

Gericht:	BVerwG 3. Senat
Entscheidungsdatum:	09.07.2026
Aktenzeichen:	3 C 9.24
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:090726U3C9.24.0
Dokumenttyp:	Urteil

Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik

Eine Heilpraktikererlaubnis kann beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik erteilt werden.

Verfahrensgang

vorgehend Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 23. November 2023, Az: 21 B 19.2105, Urteil
vorgehend VG München, 18. Januar 2018, Az: M 27 K 17.693, Urteil

Tenor

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. November 2023 und das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 18. Januar 2018 werden geändert.

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 31. Januar 2017 verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Erteilung einer Erlaubnis zur berufsmäßigen Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die weitergehende Berufung und die weitergehende Revision werden zurückgewiesen.

Der Kläger und der Beklagte tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik.
- 2 Der im Jahr ... geborene Kläger hat eine Ausbildung zum Physiotherapeuten abgeschlossen und darf seit dem Jahr 2010 die Berufsbezeichnung "Physiotherapeut" führen. An der Universität Salzburg erlangte er den akademischen Grad "Master of Science Sports Physiotherapy". Von April 2011 bis Juni 2016 absolvierte er erfolgreich den Bachelor- und den Master-Studiengang der Chiropraktik an der staatlich anerkannten privaten Hochschule Dresden International University (DIU). Im Juni 2017 erhielt er die Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Physiotherapie.
- 3 Im Oktober 2016 beantragte er die Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik ohne Kenntnisüberprüfung. Der Beklagte lehnte den Antrag mit Bescheid vom 31. Januar 2017 ab.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. Januar 2018 den Beklagten verpflichtet, dem Kläger eine Erlaubnis zur Ausübung der Heilkunde nach dem Heilpraktikergesetz beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik ohne Kenntnisüberprüfung zu erteilen. Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof nach Einholung eines Sachverständigengutachtens mit Ur-

teil vom 23. November 2023 das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Das Begehren des Klägers sei dahingehend zu verstehen, dass es ihm um die Erteilung der Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Tätigkeitsgebiet des Chiropraktors mit akademischer Ausbildung im Sinne der Kategorie I der WHO-Richtlinien gehe. Auf eine solche sektorale Heilpraktikererlaubnis habe der Kläger keinen Anspruch. Bei der Tätigkeit eines Chiropraktors mit akademischer Ausbildung im Sinne der Kategorie I der WHO-Richtlinien handle es sich nicht um einen ausdifferenzierten und abgrenzbaren Bereich der Heilkunde. Es bestünden Unklarheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten in verschiedener Hinsicht. So sei es Ziel verschiedener Berufsgruppen - wie Osteopath, Chiropraktiker und Manualmediziner/-therapeut -, sich mit der manuellen Behebung von Funktionsstörungen der Wirbelsäule zu beschäftigen und diese zu behandeln. Die Chiropraktik könne nicht als isolierte Tätigkeit an den Wirbelkörpern definiert werden, weil dies mit ihrer ganzheitlichen Sichtweise nicht vereinbar sei; sie erhebe Anspruch darauf, nicht nur Muskeln, Nerven, Gelenke und Sehnen zu erreichen, sondern auch die inneren Organe. Auch von einer Exklusivität chiropraktischer Behandlungstechniken könne nicht die Rede sein; nahezu alle chiropraktischen Techniken würden auch von Osteopathen und Manualmedizinerinnen vollumfänglich ausgeführt. Die die Chiropraktik betreffenden Regelungen und die Versorgungsstruktur im Bundesgebiet sprächen ebenfalls gegen ein eigenständiges Berufsbild; Chiropraktik werde im Wesentlichen von entsprechend weitergebildeten Ärzten oder Heilpraktikern ausgeübt.

- 5 Mit seiner Revision erhebt der Kläger Verfahrensrügen und macht geltend, dass die WHO-Richtlinien zur Chiropraktik Kategorie I ein abgrenzbares Berufsbild der Chiropraktik bestimmten. Sie regelten nicht nur die Ausbildung, sondern beschrieben auch bestimmte Krankheitsbilder, Kontraindikationen und Behandlungsmethoden. Die Studieninhalte der Dresden International University entsprächen diesen Richtlinien.
- 6 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil.
- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und trägt unter anderem vor, es fehle für das Berufsbild des Chiropraktors an einem ausdifferenzierten und abgrenzbaren Bereich der Heilkunde. Der Umfang der erlaubten Heiltätigkeit eines Chiropraktors lasse sich weder klar bestimmen noch von Heiltätigkeiten in anderen Bereichen der Heilkundenausübung abgrenzen.

