

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	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

Die neue Approbationsordnung für Zahnärzte (ZApprO)	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 Ordnungsgebers	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 <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 Heilwesens (Heilmittel-	
werbe-gesetz – HWG)	197
cc) Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strah-	
lung (Strahlenschutzgesetz – StrlSchG)	197
dd) Heilberufe-Kammergesetze 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

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

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) 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. Berufsankennungs-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
Zusammenfassung	328
Perspektiven zahnärztlichen Approbationsrechts	335
Literaturverzeichnis	338
Sachregister	360