränd.	unverändert(e)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	vom
V	Verordnung
VÄndG	Vertragsarztrechtsänderungsgesetz
veränd.	verändert(e)
Verb.	Verbindung
Verf.	Verfasser
Verordnungsbl.	Verordnungsblatt
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VHM-RL	Verhältnismäßigkeitsrichtlinie
Vor.	Voraussetzung
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Zeitschrift)
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung Verwaltungsverfahrensgesetz
WBO	Weiterbildungs-Ordnung
WD	Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages
WHO	World Health Organization
WiPrO	Wirtschaftsprüferordnung
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Themenheft zu GewArch)
WMA	World Medical Association
WR	Wissenschaftsrat
WV	Weimarer Verfassung
Z.	Zeile
Zahnärzte-ZV	Zulassungsverordnung für Vertragszahnärzte
ZahntechAusbV	Verordnung über die Berufsausbildung zum Zahntechniker und zur Zahntechnikerin (Zahntechnikerausbildungsverordnung)
ZahntechMstrV	Verordnung über das Meisterprüfungsberufsbild und über die Prüfungsanforderungen in den Teilen I und II der Meisterprüfung im Zahntechniker-Handwerk
ZAprO	Approbationsordnung für Zahnärzte und Zahnärztinnen (vom 8.7.2019)
ZÄprO	Prüfungsordnung für Zahnärzte (vom 26.1.1955)
ZBV	Zahnärztlicher Bezirksverband
ZBW	Zahnärzteblatt Baden-Württemberg (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZHG	Zahnheilkundengesetz
zit.	zitiert(e)
zm	Zahnärztliche Mitteilungen (Zeitschrift)
ZMGR	Zeitschrift für das gesamte Medizin- und Gesundheitsrecht (Zeitschrift)
ZMK	Zahnheilkunde Management Kultur (Zeitschrift)

Z-MVZ	Zahnmedizinisches Versorgungszentrum
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
ZVersWiss	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft (Zeitschrift)
ZVOBl.	Zentralverordnungsblatt, Zentralorgan der Deutschen Wirtschaftskommission und der Verwaltungen für Gesundheitswesen in der Sowjetischen Besatzungszone



## Einleitung

Die vorliegende Untersuchung spannt thematisch einen weiten Bogen. Sie verfolgt, um es in der Sprache der Medizin auszudrücken, einen ganzheitlichen Ansatz. Gegenstand der „Befundung“ sind die Regelungen zur Ausbildung und Prüfung, Berufswahl, Berufszulassung und Berufsausübung des Zahnarztes, hier vor allem unter Zugrundelegung der neuen zahnärztlichen Approbationsordnung aus dem Jahr 2019.<sup>1</sup>

Am Beginn steht eine unter zahnmedizinisch-wissenschaftlichen und berufspraktischen Gesichtspunkten durchgeführte, genetische Untersuchung der spezifischen Professions-DNA.<sup>2</sup> Dabei bietet sich das Bild der *Doppel-Helix* in Gestalt eines in sich verschlungenen Stranges der *Zahnmedizin* (als Fachgebiet der Medizin) und des *Zahnarztberufs* an.

Der Befundung liegt eine umfassende Anamnese zugrunde, die einen allgemeinen Überblick zum historischen Entwicklungsprozess der Heilkunde, hier insbesondere durch die Skizzierung von Mitteln, Methoden und Instrumenten bei der Beschreibung und Behandlung von Zahnerkrankungen, ermöglicht. Im nächsten Schritt folgt eine Darstellung unterschiedlicher, seit dem Mittelalter vorwiegend staatlicher Kompetenzen zur Regelung der *Berufsausbildung*, des Inhalts von Prüfungsordnungen und des Verfahrens der *Berufszulassung*, sowie der *Berufsausübung*. Bei der Genese des Berufsbildes<sup>3</sup> wird dargestellt, wie medizinisches, später auch zahnmedizinisches Wissen seit dem Mittelalter an den Universitäten repiliert und tradiert wurde.

Die Rolle der zahnärztlichen Organisationen auf ihrem Weg zur berufsständischen, funktionalen *Selbstverwaltung* soll bei der Untersuchung des sozio-ökonomischen Umfeldes der Berufswahl und Berufsausübung mit befundet werden.