Entscheidungsgründe

- 8 Die zulässige Revision ist teilweise begründet. Die angegriffene Entscheidung beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der Kläger habe keinen Anspruch auf die begehrte sektorale Heilpraktikererlaubnis, weil es an der erforderlichen Abgrenzbarkeit und Ausdifferenziertheit der Chiropraktik fehle, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar (1.). Soweit der Verwaltungsgerichtshof einen Anspruch des Klägers auf Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf diesen Bereich der Heilkunde ohne Kenntnisüberprüfung verneint hat, stellt sich die Entscheidung zwar aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), hinsichtlich des vom Antrag umfassten Begehrens, den Beklagten zur erneuten Entscheidung über den Antrag des Klägers zu verpflichten, hat er die Klage aber zu Unrecht abgewiesen (2.).
- 9 1. a) Der Kläger begehrt - wie bereits im behördlichen Verfahren - die Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik. Vom Wortlaut des Antrags ausgehend besteht kein Anlass, sein Begehren als auf die Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Tätigkeitsgebiet eines Chiropraktors mit akademischer Ausbildung im Sinne der Kategorie I der Richtlinien der World Health Organization zu Mindestanforderungen an das Studium und zur Sicherheit in der Chiropraktik aus dem Jahr 2006 (WHO-Richtlinien) begrenzt zu verstehen. Der Kläger macht geltend, aufgrund seiner akademischen Ausbildung im Sinne der Kategorie I auf dem gesamten Gebiet der Chiropraktik tätig werden zu können und zu wollen; sein Begehren ist nicht lediglich auf einen Teilbereich der Chiropraktik bezogen. Es ist auch nicht erkennbar, dass sich auf dem Gebiet der Chiropraktik abhängig vom jeweiligen Ausbildungsniveau voneinander unterscheidbare Tätigkeitsbereiche herausgebildet haben. Maßgeblich für die Bestimmung eines Heilkundebereichs ist nicht das Ausbildungsniveau der die Heilkunde Ausübenden.

den (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 39); entscheidend ist vielmehr, welche heilkundlichen Tätigkeiten vorgenommen werden.

