

# **Bundesverfassungsgericht**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **BESCHLUSS**

Art. 12 I GG; §§ 7 Abs. 2, 8 HdwO

- 1. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen sind zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt. Schutzwürdig können nicht nur allgemein anerkannte, sondern auch solche Gemeinschaftswerte sein, die sich erst aus den besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen des Gesetzgebers ergeben, wie z. B. die Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft.**
- 2. Dem Gesetzgeber wird die Befugnis eingeräumt, Berufsbilder zu fixieren, wodurch einzelne Erwerbstätigkeiten als bloßer Berufsteil oder als eigenständiger Beruf qualifiziert werden.**
- 3. Es entspricht dem Schutzgedanken des Art. 12 Abs. 1 GG, einem Berufsbewerber eine Ausnahmegewilligung nach § 7 Abs. 2, § 8 HdwO zu erteilen, wenn es eine übermäßige, nicht zumutbare Belastung darstellen würde, ihn auf den Nachweis seiner fachlichen Befähigung gerade in der Form der Ablegung der Meisterprüfung zu verweisen.**

BVerfG, Beschluss vom 17.07.1961, Az.: 1 BvL 44/55

#### **Gründe:**

A.  
I.

Nach § 1 Abs. 1 der Handwerksordnung ist der selbständige Betrieb eines Handwerks als stehendes Gewerbe nur den in der Handwerksrolle eingetragenen Personen (selbständigen Handwerker) gestattet. Die Gewerbe, die als Handwerk betrieben werden können, sind in der Anlage A des Gesetzes aufgeführt (§ 1 Abs. 2). In die Handwerksrolle wird eingetragen, wer in dem von ihm zu betreibenden Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat (§ 7 Abs. 1). Durch diese Prüfung ist festzustellen, "ob der Prüfling befähigt ist, einen Handwerksbetrieb selbständig zu führen und Lehrlinge ordnungsgemäß anzuleiten" und ob er "die in seinem Handwerk gebräuchlichen Arbeiten meisterhaft verrichten kann und die notwendigen Fachkenntnisse sowie die erforderlichen betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen und allgemeine theoretischen Kenntnisse besitzt" (§ 41).

In Ausnahmefällen wird in die Handwerksrolle ferner eingetragen, wer, ohne die Meisterprüfung abgelegt zu haben, die zur selbständigen Ausübung des betreffenden Handwerks als stehendes Gewerbe notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachweist und hierüber eine Ausnahmegewilligung der höheren Verwaltungsbehörde besitzt (§ 7 Abs. 2, § 8).

## II.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens hat im Jahre 1934 die Gesellenprüfung im Uhrmacherhandwerk abgelegt und ist seither als Uhrmacher tätig. Er beantragte bei der höheren Verwaltungsbehörde die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach § 7 Abs. 2. Er machte geltend, er sei infolge einer Versteifung seines linken Ellenbogen- und Handgelenks allerdings nicht in der Lage, die bei der Meisterprüfung geforderten komplizierten Arbeiten auszuführen. Jedoch sei er durchaus imstande, die im Uhrmacherhandwerk gewöhnlich vorkommenden Arbeiten zu verrichten und einen Handwerksbetrieb zu leiten; dies ergebe sich daraus, daß er das Uhrmachergeschäft, das sein nunmehr zu über 70% arbeitsunfähiger Vater nach dem Kriege eröffnet habe, seit mehreren Jahren praktisch selbständig führe. Er erledige die anfallenden Reparaturaufträge, leite den Einkauf und Verkauf des mit dem Handwerksbetrieb verbundenen Uhren- Einzelhandelsgeschäfts und führe die Buchhaltung. Damit sei hinreichend dargetan, daß er die zur ordnungsmäßigen Berufsausübung erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten besitze. Da mit dem Ableben seines schwerkranken Vaters jederzeit zu rechnen sei, würde die Versagung der Ausnahmegewilligung dazu führen, daß der Handwerksbetrieb aufgegeben werden müsse. Damit würde er seine nach der Vertreibung mühsam wieder aufgebaute wirtschaftliche Existenz verlieren, auf die neben ihm und seiner Familie auch seine Mutter angewiesen sei.

Die höhere Verwaltungsbehörde hat die Erteilung einer Ausnahmegewilligung mit der Begründung abgelehnt, es sei kein Ausnahmefall im Sinne des § 7 Abs. 2 gegeben. Der Kläger habe in den Jahren nach dem Kriege genügend Gelegenheit gehabt, die Meisterprüfung abzulegen. Es müsse auch bezweifelt werden, ob er die notwendigen kaufmännischen, betriebswirtschaftlichen und theoretischen Kenntnisse besitze. Da der Einspruch des Klägers erfolglos blieb, beschritt er den Verwaltungsrechtsweg.

## III.

Das Landesverwaltungsgericht Hannover hat das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber erbeten, ob die Bestimmungen über den "Befähigungsnachweis" (§ 1 und § 7 Abs. 1 und 2) mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Es vertritt im Anschluß an den Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (DVBl. 1955 S. 187) die Auffassung, die Beschränkung der selbständigen Ausübung eines Handwerks verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 GG.

Die Forderung des Befähigungsnachweises als subjektive Zulassungsvoraussetzung für die Aufnahme selbständiger handwerklicher Tätigkeit sei zwar bei solchen Handwerken gerechtfertigt, bei denen die unsachgemäße Ausübung Gefahren für die Allgemeinheit oder einzelne Bürger mit sich bringe. Es bestehe aber kein öffentliches Interesse daran, fachlich nicht ausgewiesene Bewerber von der selbständigen Ausübung auch solcher Handwerkszweige fernzuhalten, deren mangelhafte Ausübung die Allgemeinheit nicht gefährde.

Die Handwerksordnung unterscheide die verschiedenen Arten handwerklicher Tätigkeit nicht nach ihrer Bedeutung und nach ihren Gefahren für die Allgemeinheit. Sie mache vielmehr die selbständige Ausübung aller in der Anlage A enthaltenen Gewerbe grundsätzlich von der Ablegung der Meisterprüfung abhängig. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ergebe, habe sich der Gesetzgeber nicht von dem Gesichtspunkt der Abwehr der aus unsachgemäßer Berufsausübung entstehenden Gefahren leiten lassen, sondern ein wirtschafts- und standespolitisches Programm verwirklichen wollen. Angesichts der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes habe der Gesetzgeber zwar eine weite Gestaltungsfreiheit; diese finde aber in Art. 19 Abs. 2 GG ihre unverrückbare und enge Grenze. Das Grundrecht der freien Berufswahl sei dadurch in seinem Wesensgehalt angetastet, daß die Handwerksordnung bei allen in der Anlage A

enthaltenen Gewerben unterschiedslos den Nachweis fachlicher Befähigung verlange.

