Das Handbuch zum Approbationsrecht – Rezension von Prof. Dr. iur. Walter Georg Leisner, FU Berlin

Peter J. Knüpper schlägt fachlich wie juristisch einen weiten Bogen

Im Rahmen seiner mit „Summa cum laude" ausgezeichneten und jetzt in der *Schriftenreihe zum Gesundheitsrecht* des renommierten Verlags Duncker & Humblot/Berlin veröffentlichten Dissertation an der Freien Universität (FU) Berlin zum Thema „Zahnärztliches Approbationsrecht – Verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche Grundlagen und Perspektiven" hat der langjährige Hauptgeschäftsführer der Bayerischen Landeszahnärztekammer (BLZK), Peter J. Knüpper, Maßstäbe gesetzt und einen ebenso aktuellen wie perspektivischen Beitrag zum zahnärztlichen Approbationsrecht geleistet.

Mehr noch: Die Arbeit stellt eine umfassende Darstellung des historischen Entwicklungsprozesses der zahnärztlichen Wissenschaft wie auch der zahnärztlichen Berufsausübung dar. Knüppers kompetente Untersuchung ist dabei, wie es das Bundesverfassungsgericht einmal formulierte, am Leitbild der Selbstverwaltung als zentralem Ordnungselement freiheitlicher Gesellschaften orientiert, aus Betroffenen Beteiligte zu machen und die Distanz zwischen dem Gesetzgeber und den Berufsträgern zu verkürzen.

Mit seinem gewählten Titel spannt der Autor einen, wie er selbst bemerkt, weiten Bogen. Dabei widmet er seine Untersuchung ordnend einem dogmatisch wie praktisch für die Rechtswissenschaft und die einschlägige Berufspraxis wesentlichen Thema, welches seine Bearbeitung von der Vergangenheit (Grundlagen) über die Gegenwart hin in eine Zukunftsbetrachtung lenkt (Perspektiven). Dabei bleiben seine Ausführungen – dies sei zu Beginn hervorgehoben und für juristische Dissertationen nicht selbstverständlich – aufgrund eines souveränen Umgangs mit Sprache und Fachsprache auch für den juristischen Laien lesbar und verständlich.

An den Beginn seiner Überlegungen stellt Prof. Knüpper einen allgemeinen Überblick zur Ausübung der Heilkunde und ihrer gesellschaftlichen Verortung, gefolgt von der Darstellung unterschiedlicher, seit dem Mittelalter vorwiegend staatlicher Kompetenzen zur Regelung der Berufsausbildung, des Inhalts von Prüfungsordnungen und Verfahren der Berufszulassung. Die Rolle der zahnärztlichen Organisationen auf ihrem Weg zur berufsständischen, sog. funktionalen Selbstverwaltung wird dabei im Rahmen der Schilderung des sozioökonomischen Umfelds der Berufs-

Kurz-CV

Vita Peter J. Knüpper
geb. am 4.7.1954 in Mayen/Eifel

1960 – 1972	Schulzeit in Mayen, Abitur
1975 – 1980	Studium der Rechtswissenschaften, Publizistik und Politologie an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz
1980	Erstes Juristisches Staatsexamen
1983	Zweite Juristische Staatsprüfung
1983 – 1985	Geschäftsführer der Mainzer CDU-Stadtratsfraktion
1985 – 1987	Baureferent Stadt Mainz
1987 – 1992	Bürgermeister der Verbandsgemeinde Bernkastel-Kues
1992 – 1995	Erster hauptamtlicher Beigeordneter (Bürgermeister) der Stadt Koblenz
1995 – 2018	Hauptgeschäftsführer der Bayerischen Landeszahnärztekammer (BLZK)
2002 – 2007	Ehrenamtlicher Generalsekretär des Verbands Freier Berufe in Bayern (VFB)
seit 2003	Zugelassener Rechtsanwalt (Ratzel Rechtsanwälte PartG mbB, München)
2014 – 2021	Vorstand, Hinterbliebenenkasse der Heilberufe (HDH), München
seit 2023	Stiftungsrat der Maria und Ernst Keuser-Stiftung (Begabtenförderung)
Juni 2023	Promotion (Summa cum laude) zum Dr. iur., FU Berlin
Mai 2024	Bestellung zum Honorarprofessor der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)

wahl und Berufsausübung begleitend aufgezeigt. Prof. Knüpper, der seit mehr als zehn Jahren auch einen Lehrauftrag zur „Geschichte der Medizin/Zahnmedizin und Berufskunde" an der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München erfüllt, schlägt hier einen weiten sozialhistorischen und soziokulturellen Bogen. Er zeigt kompetent, wie sich wissenschaftliche Zahnheilkunde aus der Medizin, hier vor allem der Chirurgie, entwickelte und wie das heutige Berufsbild des akademischen Zahnarztes entstand. Im „Quellgebiet" dieses Flusses werden auch naturwissenschaftliche, pharmakologische, methodische, technische und medizinische bzw. medizinethische Regionen erkundet.