- 10 b) Rechtsgrundlage für die begehrte auf das Gebiet der Chiropraktik beschränkte Heilpraktikererlaubnis sind, wovon auch der Verwaltungsgerichtshof ausgegangen ist, § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz - HeilprG) vom 17. Februar 1939 (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2122-2, veröffentlichten bereinigten Fassung) in Verbindung mit der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz (1. DVO-HeilprG) vom 18. Februar 1939 (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2122-2-1, veröffentlichten bereinigten Fassung), jeweils zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3191 <3219>). Nach § 1 Abs. 1 HeilprG bedarf, wer die Heilkunde ausüben will, ohne als Arzt bestallt zu sein, der Erlaubnis. Wer die Heilkunde, ohne als Arzt bestallt zu sein, bisher berufsmäßig nicht ausgeübt hat, kann eine Erlaubnis nach § 1 HeilprG in Zukunft nach Maßgabe der gemäß § 7 HeilprG erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhalten, die insbesondere Vorgaben hinsichtlich Kenntnissen und Fähigkeiten als Bestandteil der Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis enthalten sollen (§ 2 Abs. 1 HeilprG). In der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz sind unter anderem Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis geregelt (§ 2 1. DVO-HeilprG). Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht ein Rechtsanspruch, wenn kein - rechtsstaatlich unbedenklicher - Versagungsgrund nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der 1. DVO-HeilprG eingreift (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2019 - 3 C 8.17 - BVerwGE 166, 354 Rn. 8 m. w. N.).
- 11 Der Verwaltungsgerichtshof hat zutreffend angenommen, dass diese Vorschriften auch Grundlage für die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis sind. Das Heilpraktikergesetz enthält weder dem Wortlaut nach noch nach seinem Sinn und Zweck ein Verbot der Erteilung einer inhaltlich beschränkten Erlaubnis. Seit Inkrafttreten des vorkonstitutionellen Gesetzes haben sich die Berufsbilder auf dem Sektor der Gesundheitsberufe in damals nicht vorhersehbarer Weise ausdifferenziert. Die Vorschriften des Heilpraktikergesetzes müssen daher im Lichte der Freiheit der Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG durch Auslegung an die gegenwärtigen Gegebenheiten angepasst werden. Danach ist eine uneingeschränkte Heilpraktikererlaubnis mit der Folge einer umfassenden Kenntnisüberprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Buchst. i der 1. DVO-HeilprG zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und der Patienten nicht erforderlich und deshalb nicht gerechtfertigt, wenn ein Antragsteller die Heilkunde nur auf einem abgrenzbaren Gebiet ausüben will, dessen Tätigkeitsumfang hinreichend ausdifferenziert ist. In einem solchen Fall reicht es aus, eine auf dieses Gebiet beschränkte Erlaubnis zuzusprechen, solange sichergestellt ist, dass der Antragsteller die Grenzen seines Könnens kennt und beachtet (BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2019 - 3 C 8.17 - BVerwGE 166, 354 Rn. 22 m. w. N. und vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 16).
- 12 c) Hiervon ausgehend kann eine Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik erteilt werden. Die Anwendung chiropraktischer Behandlungsmethoden ist unstreitig eine heilkundliche Tätigkeit, die ohne Erlaubnis nicht ausgeübt werden darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 14). Die Chiropraktik ist ein abgrenzbares Gebiet der Heilkunde, dessen Tätigkeitsumfang hinreichend ausdifferenziert ist; die entgegenstehende Annahme des Berufungsgerichts verstößt gegen Bundesrecht. Der Verwaltungsgerichtshof ist zwar von einem zutreffenden Maßstab ausgegangen (aa)), er hat die Voraussetzungen für eine Beschränkung der Heilpraktikererlaubnis auf das Gebiet der Chiropraktik aber zu Unrecht verneint (bb)).
- 13 aa) Die für die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis erforderliche Ausdifferenziertheit und Abgrenzbarkeit des beantragten Tätigkeitssektors ist gegeben, wenn sich der Umfang der erlaubten Heiltätigkeit klar bestimmen und von anderen Bereichen der Heilkundenausübung abgrenzen lässt. In der Praxis dürfen keine Unklarheiten darüber bestehen, ob eine konkrete Behandlungsmaßnahme zu dem betreffenden Tätigkeitsgebiet zählt oder nicht. Es muss eindeutig sein, welche Behandlungsmethoden und Therapieformen von dem Gebiet umfasst werden und zur Behandlung welcher Krankheiten, Leiden und Beschwerden sie eingesetzt werden. Die Zuerkennung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis ist daher nur möglich, soweit sich auf dem Gebiet der Heilkunde ein eigenständiges und abgrenzbares Berufsbild herausgebildet hat (BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 17 und vom 29. August 2024 - 3 C 4.23 - NVwZ-RR 2025, 337 Rn. 20, jeweils m. w. N.).

