



Ausarbeitung

Zum Begriff der Fahrgeneigtheit im Handwerksrecht

Zum Zum Begriff der Gefahrgeneigtheit im Handwerksrecht

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 048/19
Abschluss der Arbeit: 5. Juni 2019
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtlicher Rahmen	4
3.	Schutzzwecke der Handwerksordnung (HwO)	5
4.	Begriff der Gefahrgeneigtheit in der HwO	7
4.1.	Einführung durch den Gesetzgeber	7
4.2.	Anwendung des Kriteriums der Gefahrgeneigtheit auf einzelne Handwerke der Anlage A zur HwO	8
5.	Aktuelle Diskussion	11

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sind um die Darstellung der Diskussion um den **Begriff der Gefahrgeneigtheit im Handwerksrecht** gebeten worden. Im Folgenden wird daher zunächst der rechtliche Rahmen der Auftragsthematik dargestellt und auf die Veränderung der Schutzzwecke der Handwerksordnung (HwO)¹ eingegangen. Anschließend wird der Begriff der Gefahrgeneigtheit im Handwerksrecht ausgehend von seiner Einführung durch den Gesetzgeber im Zuge der Handwerksrechtsnovelle im Jahr 2003 sowie seiner Anwendung anhand einzelner handwerklicher Tätigkeiten der Anlage A zur HwO exemplifiziert. Zuletzt wird über die aktuelle Debatte in Bezug auf die Reformbestrebungen des Bundes informiert.

Mit der vorliegenden Ausarbeitung wird der zweite Teil eines Auftrages zum Handwerksrecht erledigt.² Alle angegebenen Links wurden zuletzt am 5. Juni 2019 aufgerufen.

2. Rechtlicher Rahmen

Als Reaktion des Gesetzgebers auf die verfassungs- und europarechtliche Spannungslage hinsichtlich Markt Zugangsbeschränkungen wurde die HwO im Jahr 2003 umfassend reformiert.³ Insbesondere wurden die Anlagen A und B zur HwO neu gefasst.⁴ Zu den wesentlichen Änderungen zählte die Abschaffung des Meisterzwangs in zahlreichen Handwerken. Inzwischen differenziert die HwO zwischen 41 zulassungspflichtigen Handwerken (Anlage A der HwO), 53 zulassungsfreien Handwerken (Anlage B Abschnitt 1 (B1) der HwO) und 57 handwerksähnlichen Gewerben (Anlage B Abschnitt 2 (B2) der HwO) und stellt dementsprechend unterschiedliche Anforderungen an die jeweilige Berufsausübung. So setzt ein **zulassungspflichtiges Handwerk** im stehenden Gewerbe nach § 1 Abs. 2 HwO voraus, dass der Gewerbebetrieb ein Gewerbe vollständig erfasst, dass in **Anlage A zur HwO** aufgelistet ist, oder Tätigkeiten ausgeübt werden, die für ein solches Handwerk wesentlich sind.⁵ Gemäß § 1 Abs. 1 HwO darf ein zulassungspflichtiges Handwerk nur betreiben, wer in die Handwerksrolle eingetragen ist. Eintragungsvoraussetzung ist nach

-
- 1 Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095 ff.), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2143 ff.) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/BJNR014110953.html#BJNR014110953BJNG000102377>.
 - 2 Erster Teil des Auftrages: Dokumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 09. Mai 2019, Einteilung der Gewerbe in der Handwerksordnung und das Kriterium der Gefahrgeneigtheit, WD 5 – 3000 - 047/19.
 - 3 Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BGBl. I S. 2934) und das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen (BGBl. I S. 2933). Beide Gesetze wurden am 24. Dezember 2003 verkündet und sind am 01. Januar 2004 in Kraft getreten.; vgl. auch *Wiemers/Sonder*, in: DÖV 2011, 104 (104 ff.).
 - 4 Vgl. ebenda (Fn. 3).
 - 5 Zu den jeweiligen **Berufsbildern** und **Tätigkeiten** der in Anlage A zur HwO verorteten Handwerke ist auf Dokumente zu verweisen, die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) am 07. März 2014 auf Anfrage veröffentlicht wurden und unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/gefahrgeneigtheit-im-handwerk-1/15418/anhang/GefahrgeneigterVorbereitungsBereich41Gewerke.zip> als Download zur Verfügung stehen.