Gegenstand der systemischen Untersuchung sind auch ideengeschichtliche und rechtsphilosophische Entwicklungen, ausgehend von der *Naturrechtslehre*, die den geisteswissenschaftlichen Boden für eine liberale Gesellschaftsordnung bereiteten, auf deren Grundlage sich die Typus-Merkmale der Freiberuflichkeit in den deutschen Ländern seit dem 19. Jahrhundert konkretisierten – vor allem geprägt durch fachliche wie persönliche Autonomie.

---

<sup>1</sup> Approbationsordnung für Zahnärzte und Zahnärztinnen (ZAprO) v. 8.7.2019 (BGBl. I S. 933), zul. geänd. d. Art. 1 der V v. 22.9.2021 (BGBl. I S. 4335).

<sup>2</sup> Deoxyribonucleic acid (DNA) enthält Erbinformationen aller Lebewesen.

<sup>3</sup> An ausgewählten Beispielen erfolgt auch eine Bezugnahme auf die sozio-kulturellen Aspekte des Berufsbilds.

Zu dieser (Sozial-)Anamnese erfolgt eine grundlegende und aktuelle Diagnose des zahnärztlichen Berufs im komplexen Gefüge des deutschen und europäischen Gesundheitsrechts. Hierzu scheint die Betrachtung gesellschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen geboten; sie erfolgt u. a. in Form „nebenbefundlicher“ Exkurse. Dabei wird insbesondere Bezug genommen auf die mit der *Corona-Pandemie*<sup>4</sup> im Jahr 2020 aufgeworfenen Fragen zum allgemeinen Grundrechtsverständnis.

Verfassungsrechtlich geht es bei der vorliegenden Untersuchung vor allem um eine Abklärung, ob die auf gesetzlicher Grundlage und durch Rechtsverordnung geschaffenen Zugangsbeschränkungen bei der zahnärztlichen Berufswahl, der Regulierung des Berufszugangs und der Berufsausübung im grundgesetzlichen Rahmen *zulässig*, *gerechtfertigt* und *verhältnismäßig* sind. Die Orientierung folgt den „Leitlinien“ der im Grundgesetz (GG)<sup>5</sup> gewährleisteten Freiheits-, Leistungs- und Verfahrensrechte der *Berufsfreiheit* (Art 12 Abs. 1 Satz 1 GG) und der *Wissenschaftsfreiheit* (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) sowie der Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen für die Regelung der Berufszulassung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG). Konkret wird zu prüfen sein, *ob* und *wie weit* auf dieser Kompetenz-Grundlage der Bund im Rahmen des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG)<sup>6</sup> und der auf dieser Rechtsgrundlage mit Zustimmung des Bundesrates (BRat) erlassenen Approbationsordnung für Zahnärzte (ZApprO) Berufszulassung und -beendigung reglementieren darf.

Bei der Prüfung, welche Schranken der Gesetz- und Verordnungsgeber im Rahmen seiner legislativen und exekutiven Kompetenzen bei Eingriffen in beide Grundrechte zu beachten hat, soll von der *Integrationslehre* Rudolf Smends (1882 – 1975) ausgegangen werden. Sie hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), bezogen auf den objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte und die Wertordnung der Verfassung, maßgeblich beeinflusst.<sup>7</sup>

Die Dimensionen der zu erörternden Grundrechte werden hier in ihrer Abwehrfunktion, insbesondere aber hinsichtlich ihrer Dimension als *Leistungs-* oder *Teilhaberechte* und als *Schutzrechte* dargestellt. Soweit sich eine in Bezug auf die zahnärztliche Berufsausbildung greifende *Schutzpflicht* des Gesetzgebers ergibt, ist verfassungsrechtlich zu prüfen, ob die Berufszugangsregelungen der Zahnärzte bis hin zur aktuellen, auf Grundlage des ZHG erlassenen ZApprO dem Schutzanspruch der Grundrechtsträger genügen.

---

<sup>4</sup> SARS-CoV-2 ist ein Beta-Coronavirus, das Anfang 2020 als Auslöser von COVID-19 identifiziert wurde. Quelle: Robert-Koch-Institut (RKI), Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, Stand: 25. 1. 2021, [www.rki.de](http://www.rki.de).