Das mit den Zulassungsvoraussetzungen der Handwerksordnung angestrebte Ziel lasse sich nicht mit besonderen Vorschriften oder Grundsätzen der Verfassung rechtfertigen. Das Grundgesetz enthalte weder ausdrücklich noch sinngemäß eine Bestimmung, die die Förderung oder den Schutz des Handwerks als Stand, etwa im Sinne einer Mittelstandspolitik, durch das Erfordernis des Befähigungsnachweises ermögliche.

Dem Grundgesetz sei schließlich nicht das Berufsbild des geprüften Handwerksmeisters als vorstaatliche, rechtliche und soziologische Realität mit dem Inhalt vorgegeben, daß der selbständige Betrieb eines Handwerks wesensgemäß von einem Nachweis der Befähigung abhängig sei. Die Geschichte des deutschen Handwerks erweise nicht, daß das Berufsbild des selbständigen Handwerkers mit der Qualifikation als Handwerksmeister unlöslich verknüpft sei.

#### IV.

Der Bundestag hält die zur Prüfung gestellten Vorschriften für verfassungsmäßig. Die mit der Handwerksordnung verfolgten Ziele rechtfertigten auch bei Anlegung der im Apotheken-Urteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäbe die Aufstellung subjektiver Zulassungsvoraussetzungen in Gestalt des Befähigungsnachweises. An der Erhaltung des Handwerkstandes in seiner spezifischen Funktion im Wirtschaftsleben bestehe ein besonderes Gemeinschaftsinteresse. Es sei auch eine überragende Forderung des Gemeinwohls, den Leistungsstand des Handwerks zu erhalten, weil nur so eine gediegene fachliche Ausbildung des größten Teils des gewerblichen Nachwuchses gesichert sei.

Namens der Bundesregierung hat sich der Bundesminister für Wirtschaft geäußert. Er hält die in der Handwerksordnung getroffene Regelung ebenfalls für vereinbar mit dem Grundgesetz. Angesichts der Aufgaben, die das Handwerk im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft zu erfüllen habe, und im Hinblick auf die Stellung, die es im sozialen Gefüge einnehme, sei die Beschränkung der Zulassung zur selbständigen Ausübung eines Handwerks aus dem Gedanken der Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks legitimiert. An einem hohen Leistungsniveau bestehe auch deswegen ein Interesse der Allgemeinheit, weil ein hoher Leistungsstand der einzelnen Handwerker geeignet sei, die Verbraucher vor wirtschaftlichen Nachteilen zu schützen. Ferner komme dem Ziel, durch Erhaltung des Leistungsstandes zugleich die gründliche und fachgerechte Ausbildung des Nachwuchses zu sichern, eine erhebliche Bedeutung zu, insbesondere weil auch die Industrie in großer Zahl die vom Handwerk ausgebildeten Fachkräfte benötige. Schließlich rechtfertigten auch standespolitische Erwägungen das Bestreben des Gesetzgebers, den Leistungsstand des Handwerks zu wahren. An der Erhaltung des Handwerks als eines wichtigen Teiles des Mittelstandes bestehe wegen seiner ausgleichenden und stabilisierenden Wirkung im sozialen Gefüge ein allgemeines staatspolitisches Interesse. Die Lebensfähigkeit und die wirtschaftliche Bedeutung des Handwerks hingen aber entscheidend von seinem Leistungsniveau ab.

Die Bayerische Staatsregierung hat hervorgehoben, angesichts der "sichtbaren Symptome sozialer Ermattung im selbständigen Mittelstand" müsse der Wille der selbständigen Handwerker, durch persönliche Leistung ihre wirtschaftliche Existenz zu garantieren und gesellschaftliche Achtung zu finden, besonders gestärkt werden. Ein geordneter Ausbildungsgang im Handwerk sei auch notwendig, um der zunehmenden, nicht nur für den Bestand des Handwerks gefährlichen Diskreditierung des Berufsgedankens entgegenzuwirken.

#### V.

Dem Verfahren ist kein Verfassungsorgan beigetreten.

B.

Die Vorlage ist zulässig.

Bei der Entscheidung des vorlegenden Gerichts kommt es darauf an, ob § 1 und § 7 Abs. 1 und 2 mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Gericht, was aus dem Vorlagebeschluß nicht hervorgeht, die sachlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Ausnahmegewilligung als erfüllt ansieht. Ist die zur Prüfung gestellte Norm gültig, so kann es nur im Falle der Bejahung dieser Voraussetzungen der Anfechtungsklage stattgeben, im Falle ihrer Verneinung muß es die Klage als unbegründet abweisen. Ist die Norm dagegen nichtig, so muß es in jedem Falle die Klage abweisen, jedoch mit der Begründung, daß für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung kein Raum sei. Das vorlegende Gericht gelangt also bei Gültigkeit der Norm und Verneinung der Voraussetzungen für die Ausnahmegewilligung ebenso zur Klageabweisung wie in jedem Falle bei Nichtigkeit. Gleichwohl darf es, wenn es die Voraussetzungen für die Ausnahmegewilligung verneint, die Gültigkeit dieser Norm nicht im Hinblick auf das scheinbar gleiche Ergebnis dahingestellt sein lassen. Denn es würde dann, wenn auch nur alternativ, die Klageabweisung mit der Verfassungswidrigkeit der Norm zu begründen haben. Erst die Begründung der Entscheidung kann ergeben, ob die Klageabweisung auf der uneingeschränkten Geltung der Berufsfreiheit für das Handwerk oder auf der mangelnden Qualifikation dieses Klägers beruht, welche Rechtslage also für den Kläger und die Verwaltungsbehörde besteht. In einem solchen Fall kommt es bei der Entscheidung des Gerichts im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG auf die Gültigkeit des Gesetzes an, auch wenn nicht, wie in der Regel (vgl. BVerfGE 10, 258 [261]; 11, 330 [334f.]), die Entscheidungsformel selbst von der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Norm abhängt.

C.

§ 1 und § 7 Abs. 1 und 2 der Handwerksordnung sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

I.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Apotheken-Urteil (BVerfGE 7, 377) die Grundsätze dargelegt, von denen es bei der Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG ausgeht. Danach gewährleistet das Grundrecht der Berufsfreiheit dem Einzelnen das Recht, jede Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als "Beruf" zu ergreifen; er soll die Tätigkeit, zu der er sich "berufen" fühlt, frei wählen und auch zur Grundlage seiner Lebensführung machen können. Dieses Grundrecht ist so eine besondere Ausprägung des umfassenderen, in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgten Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Wie dieses muß es aber mit den Interessen der Allgemeinheit in Einklang gebracht werden, die seiner unbeschränkten Ausübung entgegenstehen können. Die Möglichkeit dazu gibt die in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG dem Gesetzgeber eingeräumte Regelungsbefugnis. Ihre Grenzen hat das Apotheken-Urteil dem Sinne des Grundrechts selbst entnommen. Die dort entwickelte "Stufentheorie" ist das Ergebnis strikter Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bei den vom Gemeinwohl her gebotenen Eingriffen in die Berufsfreiheit. Sie geht von der Einsicht aus (a.a.O. S. 405), daß nach der Ordnung des Grundgesetzes die freie menschliche Persönlichkeit der oberste Rechtswert ist, daß ihr deshalb auch bei der Berufswahl die größtmögliche Freiheit gewahrt bleiben muß, daß diese Freiheit mithin nur so weit eingeschränkt werden darf, als es zum gemeinen Wohl unerlässlich ist. Von der grundsätzlichen Freiheitsvermutung aus ergibt sich die Unterscheidung zwischen bloßen Regelungen der Berufsausübung und Einschränkungen der Berufswahl, bei diesen wiederum zwischen subjektiven und objektiven Voraussetzungen der Zulassung zum Beruf; es ergibt sich ferner der Grundsatz, daß Eingriffe jeweils nur auf der "Stufe" gerechtfertigt sind, die die geringste Beschränkung der Berufsfreiheit des Einzelnen mit sich bringt.