Wissenschaft und Autonomie

Der Verfasser stellt eindrucksvoll dar, wie der „Flussverlauf" durch wachsende Autonomie einer Profession, die sich heute durch Wissenschaft definiert, basierend auf Forschung und Lehre, im selben Maße jedoch auch durch berufliche Erfahrung und Praxis geprägt wird. Dass im Rahmen des schwierigen Professionalisierungsprozesses wirtschaftliche und politische Interessenverbände ebenso wie wissenschaftliche Fachgesellschaften und ab dem frühen 20. Jahrhundert Selbstverwaltungskörperschaften eine zentrale Rolle spielten, wird vertieft dargestellt. Dabei gelingt dem Autor als langjährigem Akteur in der zahnärztlichen Selbstverwaltung auch der „Blick über den Tellerrand" einer ausschließlich rechtswissenschaftlichen Bewertung in Richtung der Organisationslehre und Professionsforschung.

Ein freier, dennoch reglementierter Beruf

Im Fortgang seiner mehr als 360 Seiten umfassenden Dissertation, betreut von Univ.-Prof. Dr. iur. Helge Sodan (Fachbereich Rechtswissenschaft), Direktor des Deutschen Instituts für Gesundheitsrecht, setzt sich der Verfasser mit den rechtlichen Grundlagen der zahnärztlichen Approbation auseinander. Den Kern bildet die verfassungsrechtliche Frage, ob, wie weit und unter welchen fachlichen Kriterien der Gesetz- und Verordnungsgeber in die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG berufsregulierend eingreifen darf und welche Schutzrechte er dabei zu beachten hat.

Der zahnärztliche Beruf ist ein freier Beruf. Aber er ist, von der Berufswahl bis zur Beendigung der Berufsausübung, gesetzlich reglementiert, eingebettet im Gefüge nationaler und europäischer Regulierungen. Knüpper zeigt, welche subjektiven und objektiven Zulassungsvoraussetzungen bei Erteilung der Approbation bzw. Berufserlaubnis zu beachten sind. Ebenso werden Gesichtspunkte herausgearbeitet, aus welchen Gründen und in welchem Verfahren – bis hin zu einem Berufsver-

Zahnärztliches Approbationsrecht – Verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche Grundlagen und Perspektiven

364 Seiten, 2024
Autor: Peter J. Knüpper
Verlag: Duncker & Humblot, Berlin
ISBN 978-3-428-19000-3 (geb.): 99,90 €
ISBN 978-428-59000-1 (E-Book)
www.duncker-humblot.de

Schriften zum Gesundheitsrecht Band 73, Berlin 2024

bot – Widerruf oder Rücknahme der staatlichen Approbation in Betracht kommen. In diesem Zusammenhang setzt sich die Arbeit mit dem Verhältnis von Berufsrecht und Berufsgerichtsbarkeit auseinander. Dabei werden auch die Regelungen des Sozialversicherungsrechts und der Zulassung zur vertragszahnärztlichen Berufsausübung (SGB V) auf den Prüfstand gestellt.