§ 7 Abs. 1a HwO der **Meisterbrief**. § 7 HwO sieht darüber hinaus andere Qualifikationen vor, bei denen eine Eintragung in die Handwerksrolle erfolgt. Ein **zulassungsfreies Handwerk** ist dagegen ein Gewerbe, das handwerksmäßig betrieben wird und in **Anlage B1 zur HwO** aufgelistet ist (§ 18 Abs. 2 S. 1 HwO). Ein **handwerksähnliches Gewerbe** liegt vor, wenn das Gewerbe handwerksähnlich betrieben wird und in der **Anlage B2 zur HwO** aufgeführt wird. Der selbstständige Betrieb eines zulassungsfreien Handwerks oder eines handwerksähnlichen Gewerbes ist nach § 18 Abs. 1 HwO lediglich **anzeigepflichtig**.⁶

3. Schutzzwecke der Handwerksordnung (HwO)

Die ursprünglichen gesetzgeberischen Zielrichtungen der HwO waren die „**Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks**“, das heißt die Aufrechterhaltung eines hohen Qualifikationsstandes handwerklicher Leistungen sowie die „**Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft**“, also die effektive Ausbildung des Nachwuchses.⁷ Mit diesen Zielen wurde auch die **Meisterprüfung**⁸ als subjektive Berufszugangsregelung für die in Anlage A HwO a.F. gelisteten Gewerbe im Hinblick auf das Grundrecht der **Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG** begründet und gerechtfertigt.⁹ Vor diesem Hintergrund stellte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zunächst im sogenannten Handwerksbeschluss vom 17. Juli 1961 die **Verfassungsmäßigkeit** des Meistererfordernisses klar.¹⁰ In seinem Kammerbeschluss vom 05. Dezember 2005 äußerte das Gericht jedoch **Zweifel** an der bis zum Jahr 2004 geltenden Rechtslage mit Blick auf die Veränderung der wirtschaftlichen und (unions-) rechtlichen Umstände.¹¹

6 Für die in Anlage B1 zur HwO gelisteten Handwerke besteht jedoch die Möglichkeit eines **freiwilligen** Erwerbs des Meisterbriefs; siehe weitergehende Informationen: BMWi, Regelungen der Handwerksordnung, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/H/regelungen-der-handwerksordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), Das Handwerk, abrufbar unter: <https://www.zdh.de/daten-fakten/das-handwerk/>.

7 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 1961 – 1 BvL 44/55 – BVerfGE 13, 97-123, Leitsatz Nr. 2. - juris (sog. Handwerksbeschluss); Müller, in: NVwZ 2004, 403 (407).

8 Auch: (Großer) Befähigungsnachweis.

9 Vgl. Vgl. Wieland, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, 2013, Art. 12, Rn. 133; BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 1961 – 1 BvL 44/55 – BVerfGE 13, 97-123; BT-Drs. 15/1206, S. 2.

10 BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 1961 – 1 BvL 44/55 – BVerfGE 13, 97 –; zur Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft in Handwerkskammern, siehe BVerwG, Urt. v. 17. Dezember 1998 – 1 C 7/98 – BVerwGE 108, 169-182.

11 BVerfG, Kammerbeschl. v. 05. Dezember 2005 – 1 BvR 1730/02 –; siehe auch: BVerfG, Beschl. v. 15. März 2007 – 2 BvR 1006/01.