Zur Entscheidung über die Zulässigkeit einer konkreten gesetzlichen Einschränkung der Berufsfreiheit bedarf es somit jeweils einer Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen des Einzelnen und der Gesamtheit. Dabei ist vom grundsätzlichen Vorrang des Freiheitsrechts auszugehen; doch darf sich der Richter über die Erwägungen und Wertungen, die den Gesetzgeber zu einer nach seiner Auffassung notwendigen Freiheitsbeschränkung geführt haben, nur dann hinwegsetzen, wenn sie sich, am Maßstab des Grundgesetzes gemessen, als unhaltbar erweisen.

## II.

Der Entschluß, ein in der Anlage A zur Handwerksordnung aufgeführtes Handwerk selbständig als stehendes Gewerbe auszuüben, ist ein Akt der Berufswahl im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Handwerkliche Tätigkeit kann zwar auch in der Form unselbständiger Arbeit als Beruf gewählt werden. Nach der geschichtlich gewordenen Struktur des Handwerkstandes kommt jedoch der Ausübung eines Handwerks im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung ein besonderes, und zwar gerade das den "Handwerker" in den Augen der Öffentlichkeit eigentlich kennzeichnende soziale Gewicht zu. Die Handwerksordnung selbst bestätigt das; denn eben diese Besonderheit hat dazu geführt, den Zugang zur selbständigen Ausübung eines Handwerks von einem Befähigungsnachweis abhängig zu machen. Immer liegt ein Akt der Berufswahl vor, gleichgültig, ob sie von einem bisher nicht handwerklich Tätigen getroffen wird, ob ein bereits selbständiger Handwerker sich für ein anderes Handwerk entscheidet oder ob jemand sein erlerntes und bisher unselbständig ausgeübtes Handwerk nunmehr selbständig betreiben will.

Im Apotheken-Urteil ist ausgesprochen (BVerfGE 7, 377 [397]), daß der Einzelne bei seiner Berufswahl nicht von vornherein auf feste Berufsbilder beschränkt ist, daß er vielmehr grundsätzlich auch jede (erlaubte) untypische Tätigkeit als Beruf erwählen darf. Diese weite Auslegung des Berufsbegriffes ergab sich notwendig aus dem Grundsatz der freien Berufswahl. Die Befugnis des Gesetzgebers, bestimmte Berufsbilder rechtlich festzulegen und damit die freie Berufswahl in diesem Bereich zu verengen, ja teilweise auszuschließen, wurde nicht geleugnet, sondern vorausgesetzt (a.a.O. S. 406 letzter Absatz; vgl. auch BVerfGE 9, 73 [78]). Wo die Grenzen rechtlicher Fixierung von Berufsbildern verlaufen, läßt sich nicht allgemein sagen; es wird darauf ankommen, ob der Gesetzgeber nur ausspricht, was sich aus einem ohnehin klar zusammenhängenden, von anderen Tätigkeiten deutlich abgegrenzten "vorgegebenen" Sachverhalt von selbst ergibt, oder ob er es etwa unternimmt, solchen Vorgegebenheiten ohne hinreichenden Grund eine andersartige Regelung "willkürlich" aufzuzwingen. Daß die "Positivliste" (Anlage A zur Handwerksordnung) unter diesem Gesichtspunkt unbedenklich ist, wird noch dargelegt werden.

## III.

Das Erfordernis des Befähigungsnachweises ist eine subjektive Zulassungsvoraussetzung: die Aufnahme der Berufstätigkeit als selbständiger Handwerker wird vom Besitz beruflicher Fähigkeiten und Fertigkeiten abhängig gemacht, die sich der Einzelne durch einen bestimmten Ausbildungsgang - ausnahmsweise auf andere Art - aneignen kann und die er grundsätzlich in einer besonderen Prüfung nachzuweisen hat.

Auch subjektive Zulassungsvoraussetzungen sind nur zum Schutze eines wichtigen Gemeinschaftsgutes gerechtfertigt. Denn auch sie beschränken - prinzipiell gesehen - den Freiheitsanspruch des Einzelnen empfindlich, da sie ihm den Beginn der Tätigkeit im gewählten Beruf verwehren, bis er den Nachweis erbringt, daß er eine längere Zeit erfordernde Ausbildung durchlaufen und eine besondere Prüfung bestanden hat.

Schutzwürdig sind hier nicht nur "absolute", d.h. allgemein anerkannte und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige Gemeinschaftswerte (wie z. B. die

Volksgesundheit). Der Gesetzgeber kann auch Gemeinschaftsinteressen zum Anlaß von Berufsregelungen nehmen, die ihm nicht in diesem Sinne "vorgegeben" sind, die sich vielmehr erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt. In solchen Fällen kann das Bundesverfassungsgericht die Berufsregelungen nicht schon deswegen beanstanden, weil die ihnen zugrunde liegenden politischen Auffassungen umstritten sind. Das Gericht ist insoweit auf die Prüfung beschränkt, ob die öffentlichen Interessen, deren Schutz die gesetzliche Regelung dient, überhaupt Gemeinschaftswerte von so hohem Rang darstellen können, daß sie eine Einschränkung der freien Berufswahl rechtfertigen. Den Anschauungen des Gesetzgebers hierüber darf es die Anerkennung nur versagen, wenn sie offensichtlich fehlsam oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind.

#### IV.

Die hier zu prüfende Regelung der Handwerksordnung beruht auf der Grundanschauung, an der Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und an der Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft bestünden so wichtige Interessen der Gemeinschaft, daß der Zugang zur selbständigen Ausübung eines handwerklichen Berufs nicht jedem freistehen könne. Dieser Ausgangspunkt der Handwerksordnung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Der Bundesgesetzgeber hat das Handwerk als einen volkswirtschaftlich unentbehrlichen Zweig der gewerblichen Wirtschaft und einen besonders wichtigen Teil des Mittelstandes angesehen. Im Einklang mit den Verfassungen der überwiegenden Zahl der Länder der Bundesrepublik Deutschland, die den Schutz und die Förderung des Handwerks ausdrücklich in ihr wirtschaftspolitisches Programm aufgenommen haben, wollte der Gesetzgeber das Handwerk als Ganzes schützen und fördern; zugleich wollte er dadurch die Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft sicherstellen. In der Einführung des Befähigungsnachweises sah er ein geeignetes, aber auch notwendiges Mittel zur Erreichung dieses Zieles.