- 14 An der erforderlichen Abgrenzbarkeit fehlt es nicht deshalb, weil sich andere Berufe ebenfalls mit Fachdisziplinen des in Rede stehenden Bereichs der Heilkunde befassen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass das jeweilige Tätigkeitsfeld genügend ausdifferenziert und umrissen ist. Teilweise Überschneidungen (Schnittmengen) mit den fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten anderer Berufsbilder und mit deren Tätigkeitsbereich könnten nur dann entgegenstehen, wenn sich deswegen der Umfang der erlaubten Heiltätigkeit nicht bestimmen ließe (BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2019 - 3 C 10.17 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 28 Rn. 31 und - 3 C 8.17 - BVerwGE 166, 354 Rn. 28).
- 15 Zur Annahme eines hinreichend abgrenzbaren Bereichs der Heilkunde ist ein vom nationalen Gesetzgeber geschaffener normativer Rahmen, der eindeutig abgrenzt, ob eine bestimmte Maßnahme zum betreffenden Bereich zählt, nicht zwingend erforderlich (BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 18). Auch wenn die Zuerkennung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis kein gesetzlich fixiertes Berufsbild voraussetzt, erfordert die Anerkennung eines abgrenzbaren Bereichs der Heilkunde, dass sich der Umfang der erlaubten Tätigkeit anhand eines in vergleichbarer Weise fest umrissenen, abgrenzbaren Berufsbilds bestimmen lässt. Nur dann ist die Befreiung von der in § 2 Abs. 1 und § 7 HeilprG i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Buchst. i der 1. DVO-HeilprG vorgesehenen allgemeinen Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten gerechtfertigt (BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2021 - 3 C 17.19 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 29 Rn. 33).
- 16 bb) Hiervon ausgehend stellt sich das Gebiet der Chiropraktik als hinreichend abgrenzbar und sein Tätigkeitsumfang als hinreichend ausdifferenziert dar; es besteht insoweit ein fest umrissenes Berufsbild. Die gegenteiligen Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs tragen nicht. Aus den WHO-Richtlinien ergeben sich hinreichend abgrenzbare Behandlungsfelder und -methoden ((1)). Die hieraus zu ziehenden Erkenntnisse werden durch die Darstellung der Studieninhalte an der Dresden International University im Studiengang Chiropraktik ((2)) sowie durch die inhaltliche Übereinstimmung mit den Definitionen und Tätigkeitsbeschreibungen der auf dem Gebiet der Chiropraktik tätigen Berufsverbände ((3)) bestätigt. Dass die Chiropraktik nicht nur auf den Bewegungsapparat Einfluss nehmen möchte, steht der hinreichenden Abgrenzbarkeit nicht entgegen ((4)). Gegen diese spricht auch nicht die Feststellung des Verwaltungsgerichtshofs, nahezu alle chiropraktischen Techniken würden auch von Osteopathen und Manualmedizinerinnen vollumfänglich ausgeführt ((5)). Zu einer anderen Bewertung führen schließlich nicht die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Versorgungsstruktur in Deutschland ((6)).