Die ZApprO als Ausgangspunkt

Das Bundesministerium für Gesundheit (BGM) hat 2019 nach langwierigen Diskussionen, hier vor allem mit den nach dem Zahnheilkundegesetz (ZHG) zustimmungspflichtigen Ländern, eine neue Approbationsordnung für Zahnärztinnen und Zahnärzte erlassen, abgekürzt: ZApprO. Diese Rechtsverordnung regelt die Inhalte der Ausbildung an den Universitäten, die Prüfung und das Verfahren der Berufszulassung für Zahnärztinnen und Zahnärzte. Hätte der Verordnungsgeber aufgrund der fachlich begründeten massiven Kritik des Wissenschaftsrates (WR), der Deutschen Gesellschaft für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde (DGZM), des Medizinischen Fakultätentages (MFT) sowie der Bundeszahnärztekammer (BZÄK) bereits viel früher eine Novellierung der noch aus dem Jahr 1956 stammenden Regelung vornehmen müssen? Zumal auch das BGM selbst in seinen Stellungnahmen zu parlamentarischen Anfragen im Deutschen Bundestag bereits seit Jahren von einem dringend notwendigen Anpassungsbedarf der Lehre aufgrund von Fortschritten in Wissenschaft und Forschung in der Zahnmedizin wie auch der Zahntechnik ausging. Nicht nur dem Verfassungsjuristen stellt sich die Frage, ob der Gesetz- und Verordnungsgeber seine Schutzpflicht zur Anpassung der Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften im Rahmen der monopolisierten und typisierten staatlichen Berufsausbildung für Zahnärzte hier verletzt hat. Der Antwort auf diese Frage muss die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) zugrunde gelegt werden. Das gelingt Knüpper durch Erörterung der Grundrechtsdimensionen auf Basis der materiellen Wertordnung des Grundgesetzes. Zumindest eine „Beobachtungspflicht" treffe demnach den staatlichen Normgeber. Auch mit der europäischen Rechtsetzung und Rechtsprechung zur Berufsanerkennung und Berufsausübung setzt sich die Dissertation auseinander: So nimmt sie eine kritische Reflektion des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Grundrechte-Charta (GRCh) und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vor.

Perspektiven

Der Autor bleibt bei seinen Untersuchungen zu Fragen de lege lata nicht stehen, vielmehr entwickelt er auch Perspektiven für die Weiterentwicklung des Approbationsverfahrens, die eine Stärkung der funktionalen Selbstverwaltung zum Ziel haben. Dazu zählt die Übertragung der Funktion als Approbationsbehörde. Vorbild könnte das bewährte Modell im Land Niedersachsen sein. Dort hat der Landesgesetzgeber drei Heilberufekammern in Gestalt eines Zweckverbands (NiZzA) das Approbationsverfahren übertragen. Zugleich mahnt Knüpper den Gesetz- und Verordnungsgeber, seine Schutzpflichten in Bezug auf die (zahnärztliche) Berufsausübung ernst zu nehmen, z. B. durch konsequente Beobachtung der Weiterentwicklung des Fachgebietes Orale Medizin. Ebenso plädiert er dafür, die grundgesetzlich verbrieften und europarechtlich vertraglich verankerten Kompetenzen insbesondere in Bezug auf das Berufs(zulassungs-)recht nicht weiter auszuhöhlen.

Essenz langjährigen Wirkens in der zahnärztlichen Selbstverwaltung

Nach eingehender Durchsicht der vorgelegten Arbeit, verbleibt das Fazit: Ein gelungener Wurf! Bereits die Darstellung des Themas in seiner Breite findet sich im bisherigen wissenschaftlichen Schrifttum in keiner vergleichbaren Weise. Der Verfasser arbeitet in konziser Art alle rechtlich relevanten Aspekte der zahnärztlichen Approbation sorgfältig ab. Dabei offenbart er einen Rückgriff auf ein sehr breites Schriftenverzeichnis, in dem alle wesentlichen Werke zu dieser Thematik vertreten sind. Die Untersuchung behandelt in verfassungsrechtlicher, verwaltungsrechtlicher und europarechtlicher Hinsicht die maßgeblichen Fragen. Dabei ist die Gewichtung der Themen untereinander, bei Hervorhebung der verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe des Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und Art. 5 GG (Wissenschaftsfreiheit), gelungen.

Knüppers Arbeit zeichnet dabei ihr wissenschaftlich unternommener Ansatz aus, der auch als Essenz langjähriger Arbeit des Autors in den zahnärztlichen Körperschaften, profunder Kenntnisse des Zahnarzt-Rechts, seiner Publikationen in der Fach- und Standespresse, hier eingeschlossen die Mitarbeit an Kommentaren zum Medizin- als auch zum Berufs- und Sozialversicherungsrecht, zu erkennen und zu würdigen ist. Wegen ihrer thematischen Alleinstellung, der Bearbeitung und der gefundenen Ergebnisse durch den Verfasser stellt die Arbeit zweifellos einen Gewinn sowohl für die zahnärztliche Selbstverwaltung in Deutschland als auch für die diesbezügliche wissenschaftliche Forschung im deutschen sowie europäischen Gesundheitsrecht dar.

Mit anderen Worten: Wer sich mit (zahnärztlichem) Approbationsrecht befasst, kommt an Knüpper nicht vorbei.

Prof. Dr. iur. Walter Georg Leisner
FU Berlin