Nach der Begründung des von den Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Handwerksordnung sollte an die gegen Ende der Weimarer Republik in Gang gewesenen Bestrebungen angeknüpft werden, "Bestimmungen zur Vermeidung der Verdrängung und der Aufsaugung der handwerklichen Kleinbetriebe durch wirtschaftlich Stärkere entsprechend dem Art. 164 der Weimarer Verfassung" zu erlassen (BT I/1949, Drucks. Nr. 1428, S. 17). Es wurde auf die Tendenz der Gesetzgebung anderer europäischer Länder verwiesen, die "zur Erhaltung der Eigenart des Handwerks, zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, zur Förderung der Selbständigmachung und nicht zuletzt zur Förderung der beruflichen Weiterbildung der Jugend eine Neugestaltung und Zusammenfassung eines einheitlichen Handwerksrechts" anstrebten (a.a.O. S. 18).

Bei der ersten Beratung des Entwurfs (am 26. Oktober 1950 - BT I/1949, Prot. S. 3498 ff.) wurden diese Gedanken von Abgeordneten der Koalition und der Opposition vorgetragen. Es wurde betont, daß es im Interesse von Volk und Staat liege, die Leistungs- und Lebensfähigkeit des Handwerks sicherzustellen (a.a.O. S. 3499), seinen hohen Leistungsstand zu erhalten (a.a.O. S. 3500) und dafür zu sorgen, daß der beträchtliche Anteil des Handwerks an der Gesamtwirtschaft nicht geschmälert werde, weil nur so zugleich eine hochwertige industrielle Fertigungsarbeit gewährleistet sei (a.a.O. S. 3501). Das Handwerk müsse durch Erhaltung seiner Arbeits- und Produktionsstätten geschützt werden, in denen "die Verbindung von Kapital und Arbeit in einer Person gegen die Entwicklungstendenzen des Kapitalismus erhalten geblieben" sei (Abg. Dr. Veit, a.a.O. S. 3502).

Die Unterkommission "Handwerksordnung" des Ausschusses für Wirtschaftspolitik bejahte ein nicht auf bestimmte Handwerkszweige beschränktes öffentliches Interesse am Befähigungsnachweis; nur so seien der Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft gewährleistet (Kurzprot. über die 3. Sitzung vom 26. Juni 1951, S. 2 f.). Dieser Auffassung schloß sich der Ausschuß für Wirtschaftspolitik in seinem schriftlichen Bericht zu dem Gesetzentwurf an (BT I/1949 zu Drucks. Nr. 4172).

Bei der zweiten und dritten Beratung des Gesetzentwurfs am 26. März 1953 hob der Abgeordnete Stücklen (BT I/1949, Prot. S. 12546 f.) hervor, daß angesichts der großen Bedeutung des Handwerkstandes in wirtschaftlicher, sozialer und staatspolitischer Hinsicht eine Ordnung im Handwerk erforderlich sei; die Meisterprüfung gewährleiste das Leistungsniveau des Handwerks und der übrigen Volkswirtschaft und stelle gleichzeitig einen Schutz der Verbraucher dar. Der Abgeordnete Dr. Dr. Nöll von der Nahmer (a.a.O. S. 12552) begründete den Befähigungsnachweis mit der Erwägung, daß er die Gesellen zwingt, sich neben ihrer technischen Ausbildung mit wirtschaftlichen Fragen zu befassen. Die Meisterprüfung bedeute "vor allem einen Schutz für den kommenden selbständigen Handwerksmeister, einen Schutz davor, daß er wirtschaftlich nicht vorankommt, weil er den betriebswirtschaftlichen Fragen allzuwenig Aufmerksamkeit widmet".

Das Gesetz wurde mit den Stimmen aller Parteien mit Ausnahme der KPD beschlossen.

2. Wie diese Darstellung zeigt, kam es dem Gesetzgeber nicht darauf an, Gefahren für die Gesamtheit oder die Einzelnen aus einer unsachgemäßen Berufsausübung abzuwenden, die bei zahlreichen Handwerkszweigen drohen, etwa beim Bauhandwerk oder den Gruppen der Kraftfahrzeugmechaniker und Elektroinstallateure. Maßgebend war vielmehr das Interesse an der Erhaltung und Förderung eines gesunden, leistungsfähigen Handwerkstandes als Ganzen. Das Handwerk setzt sich zwar aus einer Vielheit einzelner Zweige zusammen, deren Tätigkeiten nach Art und Bedeutung für die Gesamtheit sehr verschieden sind, die zudem - insbesondere dem Gang der wirtschaftlich-technischen Entwicklung folgend - ständiger Wandlung unterliegen. Trotzdem stellt es sich als eine einheitliche soziale Gruppe dar, die durch geschichtliche Entwicklung, Tradition, typische Besonderheiten ihrer Tätigkeiten, Lebensstil und Standesbewußtsein der Berufsangehörigen von anderen Berufsgruppen deutlich abgegrenzt ist. Auch die besondere Betriebs- und Beschäftigtenstruktur weist ihm einen eigenen sozialen Standort in der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft an.

3. Die Erwägungen, mit denen der Gesetzgeber das besondere Interesse der Gemeinschaft an der Erhaltung und Förderung des Handwerks begründet, halten sich im Rahmen einer nach dem Grundgesetz möglichen, daher allein vom gesetzgeberischen Ermessen bestimmten Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik; sie stehen weder mit Grundprinzipien noch mit besonderen Wertentscheidungen der Verfassung in Widerspruch; sie lassen sich andererseits mit Tatsachen und Erfahrungen unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens belegen. Dafür kann im einzelnen angeführt werden:

a) Innerhalb des Gesamtbereichs der Wirtschaft nimmt das Handwerk einen wichtigen Platz ein; in seinen spezifischen Funktionen (Herstellung von Waren in Einzelfertigung, Installation und Montage, Vornahme von Reparaturen, Erbringen von Dienstleistungen auf der Grundlage individueller erlernter Handarbeit) ist es weitgehend unersetzbar.

Der Umsatz des Handwerks betrug im Jahre 1955 47,7 Milliarden DM; in 752 000 Betrieben waren 3,62 Millionen Beschäftigte tätig. Schätzungen für das Jahr 1959 nehmen einen Umsatz von 66 Milliarden DM und eine Beschäftigtenzahl von 3,8

Millionen an; für das Jahr 1960 wird von 78 Milliarden DM Umsatz und 4 Millionen Beschäftigten gesprochen.

