

# 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 (ZApprO)</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*

<b>Zahnärztliche Profession als Freier Beruf</b>	<b>86</b>
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. Drittirkung 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 <i>durch</i> 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 Heilmittel- werbegesetz – HWG) .....	197
cc) Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strah- lung (Strahlenschutzgesetz – StrSchG) .....	197
dd) Heilberufe-Kammerge setze der Länder .....	198
4. Regelungen <i>auf Grund</i> 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
	<i>Kapitel 4</i>	
	<b>Approbationsbehörden</b>	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*

<b>Beendigung der Berufstätigkeit als Zahnarzt</b>	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 Heil- berufe-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*

<b>Europarechtliche Rahmenbedingungen für Berufszugang und Berufsausübung des Zahnarztes</b>	277
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) Schutzwilchen .....	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. Berufsanerkennungs-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> .....	328
<b>Perspektiven zahnärztlichen Approbationsrechts</b> .....	335
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	338
<b>Sachregister</b> .....	360