- 17 (1) Aus den WHO-Richtlinien ergibt sich sowohl im Hinblick auf die zu behandelnden Krankheiten, Leiden und Beschwerden als auch hinsichtlich der Behandlungsmaßnahmen der Chiropraktik ein hinreichend abgrenzbares und ausdifferenziertes Teilgebiet der Heilkunde. Zur Tätigkeit auf dem Gebiet der Chiropraktik gehört danach im Wesentlichen die manuelle Einwirkung auf Gelenke, insbesondere die Wirbelsäule, mittels Kraft und Geschwindigkeit; sie erfolgt zur Behandlung von Funktionsstörungen des betreffenden Gelenkes und dadurch bedingter Auswirkungen auf das Nervensystem.
- 18 Die WHO-Richtlinien definieren die Chiropraktik als "Heilberuf, der sich mit der Diagnose, Behandlung und Vorbeugung von Erkrankungen des Neuro-Muskel-Skelettsystems sowie mit den Auswirkungen dieser Erkrankungen auf den allgemeinen Gesundheitszustand befasst" (WHO-Richtlinien S. 3, 5). Die Beziehung zwischen Struktur - insbesondere der Wirbelsäule und des muskuloskelettalen Systems - und Funktion, insbesondere der durch das Nervensystem koordinierten Funktion, gelte als der zentrale Aspekt der Chiropraktik und des chiropraktischen Ansatzes zur Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit (WHO-Richtlinien S. 5). Ein Schwerpunkt liege auf manuellen Behandlungstechniken, einschließlich der Gelenkjustierung und/oder -manipulation mit einem besonderen Fokus auf Subluxationen (WHO-Richtlinien S. 3, 5). Bei Subluxationen in diesem Sinne handele es sich um eine Verletzung oder Funktionsstörung in einem Gelenk oder Bewegungssegment, durch die die Ausrichtung, Bewegungsfreiheit und/oder physiologische Funktion verändert werde, obwohl der Kontakt zwischen den Gelenkoberflächen intakt bleibe (WHO-Richtlinien S. 4). Die Justierung ist nach der in den WHO-Richtlinien enthaltene Definition "ein therapeutisches chiropraktisches Verfahren, das mit kontrollierter Kraft, Hebelwirkung, Richtung, Amplitude und Geschwindigkeit auf bestimmte Gelenke und das angrenzende Gewebe einwirkt". Manipulation ist "ein manuelles Verfahren, bei dem durch gezielte Impulse (thrust) ein Gelenk über den physiologischen Bewegungsbereich hinaus bewegt wird, oh-

ne dabei die anatomischen Grenzen zu überschreiten" (WHO-Richtlinien S. 3); ein Impuls ist eine "impulsartige manuelle Anwendung einer kontrollierten, in einer bestimmten Richtung wirkenden Kraft auf einen geeigneten Körperteil des Patienten, die eine Justierung bewirkt" (WHO-Richtlinien S. 4).