Die Arbeits- und Dienstleistungen des Handwerks können zum größten Teil sachgemäß nur in handwerklicher Arbeitstechnik ausgeführt werden. Auch die rasche technische Entwicklung verdrängt die individuelle Arbeitsweise des Handwerks nicht generell, eröffnet ihr sogar wichtige neue Bereiche (Kraftfahrzeugmechaniker, Elektroinstallateure). Der Leistungsstand des Handwerks beeinflusst so unmittelbar und erheblich die volkswirtschaftliche Gesamtleistung.

b) Vom Standpunkt einer auf den Schutz des Mittelstandes durch Erhaltung einer möglichst großen Zahl selbständiger Unternehmen bedachten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erscheint die Förderung des Handwerks folgerichtig.

Im Handwerk überwiegt der kleine und mittlere Betrieb, in dem der Betriebsinhaber selbst mitarbeitet, oft mit Hilfe von Familienangehörigen. Im Jahre 1956 waren noch 33,2 v. H. der Handwerksbetriebe Einmannbetriebe; im Durchschnitt kamen auf den Betrieb 5,4 Arbeitskräfte; nur etwa 10 v.H. der Betriebe beschäftigten mehr als 9 Personen. Ein großer Teil der Beschäftigten des Handwerks ist fachlich vorgebildet oder steht als Lehrling in Fachausbildung.

Die Eigenart der handwerklichen Tätigkeit hat zur Folge daß der Wille, durch fachliche Leistung eine selbständige wirtschaftliche Existenz zu begründen, hier leichter verwirklicht werden kann als auf anderen Gebieten der gewerblichen Wirtschaft. Denn im Vordergrund steht die persönliche Fähigkeit, das eigene berufliche Können; der Kapitalbedarf bei Eröffnung eines selbständigen Betriebs ist verhältnismäßig gering. So entstehen hier im Bereich des Mittelstandes ständig neue Unternehmen, bei denen die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ausgewogen in einer Hand vereint sind und der Inhaber seine persönlichen Fähigkeiten voll zur Geltung bringen kann. Das Verhältnis, das der selbständige Handwerker zu seiner Arbeit und ihrem Ergebnis gewinnt, und der dadurch immer wieder neu belebte Wille, sich durch Steigerung der Leistungen erfolgreich im Wirtschaftsleben zu behaupten, wird auf die Arbeitsgesinnung der Mitarbeiter nicht ohne Einfluß bleiben. In all dem liegen - wirtschaftlich und psychologisch - bedeutsame Elemente sozialer Stabilität, deren Stärkung ein legitimes Ziel staatlicher Gesetzgebung ist.

c) In den Betrieben des Handwerks wird der größte Teil (etwa zwei Drittel) des Nachwuchses der ganzen gewerblichen Wirtschaft ausgebildet. Das Handwerk bietet damit vor allem der Industrie die Möglichkeit, ihren Facharbeiterstamm laufend durch voll ausgebildete junge Handwerker zu ergänzen. Die Industrie macht hiervon in erheblichem Umfang Gebrauch, da sie selbst - namentlich in kleineren Betrieben - diese Aufgabe nur unvollkommen und mit hohem Kostenaufwand übernehmen könnte. So ergibt sich hier für das Handwerk eine über seinen unmittelbaren Bereich weit hinauswirkende Funktion von großer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

d) Das Handwerk, verkörpert vor allem in der Gestalt des "Meisters", tritt im Sozialgefüge als eine besondere Gruppe hervor, die in langer geschichtlicher Entwicklung charakteristische Eigenzüge entwickelt und hohes Ansehen gewonnen hat; der Stand legt von alters her auf seine Berufsehre großen Wert und pflegt das soziale Gruppenbewußtsein besonders nachdrücklich. Der Gesetzgeber darf daher auf die Zustimmung der öffentlichen Meinung rechnen, wenn er auf die Erhaltung und Förderung des Ansehens dieses Berufsstandes bedacht ist und Maßnahmen ergreift, die nach seiner Überzeugung geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in die Qualität handwerklicher Arbeit zu rechtfertigen.

V.

Könnte der Gesetzgeber so mit Grund in der Erhaltung und Pflege eines hohen Leistungsstandes des Handwerks ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut erblicken, so behält doch die Frage ihr volles Gewicht, ob dieses Gemeinschaftsinteresse gegenüber dem Freiheitsrecht des Einzelnen den Vorrang

beanspruchen kann und ob - bei Bejahung dieser Frage - das Gesetz in der Beschränkung des Grundrechts nicht zu weit gegangen ist. Das Grundrecht der Berufsfreiheit hat zum Inhalt, daß dem Einzelnen bei der Wahl seines Berufs so viel Freiheit bleiben muß, wie mit den schutzwürdigen Interessen der Gemeinschaft nur irgend verträglich ist; anders gewendet: Einschränkungen der freien Berufswahl braucht der Einzelne nur hinzunehmen, wenn und soweit sie der Schutz wichtiger Gemeinschaftsinteressen erfordert. Notwendigkeiten des Gemeinwohls und Freiheitsbeschränkungen des Bürgers müssen in ausgewogenem Verhältnis stehen. Das bedeutet - nach der im Apotheken-Urteil gegebenen Ausformung dieses Grundsatzes -, daß zunächst zu prüfen ist, ob der Gesetzgeber zur Erreichung seines Zieles überhaupt genötigt war, Beschränkungen der freien Berufswahl vorzunehmen, statt sich auf Regelungen der Berufsausübung zu beschränken, und ob nicht die von ihm eingeführte Zulassungsvoraussetzung ein zur Wahrung des Gemeinschaftswertes offenbar ungeeignetes Mittel darstellt; schließlich ob diese Zulassungsvoraussetzung, auch für sich betrachtet, den betroffenen Einzelnen nicht übermäßig und unzumutbar beschwert. Auch bei den in diesem Zusammenhang allenthalben auftretenden Wertungs- und Abwägungsfragen kann die Auffassung des Gesetzgebers vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet werden, solange nicht eindeutig ist, daß sie von unrichtigen tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht oder mit der Verfassung in Widerspruch steht.

1. Der Gesetzgeber hätte die Wahrung und Förderung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit der Inhaber von Handwerksbetrieben dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte überlassen können. Er wäre dann von der Auffassung ausgegangen, daß schon der freie Wettbewerb die leistungsunfähigen oder weniger leistungsfähigen Kräfte hinreichend ausschalten werde, so daß auf dem Wege dieser "Selbstausslese" die leistungsfähigsten Persönlichkeiten zur Selbständigkeit gelangen oder doch sich darin behaupten würden. Dieses Ziel hätte durch Ausübungsregelungen noch gefördert werden können. So wäre es etwa möglich gewesen, auch bei Freigabe des Zugangs zum Beruf die Führung des Meistertitels den Betriebsinhabern vorzubehalten, die die Meisterprüfung bestanden haben; dadurch wäre die Öffentlichkeit auf die (vermutlich) höhere Leistungsfähigkeit der von einem Meister geleiteten Betriebe hingewiesen worden. Auch die Ausbildung des Nachwuchses hätte ein Monopol der Handwerksmeister bleiben können wie beim früheren "kleinen Befähigungsnachweis". Die technische und betriebswirtschaftliche Fortbildung der Handwerker, die die Handwerksordnung den Handwerkskammern und den Innungen ohnehin zur Pflicht macht, hätte sich durch mannigfache Maßnahmen weiter ausbauen lassen.