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 i. d. im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 100–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zul. geänd. d. Art. 1 d. G v. 19. 12. 2022, BGBl. I S. 2478.

<sup>6</sup> Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde v. 31.3.1952 i. d. Fass. d. Bekanntm. v. 16.4.1987, BGBl. I S. 1225, zul. geänd. d. Art. 13 d. G v. 19.5.2020, BGBl. I S. 1018.

<sup>7</sup> Richtungsgebend: BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth).

Ebenso ist zu diskutieren, ob es sich bei den gesetz- und verordnungsgeberischen Maßnahmen um (unzulässige) Methoden der *Berufslenkung* handelt.

Die aus Art. 12 Abs. 1 GG abzuleitende Schutzpflicht ist vor allem insoweit zu thematisieren, als Bundesregierung (BReg) und auch Bundestag (BTag), ebenso wie der Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und der Wissenschaftsrat (WR) neben den zahnmedizinisch-wissenschaftlichen Fachgesellschaften, dem Medizinischen Fakultätentag (MFT) und den Berufs- und Selbstverwaltungs-Organisationen der Zahnärzteschaft den objektiven Anpassungs- und Handlungsbedarf in Bezug auf Inhalte und Organisation des Studiums der Zahnmedizin mit Blick auf die zahnärztliche Versorgung der Bevölkerung bereits seit Jahrzehnten reklamieren. (Übertragen auf einen ärztlichen oder zahnärztlichen Behandlungsfall drängt sich das Bild eines „Konsils“ auf, dessen dokumentierte Therapie-Empfehlungen nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.)

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, *ob* und *wie weit* der Bund bei der Inanspruchnahme seines Ausbildungs- und Prüfungsmonopols im Zusammenwirken mit den Ländern eine die Patientenversorgung<sup>8</sup> durch angemessene Bildungsangebote und Ausstattung des zahnmedizinischen Ausbildungsbetriebs an den staatlichen Universitäten sicherzustellen hat, um die *Studierfähigkeit* des Fachs zu erhalten. Selbst wenn gesetzgeberischem Handeln eine *Einschätzungsprärogative* zugrunde gelegt wird, ist zu hinterfragen, ob es dem Bund im Rahmen der Kompetenz-Zuweisung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG völlig frei steht, *wie* und *wann* er Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und damit den *Zugang* zu einem anerkannten Heilberuf vor dem Hintergrund des wissenschaftlichen Fortschritts im betreffenden Fach regelt. Ob den Gesetzgeber eine *Beobachtungspflicht* hinsichtlich seiner Rechtsetzung trifft, aus der ein Handlungsauftrag zur *Evaluation* legislativer Akte abzuleiten ist, die es beispielsweise geboten erscheinen lassen, Regelungen zum Ausbildungs- und Prüfungsrecht im Grundsatz zu *befristen* oder *nachzubessern*, ist an dieser Stelle ebenso zu diskutieren, wie die vereinzelt aufgestellte Behauptung, die vermeintliche Reduzierung zahntechnischer Ausbildungsinhalte in der ZApprO mache die Überprüfung des zahnärztlichen Berufsbilds nötig.<sup>9</sup>

Auf Grundlage einschlägiger Entscheidungen des BVerfG zu den aus dem GG herzuleitenden *Schutzpflichten* wird dargestellt, in welchem Umfang ein *Untermaßverbot* bei den berufsbezogenen Regelungen des Gesetz- und Verordnungsgebers in Bezug auf das Ausbildungs- und Prüfungsrecht der Zahnärzte zu beachten ist und welcher Stellenwert dem *Verhältnismäßigkeitsprinzip* in Zusammenhang mit der *Stufenlehre* des BVerfG bei Eingriffen in die Berufsfreiheit, zu der auch die Ausbildungsfreiheit zählt, zukommt.

---

<sup>8</sup> § 12 Abs. 1 Satz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) – Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) -, Art. 1 d. G v. 20. 12. 1988, BGBl. I S. 2477, 2482, zul. geänd. d. Art. 8 d. G v. 28. 6. 2022 (BGBl. I S. 969).

<sup>9</sup> Siehe Kap. 3 C. V. 2.