- 19 Die während eines vollständigen Studiums zu vermittelnden Behandlungsverfahren beinhalten nach den WHO-Richtlinien manuelle Verfahren, insbesondere die Justierung und Manipulation von Wirbelsäulengelenken, die Manipulation und Mobilisierung anderer Gelenke, sowie Weichteil- und Reflextechniken (WHO-Richtlinien S. 11). Die spinale manipulative Therapie ist das primär angewandte therapeutische Verfahren (WHO-Richtlinien S. 18). Sie umfasst nach der Definition in den WHO-Richtlinien sämtliche Verfahren, bei denen die Hände oder mechanische Geräte zur Mobilisierung, Justierung, Manipulation, Anwendung von Zugkraft, Massage, Stimulierung oder auf sonstige Weise zur Beeinflussung der Wirbelsäule oder des paraspinalen Gewebes mit dem Ziel eingesetzt werden, die Gesundheit des Patienten zu beeinflussen (WHO-Richtlinien S. 3). Die Verabreichung von Medikamenten und die Durchführung von chirurgischen Eingriffen gehören nicht zu den chiropraktischen Behandlungsmethoden (WHO-Richtlinien S. 5).
- 20 (2) Diese Beschreibungen stimmen inhaltlich mit den Angaben in der vom Verwaltungsgerichtshof zum Gegenstand des Verfahrens gemachten Stellungnahme der Dresden International University gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vom 10. November 2022 überein. In dieser ist ausgeführt, dass die Chiropraktik sich auf Krankheitsbilder und Symptome im Bereich des Bewegungsapparates (muskuloskelettal) sowie im Bereich von Einflüssen des peripheren somatischen und vegetativen Nervensystems konzentriert. Es erfolge keine Medikamentengabe oder physiotherapeutische Mobilisation oder Rehabilitation, sondern die (Wieder-)Herstellung der Beweglichkeit von Gelenken und damit die Ermöglichung einer aktiven Nutzung der Muskeln und des Gelenk- und Bandapparates. Aus der der Stellungnahme beigefügten Übersicht über die Studienmodule des Studiengangs Chiropraktik ergibt sich insoweit ebenfalls, dass die dort gelehrtten Behandlungsmethoden im Wesentlichen Einwirkungen auf die Wirbelsäule und andere Gelenke umfassen. So gehören zu den vermittelten Inhalten Behandlungstechniken für die Hals- und Brustwirbelsäule und die oberen Extremitäten (Modul A4), für die obere Halswirbelsäule (Modul A7) sowie für die Lendenwirbelsäule, das Becken und die unteren Extremitäten (Modul A6).
- 21 (3) Auch die allgemeinkundigen Definitionen und Tätigkeitsbeschreibungen in Deutschland existierender Berufsverbände und Ausbildungseinrichtungen beschreiben das Gebiet der Chiropraktik in Übereinstimmung mit dem auf Grundlage der WHO-Richtlinien gewonnenen Befund.
- 22 Nach den Angaben der Deutschen Chiropraktoren-Gesellschaft e. V. diagnostizieren und behandeln Chiropraktoren mechanische Probleme an Gelenken, Muskeln, Sehnen und Bändern sowie die Auswirkungen, die diese Probleme auf die Funktion des Nervensystems haben können. Obwohl alle Gelenke des Körpers chiropraktisch behandelt werden könnten, liege der Schwerpunkt auf den Gelenken der Wirbelsäule. Wenn Gelenke ihre normale Beweglichkeit verloren hätten (blockiert oder hypomobil seien), könnten Chiropraktoren durch gezielte Impulse helfen, die normale Beweglichkeit wiederherzustellen (Deutsche Chiropraktoren-Gesellschaft e. V., Was machen Chiropraktoren?, www.chiropraktik.de/fakten/). Kernstück der chiropraktischen Tätigkeit sei die gezielte manuelle Mobilisierung blockierter Gelenke, das sogenannte Adjustment. Hierbei werde das betroffene Gelenk innerhalb seiner anatomischen Grenzen mit einem präzise ausgeführten Impuls bewegt. Das Lösen eines blockierten Gelenkes sei oft mit einem hörbaren, aber schmerzfreien und ungefährlichen Knacken verbunden (Deutsche Chiropraktoren-Gesellschaft e. V., Wie läuft eine chiropraktische Behandlung ab und wer kann behandelt werden?, www.chiropraktik.de/faq/).
- 23 Nach den Ausführungen des Bundes Deutscher Chiropraktiker e. V. zielt die Chiropraktik darauf ab, das perfekte Zusammenspiel von Nervensystem und Körper zu bewahren oder wiederherzustellen. Wenn durch Fehlstellungen einzelner Wirbelkörper Nervenstörungen - sogenannte Subluxationen - entstünden, könne der Chiropraktiker mit einer gezielten, effektiven Behandlung helfen, eine den Möglichkeiten entsprechende optimale Bewegungsfähigkeit wieder herzustellen und unterstütze damit zugleich die Selbstheilungskräfte des Körpers (Bund Deutscher Chiropraktiker e. V., Was ist Chiropraktik, www.chiropraktik-bund.de/chiropraktik/). Eine Justierung sei eine spezifische dosierte Aufwendung an Kraft und Beschleunigung, die mit der Hand oder spe-