Wenn dem Gesetzgeber diese Möglichkeiten nicht genügend erschienen, so sind die Gründe dafür einleuchtend, jedenfalls nicht offenbar fehlsam. Denn Ausübungsregelungen - und noch mehr das freie wirtschaftliche Kräftespiel - werden durchweg erst wirksam für den, der bereits die selbständige Berufstätigkeit aufgenommen hat. Sie sichern nicht gegen das Eindringen unqualifizierter Kräfte in den Beruf. Bis diese wieder ausgeschieden oder aber auf den wünschenswerten Leistungsstand gebracht sind, können sowohl der Kundschaft (durch mangelhafte Leistungen) wie dem Stande selbst (durch Verdrängung und Behinderung wirklich leistungsfähiger Betriebe und durch Minderung des Ansehens der handwerklichen Arbeit im ganzen) schwere Schäden zugefügt sein. Dies zu vermeiden war aber gerade das Ziel des Gesetzgebers. Wenn er daher glaubte, mit Freiheitsbeschränkungen bereits im Stadium der Berufswahl einsetzen zu müssen, um schon die Aufnahme des Berufs durch ungeeignete Kräfte nach Möglichkeit zu verhindern, so kann ihm darin nicht grundsätzlich entgegengetreten werden - immer vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen sich in den verfassungsmäßigen Grenzen halten, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

2. Die Handwerksordnung stellt als subjektive Voraussetzung für die Zulassung zur selbständigen Berufsausübung lediglich den Nachweis des fachlichen Könnens auf,

der durch eine bestimmte Ausbildung und die Ablegung einer bestimmten Prüfung zu erbringen ist. Das ist - von den unter Ziff. 4 zu erörternden Sonderfällen abgesehen - die mildeste, den Berufsanwärter am wenigsten belastende Form der Beschränkung der freien Berufswahl. Hier gelten in vollem Umfang die Ausführungen des Apotheken-Urteils (BVerfGE 7, 377 [406 f.]), wonach Beschränkungen dieses Inhalts sich aus der Sache selbst legitimieren. Ordnungsgemäße Ausübung eines Handwerks setzt Kenntnisse und Fertigkeiten voraus, die nur durch theoretische und praktische Schulung zu erwerben sind. Es ist lediglich eine Formalisierung und Konkretisierung der aus der Natur der Sache folgenden Qualifikationsvoraussetzungen, wenn der Gesetzgeber die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten und die Art und Weise, wie sie zu erwerben sind, im einzelnen festlegt. Wird der Zugang zu einem solchen Beruf nur dem freigegeben, der die zur ordnungsmäßigen Erfüllung der Berufstätigkeit erforderlichen Fähigkeiten erworben hat, so wird dem Bewerber nur etwas zugemutet, wozu er sich bei verständiger Würdigung ohnehin aus eigenem Entschluß veranlaßt sehen müßte. Das gilt ganz besonders, wenn es sich, wie beim Handwerk, um Berufe handelt, deren kennzeichnende Eigentümlichkeit gerade darin liegt, daß der Betriebsinhaber weitgehend selbst ausführend mitarbeitet, so daß es gerade auf seine persönlichen Fertigkeiten und Kenntnisse entscheidend ankommt. Eine Regelung, die von ihm nur verlangt, daß er den Besitz eben dieser Fertigkeiten und Kenntnisse nachweise, ist so sehr der besonderen Situation gerade dieser Berufe angepaßt, daß die darin liegende Freiheitsbeschränkung für den Einzelnen kaum noch als solche fühlbar wird, gegenüber dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsinteressen jedenfalls vergleichsweise nur geringes Gewicht hat. Das ist entscheidend, obwohl die handwerkliche Betätigung wegen ihrer Vielfalt und der leichten Zugangsmöglichkeit ständig von vielen als Beruf erwählt wird, so daß die Zahl der von der Regelung Betroffenen verhältnismäßig hoch ist.

3. Durfte demnach der Gesetzgeber die Stufe der reinen Ausübungsregelungen überschreiten, so kann - wie aus dem Vorstehenden ersichtlich ist - der von ihm eingeführte Befähigungsnachweis als ein prinzipiell geeignetes Mittel angesehen werden. Dann kann aber die Tauglichkeit dieses Mittels und damit die Notwendigkeit des gesetzlichen Eingriffs in die freie Berufswahl nicht mit der Erwägung in Frage gestellt werden, die Beschränkung der Berufszulassung genüge nicht zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele. Allerdings gewährleistet die Meisterprüfung noch nicht, daß ein Meister durch fachliche Weiterbildung mit der Entwicklung in seinem Handwerk Schritt hält und damit dauernd auf dem erstrebten Leistungsniveau bleibt. Sie sichert aber wenigstens, daß nur solche Bewerber Zugang zum Beruf des selbständigen Handwerkers erhalten, die sich durch theoretische und praktische Schulung die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten verschafft, damit zugleich die Notwendigkeit einer ständigen Weiterbildung erkannt und die Grundlage für sie geschaffen haben. Mit einem bestimmten Leistungsstand der jeweils hinzukommenden Handwerker kann daher die Leistungshöhe der selbständigen Handwerker im ganzen hinreichend gehalten werden.

Die Meisterprüfung stellt nur die Befähigung des Inhabers des Handwerksbetriebes sicher, läßt aber die berufliche Eignung der Arbeitnehmer offen. Indessen hängt der Leistungsstand eines handwerklichen Betriebes entscheidend von der fachlichen Befähigung des Inhabers ab: seine Tätigkeit gewährleistet bei der Übersichtlichkeit des Handwerksbetriebes in aller Regel die Qualität der Arbeit der Betriebsangehörigen. Hinzu kommt, daß unselbständige Handwerker, die ihre Ausbildung noch nicht beendet haben, aber beabsichtigen, sich selbständig zu machen, voraussichtlich mit weit größerem Eifer ihre fachlichen Kenntnisse erweitern und ihre technischen Fertigkeiten vervollkommen werden, wenn sie wissen, daß sie ihre Befähigung zur selbständigen Ausübung des Handwerks nachweisen müssen.

4. Eine unzumutbare Freiheitsbeschränkung könnte darin erblickt werden, daß das Gesetz in seiner Anlage A die Berufswahl auf die dort verzeichneten Zweige des

Handwerks beschränkt, es dem Einzelnen somit unmöglich macht, sich etwa ein Teilgebiet aus den in festen Berufsbildern zusammengefaßten handwerklichen Betätigungen als Beruf zu erwählen und seine Ausbildung dementsprechend zu begrenzen. Wer sich auf bestimmte - in sich möglicherweise sinnvoll abgegrenzte - Arbeiten, etwa innerhalb des Schneider- oder Mechanikerhandwerks, spezialisieren will, könnte geltend machen, daß von ihm mehr an Ausbildung und Prüfungsleistungen verlangt werde, als sich aus der Natur der Sache ergebe.

Das Gesetz kann jedoch unter diesem Gesichtspunkt verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Daß der Gesetzgeber grundsätzlich bestimmte Berufsbilder rechtlich fixieren darf, ist bereits im Apotheken-Urteil ausgesprochen. Er kann dabei nicht anders verfahren, als daß er - unter Beachtung des Herkommens und der tatsächlichen Übung im Berufe - verwandte Tätigkeiten zur Einheit eines einzigen Berufs zusammenfaßt. Ob er dabei in der "Auffächerung" von Berufen genügend weit geht, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Generell läßt sich sagen, daß dem Gesetzgeber hier ein gewisser Spielraum bleiben muß; er ist zur Typisierung gezwungen und darf auf dieser Grundlage von durchschnittlich gerechtfertigten Qualifikationserfordernissen ausgehen; selbst verbreitete Spezialisierungstendenzen kann er nur innerhalb gewisser Grenzen berücksichtigen, wenn er den umfassenderen Charakter des Handwerkers gegenüber dem des reinen "Facharbeiters" erhalten will. Führt die Regelung im ganzen nicht zu einer Verzerrung der überkommenen und tatsächlich bestehenden Verhältnisse im Bereich der betroffenen Berufe, so ist ein gewisser, sich in vernünftigen Grenzen haltender "Überschuß" an Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen - wie er übrigens in vielen staatlichen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen festzustellen ist - hinzunehmen, zumal die darin liegende "unnötige" Freiheitsbeschränkung durch den Zuwachs an beruflichen Chancen und sozialem Ansehen in gewissem Sinne kompensiert wird.

Die Prüfung der Anlage A der Handwerksordnung ergibt, daß der Gesetzgeber sich bei der Aufzählung der einzelnen Handwerkszweige, die zugleich normativ abgrenzende und zusammenfassende Bedeutung besitzt, an die traditionellen Berufsbilder des Handwerks gehalten hat und auch den Spezialisierungsbestrebungen innerhalb der Handwerkszweige angemessen gefolgt ist. Gründe zur verfassungsrechtlichen Beanstandung dieser gesetzlichen Regelung sind nicht erkennbar.

5. Die im Gesetze zur Zulassungsvoraussetzung gemachten Kenntnisse und Fertigkeiten stehen weder nach ihrer Art noch nach ihrem Ausmaß außer Verhältnis zu dem Ziele ordnungsmäßiger Erfüllung der Berufstätigkeit; auch der grundsätzlich vorgeschriebene formale Ausbildungsgang und die Prüfung beschweren den Berufsbewerber nicht übermäßig.

a) Aus der Natur handwerklicher Arbeit ergibt sich, daß ein selbständiger Handwerker umfangreiches Wissen über Werkstoffe und Arbeitstechniken sowie Kenntnisse von den technisch- konstruktiven Zusammenhängen seiner Arbeit besitzen muß. In vielen Handwerkszweigen befinden sich die Arbeitsverfahren in einer ständigen Entwicklung; auch zeitgemäße Formgebung und modische Gestaltung sind von Bedeutung. Im modernen Wirtschaftsleben kann ein Handwerker aber auch ohne betriebswirtschaftliches und kaufmännisches Wissen nicht bestehen. Daher ist es gerechtfertigt, daß bei der Meisterprüfung "die erforderlichen betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen und allgemeintheoretischen Kenntnisse" verlangt werden (§ 41). Es ist selbstverständlich (und die Prüfungsordnungen sehen das auch vor), daß hier nur Kenntnisse von den Grundlagen der in Betracht kommenden Wissensgebiete verlangt werden.

Es bedeutet schließlich auch keine unverhältnismäßige Erschwerung der Anforderungen, wenn von einem Berufsanwärter gefordert wird, daß er die in seinem Handwerk gebräuchlichen Arbeiten "meisterhaft" ausführen kann. "Meisterhaft" heißt hier nicht, daß das fachliche Können das allgemeine handwerkliche Niveau weit

überschreiten müsse. Es werden keine außergewöhnlichen Leistungen verlangt; vielmehr wird lediglich gefordert, daß der Berufsbewerber imstande ist, die gebräuchlichen Arbeiten selbständig nach den allgemeinen handwerklichen Grundsätzen werkgerecht auszuführen.

Wie die Ergebnisse der Meisterprüfung erweisen, sind die Prüfungsanforderungen in der Praxis dem allgemeinen handwerklichen Niveau angepaßt; im Gesamtdurchschnitt des Handwerks versagten in den Jahren 1951 bis 1955 nur 13% der Prüflinge. Die Anforderungen der praktischen und theoretischen Prüfung können also von einem durchschnittlich Begabten bei durchschnittlichem Fleiß erfüllt werden.

b) Der besondere Ausbildungsgang und die Prüfung beschweren die Berufsbewerber im typischen Fall nicht übermäßig. Mit dem grundsätzlichen Erfordernis des Bestehens der Gesellenprüfung nach einer Lehrzeit von drei bis vier Jahren und einer mindestens drei- bis fünfjährigen Gesellenzeit (§§ 30, 32, 44) hat der Gesetzgeber den ohnehin notwendigen Ausbildungsgang lediglich in einer durchschnittlich angemessenen Weise formalisiert. Ausbildungsziel der regelmäßig mit 18 Jahren abgeschlossenen Lehrzeit ist es, daß der Lehrling die in seinem Handwerk gebräuchlichen Handgriffe und Fertigkeiten mit genügender Sicherheit verrichten kann und die notwendigen Fachkenntnisse über den Wert, die Beschaffenheit, die Behandlung und Verwendung der Roh- und Hilfsstoffe besitzt (§ 32 Abs. 2). Von diesem Leistungsstand aus bedarf der Geselle noch einer erheblichen Berufserfahrung, um die in seinem Handwerk anfallenden Arbeiten "meisterhaft" in dem oben dargestellten Sinne verrichten zu können. Eine drei- bis fünfjährige Gesellenzeit, nach der also der gesamte Ausbildungsgang bereits im Alter von 22 bis 23 Jahren abgeschlossen werden kann, ist nicht unangemessen lang. Hinzu kommt, daß die Möglichkeit besteht, den Besuch einer Fachschule auf die Gesellenzeit anzurechnen (§ 44 Abs. 3 Satz 1); auch ist die Tätigkeit als selbständiger Handwerker, als Werkmeister oder in entsprechender Stellung der Gesellenzeit gleichgestellt (§ 44 Abs. 3 Satz 2). Schließlich kann in Ausnahmefällen jemand zur Meisterprüfung zugelassen werden, der den gesetzlich formalisierten Ausbildungsgang überhaupt nicht durchlaufen hat (§ 44 Abs. 4).

c) Der Grundsatz, daß beim Handwerk Kapital und Arbeit in einer Hand vereinigt bleiben sollen, hat zur Folge, daß ein Unternehmer, der selbst nicht Meister ist, gehindert ist, unter Anstellung eines Meisters einen Handwerksbetrieb zu eröffnen. Darin liegt kein Übermaß, auch wenn man berücksichtigt, daß das Gesetz diese Möglichkeit in gewissen anderen Fällen gibt; denn diese Ausnahmen beruhen auf besonderen Umständen und haben nur einen für die Gesamtheit der Zwecke des Gesetzes erträglichen Umfang.