ziellen Geräten zur Beseitigung von Nervenstörungen durchgeführt werde (Bund Deutscher Chiropraktiker e. V., Was ist eine Justierung, www.chiropraktik-bund.de/chiropraktik/).

- 24 Laut der European Chiropractic Academy Bad Oeynhausen beinhaltet die Chiropraktik die Diagnose und Behandlung von Ursachen körperlicher Funktionsstörungen. Im Mittelpunkt stünden dabei das Nervensystem, die Wirbelsäule, das Becken und der Schädel. Ein durch falsche Haltung, Verschleiß, Unfälle, Stress oder bei der Geburt verschobener Wirbel, der auf natürlichem Weg nicht mehr in seine ursprüngliche Position zurückgelange, verursache Überdehnungen und möglicherweise auch Bedrängungen oder Einklemmungen von Nerven, sogenannte Subluxationen. In diesem Fall könnten die Nervenbahnen nicht mehr ausreichend Informationen weiterleiten. Als Folge würden die Zielorgane nicht mehr richtig gesteuert und damit schlecht versorgt. Der Chiropraktor spüre mithilfe verschiedener Diagnoseverfahren die Position der Wirbelverschiebung mit den daraus resultierenden Nervenstörungen auf. Durch eine gezielte Aufwendung von Kraft an der entsprechenden Stelle werde ein sanfter Impuls gesetzt, der die Verschiebung des Wirbels rückgängig mache und diesen in seine natürliche Position zurücklenke. Infolgedessen werde der Druck auf die Nervenleitbahn reduziert oder vollständig aufgelöst. Durch die Behebung der Nervenstörungen würden die körpereigenen Regulationsfähigkeiten wiederhergestellt und damit die Selbstheilungskräfte aktiviert (European Chiropractic Academy, Chiropraktik, <https://eca-eu.com/chiropractic-2/>).
- 25 (4) Die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs, die Chiropraktik erhebe Anspruch darauf, nicht nur Muskeln, Nerven, Gelenke und Sehnen zu erreichen, sondern auch die inneren Organe, so dass Einfluss genommen werden könne auf sämtliche Störungen des Befindens in diesen Organsystemen einschließlich ihrer vegetativen Versorgung, stehen der Abgrenzbarkeit der Chiropraktik mit Blick auf die zu behandelnden Krankheiten, Leiden und Beschwerden nicht entgegen. Gegenstand der Behandlung ist nach den obigen Ausführungen die Funktionsstörung (genannt Subluxation) in einem Gelenk, insbesondere der Wirbelsäule; dass ihre Behandlung und Beseitigung positive Auswirkungen in anderen Körperteilen und auf den allgemeinen Gesundheitszustand haben soll, ändert nichts daran, dass die chiropraktische Tätigkeit an der Funktionsstörung eines Gelenkes ansetzt und sich auf ihre Behandlung beschränkt.
- 26 (5) Auch soweit der Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat, dass nahezu alle chiropraktischen Techniken auch von Osteopathen und Manualmedizern vollumfänglich ausgeführt würden, spricht dies nicht gegen die hinreichende Abgrenzbarkeit und Ausdifferenziertheit des Gebiets der Chiropraktik. Ob der Senat an diese Feststellung gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO) oder die gegen sie erhobenen Verfahrensrügen des Klägers durchgreifen, kann daher dahinstehen. Die Ausübung chiropraktischer Behandlungstechniken durch Manualmediziner hat bereits deshalb keine Bedeutung für die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis, weil die Heilkundenausübung auf Grundlage einer Heilpraktikererlaubnis einerseits und auf Grundlage einer Approbation andererseits voneinander unabhängig sind; Gegenstand der Heilpraktikererlaubnis ist die Ausübung der Heilkunde "ohne Bestallung", also ohne Approbation. Die Abgrenzbarkeit des in Rede stehenden Teilbereichs der Heilkunde ist Voraussetzung dafür, dass nicht nur eine allgemeine Heilpraktikererlaubnis mit unbeschränkter Kenntnisüberprüfung erteilt werden kann, sondern eine sektorale Heilpraktikererlaubnis mit beschränkter Kenntnisüberprüfung. Auf die Abgrenzbarkeit des Teilbereichs der Heilkunde gegenüber der Tätigkeit approbierter Ärzte kommt es insoweit nicht an.
- 27 Gegen die Abgrenzbarkeit des Gebiets der Chiropraktik spricht es auch nicht, wenn Tätigkeiten, die nach den obigen Ausführungen zum Gebiet der Chiropraktik gehören, auch von Osteopathen durchgeführt werden. Zwar können, wie oben dargestellt, teilweise Überschneidungen mit den fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten anderer Berufsbilder und mit deren Tätigkeitsbereich der hinreichenden Abgrenzbarkeit entgegenstehen, wenn sich deswegen der Umfang der erlaubten Heiltätigkeit nicht bestimmen ließe (BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2019 - 3 C 10.17 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 28 Rn. 31 und - 3 C 8.17 - BVerwGE 166, 354 Rn. 28). Ein solcher Fall ist hier im Hinblick auf die Osteopathie nicht erkennbar. Zu einer Überschneidung mit einem anderen Berufsbild kommt es insoweit bereits deshalb nicht, weil es hinsichtlich der Osteopathie an der Feststellung fehlt, dass sie ein abgrenzbares Gebiet der Heilkunde ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2019 - 3 C 15.17 - juris Rn. 15 ff.). Zudem lässt sich, wie oben ausgeführt, hinreichend sicher beschreiben, was zum Gebiet der Chiropraktik gehört; dass entsprechende Tätigkeiten auch als osteopathische Behandlung vorgenommen werden, führt nicht dazu, dass nicht zu erkennen ist, was zum Gebiet der Chiropraktik gehört. Gleiches gilt, soweit entsprechende Techniken auch im Rahmen der zum Tätigkeitsgebiet der Physiotherapie gehö-