6. Würdigt man abschließend die Freiheitsbeschränkung, die das Gesetz demjenigen auferlegt, der die Betätigung im Handwerk als Lebensberuf gewählt hat, im ganzen, so dürfen Gesichtspunkte nicht außer Betracht bleiben, die geeignet sind, das Gewicht dieser Beschränkung weiter zu mildern: abgesehen davon, daß auch der Handwerker ohne Meisterprüfung sowohl im Handwerk wie in der Industrie tätig sein kann, eröffnet das Gesetz selbst vor allem die Möglichkeit, daß der Berufsbewerber den Nachweis der zur selbständigen Ausübung eines Handwerks erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten "in Ausnahmefällen" auf andere Weise erbringen kann als durch die Meisterprüfung (§ 7 Abs. 2, § 8). Ausnahmefälle sind entsprechend den oben dargelegten Grundsätzen mindestens dann anzunehmen, wenn es eine übermäßige, nicht zumutbare Belastung darstellen würde, einen Berufsbewerber auf den Nachweis seiner fachlichen Befähigung durch Ablegung der Meisterprüfung zu verweisen. Wann das der Fall ist, läßt sich nur unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles beurteilen. Als ein besonders erschwerendes Moment kann es beispielsweise angesehen werden, daß ein Berufsbewerber für den Unterhalt von Angehörigen aufkommen muß und deswegen nicht imstande ist, den Zeit- und Geldaufwand für den Besuch von Meisterkursen zu tragen. Auch das vorgerückte

Alter eines Berufsanwärters kann einen Grund bilden, von der Prüfung abzusehen, zumal dann, wenn er einen anderen Ausbildungsgang durchlaufen hat, als ihn die Handwerksordnung vorsieht. Nur eine Verwaltungspraxis, die bei Anwendung des § 7 Abs. 2 derartige, die Ablehnung der Meisterprüfung besonders erschwerende Umstände hinreichend berücksichtigt, ist an Art. 12 Abs. 1 GG orientiert und wird seinem Schutzgedanken gerecht.

Ob es dem Ziel und Zweck des § 7 Abs. 2 entspräche, den Kreis der Ausnahmefälle noch weiter zu ziehen, als dies nach dem vorstehend Dargelegten verfassungsrechtlich geboten ist, kann hier dahinstehen. Jedenfalls deutet die Entstehungsgeschichte der Handwerksordnung darauf hin, daß von der Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nicht engherzig Gebrauch gemacht werden sollte. Das Vorliegen eines Ausnahmefalles sollte nämlich danach nicht nur bei Personen anerkannt werden, die aus besonderen, namentlich durch die Verhältnisse der Kriegs- und Nachkriegszeit bedingten Gründen verhindert waren, die Meisterprüfung abzulegen; vielmehr sollten für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung auch Berufsbewerber in Frage kommen, "die als Unselbständige im Handwerk oder in der Industrie in entsprechenden verantwortlichen Stellungen tätig gewesen sind" oder "die einen anderen Ausbildungsgang als Lehrzeit, Gesellenprüfung, Gesellenzeit hinter sich gebracht haben" (BT I/1949 zu Drucks. 4172, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, S. 7). Hiermit hat der Gesetzgeber einen Ausweg für alle Berufsbewerber geöffnet, die die notwendige fachliche Befähigung besitzen, aber die Meisterprüfung nicht abgelegt haben. Somit stellt diese nicht einen Selbstzweck oder ein Mittel zum Schutz vor unerwünschter Konkurrenz, sondern den Weg dar, auf dem die qualitative Auslese der Handwerker im Regelfalle vorgenommen werden soll.

Eine großzügige Praxis käme jedenfalls dem Ziele der Handwerksordnung entgegen, die Schicht leistungsfähiger selbständiger Handwerkerexistenzen zu vergrößern. Dem Bestreben des Gesetzes, den Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks zu erhalten und zu fördern, läuft eine weite Auslegung des Begriffs der Ausnahmefälle nicht zuwider, weil ein Berufsbewerber in jedem Falle die zur selbständigen Ausübung seines Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachweisen muß.

7. Zusammenfassend ergibt sich: Art. 12 Abs. 1 GG setzt selbst die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen voraus. Schon in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates ist darauf hingewiesen worden, daß das Prinzip der Berufsfreiheit gesetzlicher Konkretisierung bedürfe. Gesetze, die subjektive Zulassungsvoraussetzungen aufstellen, sind geradezu typische Beispiele hierfür. Wenn Art. 12 Abs. 1 GG den Gesetzgeber zu "Regelungen" ermächtigt, so bringt er deutlich zum Ausdruck, daß solche Gesetze nicht "Einschränkungen" im Sinne des Art. 19 GG sind (vgl. auch BVerfGE 7, 377 [403f.]). Damit scheidet die Anwendung sowohl des Art. 19 Abs. 2 wie des Abs. 1 Satz 2 GG aus.

## VI.

Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht dadurch verletzt, daß für die industrielle Produktion von Erzeugnissen, die auch handwerklich hergestellt werden, ein Befähigungsnachweis nicht gefordert wird.

Stellt der Gesetzgeber subjektive Zulassungsvoraussetzungen in Form des Befähigungsnachweises auf, so ist er durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verpflichtet, Berufe deswegen gleich zu behandeln, weil bei ihnen eine äußerliche Gleichheit einzelner Tätigkeitsbereiche oder Verrichtungen festzustellen ist. Vielmehr kann er Art und Umfang der Berufsregelung in weitem Maße nach den besonderen Verhältnissen der verschiedenen beruflichen Lebensbereiche, insbesondere nach der sozialen Struktur der in Frage stehenden Berufe differenzieren (BVerfGE 9, 338 [350]). Bei Anlegung dieses Maßstabes kann es nicht als Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz

gewertet werden, daß Tätigkeiten, die, industriell betrieben, zulassungsfrei sind, im Handwerk dem Befähigungsnachweis unterworfen werden.

Handwerksbetriebe sind im Unterschied zu Industrieunternehmen überwiegend Kleinbetriebe. Typisch für sie ist die persönliche handwerkliche Mitarbeit des Betriebsinhabers; seine fachliche Qualifikation entscheidet über den Wert der handwerklichen Leistung. Im Gegensatz dazu arbeitet der Inhaber eines industriellen Unternehmens im allgemeinen nicht an der Herstellung unmittelbar mit, sondern beschränkt sich auf die kaufmännische oder technische Leitung. Dieser strukturelle Unterschied läßt es als gerechtfertigt erscheinen, nur die selbständige Ausübung eines Handwerks von dem Nachweis persönlicher Fertigkeiten und Kenntnisse abhängig zu machen.