renden manuellen Therapie (vgl. Anlage 1 Ziffer 16.7 der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Physiotherapeuten vom 6. Dezember 1994 <BGBl. I S. 3786>, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 7. Juni 2023 <BGBl. I Nr. 148>) Anwendung finden sollten.

- 28 (6) Der Existenz eines fest umrissenen Berufsbilds auf dem Gebiet der Chiropraktik steht auch nicht entgegen, dass nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs Chiropraktik in Deutschland im Wesentlichen von entsprechend weitergebildeten Ärzten oder Heilpraktikern ausgeübt wird, wobei die Weiterbildung der Heilpraktiker in aller Regel nicht den Anforderungen der Kategorie I der WHO-Richtlinien entspreche. Wie bereits ausgeführt, kommt es auf das Ausbildungsniveau der auf dem Gebiet der Chiropraktik Tätigen nicht an; entsprechend ist nicht zwischen der Tätigkeit eines im Sinne der Kategorie I der WHO-Richtlinien Ausgebildeten und der Tätigkeit einer Person mit einer Ausbildung im Sinne der Kategorie II der WHO-Richtlinien zu unterscheiden. Den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs ist zu entnehmen, dass in Deutschland Personen auf dem Gebiet der Chiropraktik tätig sind; dass insoweit Unkenntnis über die zu diesem Bereich gehörenden Tätigkeiten besteht, liegt angesichts der obigen Ausführungen fern.
- 29 2. Der Kläger kann allerdings nicht verlangen, eine Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik ohne Kenntnisüberprüfung zu erhalten. Er begehrt die Erteilung der Heilpraktikererlaubnis, ohne sich einer schriftlichen oder mündlichen Überprüfung im Sinne der Ziffer 2.2 der Leitlinien zur Überprüfung von Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärtern nach § 2 des Heilpraktikergesetzes in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Buchstabe i der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz vom 7. Dezember 2017 (BANZ AT 22. Dezember 2017 B5) stellen zu müssen. Die Voraussetzungen hierfür liegen nicht vor.
- 30 Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Buchst. i der 1. DVO-HeilprG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn sich aus einer Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten des Antragstellers durch das Gesundheitsamt, die auf der Grundlage von Leitlinien zur Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern durchgeführt wurde, ergibt, dass die Ausübung der Heilkunde durch den Betreffenden eine Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung oder für die ihn aufsuchenden Patientinnen und Patienten bedeuten würde. Diese Überprüfung fragt keinen bestimmten Ausbildungsstand ab, sondern dient der Abwehr von Gefahren im konkreten Einzelfall. Sie soll ergeben, ob mit der Ausübung der Heilkunde durch den Betreffenden, das heißt mit der konkret beabsichtigten Heilkundetätigkeit, eine Gefahr für den Patienten verbunden wäre. Der Umfang der Überprüfung steht unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Von einem Berufsbewerber dürfen nur solche Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt werden, die in einem Bezug zu der geplanten Tätigkeit stehen. Er muss keine Kenntnisse nachweisen, die er für die beabsichtigte Tätigkeit nicht benötigt oder aufgrund seiner Ausbildung ohnehin schon besitzt (BVerwG, Urteil vom 26. August 2009 - 3 C 19.08 - BVerwGE 134, 345 Rn. 22). Die Ordnungsbestimmung kann aufgrund ihrer weiten Fassung dahin ausgelegt werden, dass der Nachweis einer Ausbildung allein ausreichen kann (BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 482/84 - BVerfGE 78, 179 <194>). Da die Kenntnisüberprüfung keine formalisierte Prüfungsleistung darstellt, sondern allein der Sachverhaltsermittlung im Rahmen der Gefahrenabwehr dient, kommt es insoweit auf die Einzelumstände an. Die Behörde muss zunächst die vorgelegten Zeugnisse und sonstigen Nachweise über absolvierte Studiengänge und Zusatzausbildungen prüfen und je nach dem Ergebnis die Art der weiteren Ermittlungen bestimmen (BVerwG, Urteil vom 26. August 2009 - 3 C 19.08 - BVerwGE 134, 345 Rn. 28).
- 31 Anders als der Kläger annimmt, steht nicht bereits aufgrund seines abgeschlossenen Studiums der Chiropraktik an der Dresden International University mit der erforderlichen Sicherheit fest, dass im Zeitpunkt der Erteilung der sektoralen Heilpraktikererlaubnis die beabsichtigte Anwendung chiropraktischer Behandlungsmethoden durch den Kläger keine Gefahr für die Bevölkerung oder die ihn aufsuchenden Patientinnen und Patienten bedeutet. Dies kann bereits angesichts der seit dem Abschluss des Studiums im Jahr 2016 verstrichenen Zeit nicht festgestellt werden. Während dieses Zeitraums konnte der Kläger auch keine Berufserfahrung auf dem Gebiet der Chiropraktik sammeln; da es sich bei chiropraktischen Behandlungen auch bei Vorliegen einer ärztlichen Verordnung stets um erlaubnispflichtige Heilkunde handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 1970 - 1 C 53.66 - BVerwGE 35, 308 <311 f.>), durfte der Kläger mangels entsprechender Erlaubnis auf diesem Gebiet nicht tätig werden.

- 32 Soweit der Verwaltungsgerichtshof der Berufung des Beklagten auch hinsichtlich des vom Antrag des Klägers umfassten Begehrens stattgegeben hat, ihn unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden, beruht die Entscheidung auf der bundesrechtswidrigen Annahme des Berufungsgerichts, auf dem Gebiet der Chiropraktik könne eine sektorale Heilpraktikererlaubnis nicht erteilt werden. Die Behörde wird daher nach Abschluss der Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten des Klägers gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Buchst. i der 1. DVO-HeilprG erneut über seinen Antrag auf Erteilung der Heilpraktikererlaubnis beschränkt auf das Gebiet der Chiropraktik entscheiden müssen.
- 33 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>