Im Zuge der Handwerksrechtsnovelle im Jahr 2003 hat sich neben konzeptionellen, strukturellen und inhaltlichen Änderungen auch eine explizite Neubestimmung der gesetzgeberischen Zielrichtungen durchgesetzt („*Paradigmenwechsel*“).¹² Ausweislich der Gesetzesmaterialien des Reformgesetzgebers¹³ umfassen die neuen Schutzzwecke der HwO nunmehr vorrangig die **Abwehr von Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter** wegen unsachgemäßer Ausübung des Handwerks und (weiterhin) die **Sicherstellung einer effektiven Ausbildungsbereitschaft** im Handwerk.¹⁴ Als zusätzliche Ziele der Reform werden die Erleichterung von Existenzgründungen, die Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, die Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, der Abbau der Inländerdiskriminierung sowie die Reduzierung der Schwarzarbeit genannt.¹⁵

Zur Umsetzung dieser neuen Schutzzwecke sah der Gesetzgeber die **Reduzierung der Gewerbe der Anlage A** zur HwO auf solche Handwerke vor, bei deren Ausübung **Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter** entstehen können und/oder die einen **bedeutenden Beitrag zur Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft leisten**.¹⁶ Im Zuge dessen wurde die frühere Anlage B in die heutige Anlage B1 und die Anlage B2 geteilt. Die überführten Gewerbe aus Anlage A a.F. finden sich nunmehr in Anlage B1.¹⁷ Die Neustrukturierung der Anlage A hatte zur Folge, dass die Meisterprüfungspflicht für die in Anlage B1 überführten Handwerke entfiel.¹⁸ Die ausschlaggebenden Kriterien für die Zuordnung zu den Anlagen A oder B1 zur HwO stellten letztlich die **Gefahrgeneigtheit** und die **Ausbildungsleistung** des jeweiligen

-
- 12 Vgl. BT-Drs. 15/1206 vom 24. Juni 2003, S. 41 ff., <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/012/1501206.pdf>; BT-Drs. 15/1481, S. 18; Detterbeck, Handwerksordnung, 3. Auflage (2016), Einleitung, Rn. 9; siehe auch: *Stober*, in: GewArch 2003, 393-399.
- 13 Es wird Bezug genommen auf den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Dritten Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 24. Juni 2003, **BT-Drs. 15/1206**, bzw. den wortgleichen Entwurf der Bundesregierung vom 15. August 2003, BT-Drs. 15/1481, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/014/1501481.pdf>, die nach der Erörterung durch den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit in geänderter Fassung durch den Deutschen Bundestag angenommen und durch die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses geringfügig modifiziert wurden, vgl. BT-Drs. 15/2083 vom 25. November 2003, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/020/1502083.pdf>, und BT-Drs. 15/2246 vom 16. Dezember 2003, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/022/1502246.pdf>.
- 14 BT-Drs. 15/1206, S. 2, 22, 41 f.; Detterbeck, Handwerksordnung, 3. Auflage (2016), Einleitung, Rn. 9; Das weitere Reformziel der Sicherstellung einer hohen **Ausbildungsbereitschaft- und leistung** hat erst im Zuge des **Vermittlungsverfahrens** Eingang in die Novelle gefunden, vgl. BR-Plenarprot. 795/2003 vom 19. Dezember 2003, S. 503, 517, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brp/795.pdf>; Nicht durchgesetzt haben sich die im Laufe des Gesetzgebungsprozesses zusätzlich vorgeschlagenen Kriterien, wie beispielsweise der **Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter** sowie der **Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutz**, siehe BT-Drs. 15/2083, S. 42, 44, 46 f.; *Müller*, in: NVwZ 2004, 403 (404).
- 15 Vgl. BT-Drs. 15/1206, S. 2; BT-Drs. 15/2138 vom 03. Dezember 2003, S. 1 f., <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/021/1502138.pdf>; *Müller*, in: NVwZ 2004, 403 (403).
- 16 BT-Drs. 15/1206, S. 2; BR-Plenarprot. 795/2003, S. 503, 517.
- 17 *Müller*, in: NVwZ 2004, 403, (405).
- 18 BT-Drs. 15/1206, S. 2.

Handwerks dar, welche folglich auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Wertung des Meistererfordernisses eine zentrale Position bei der Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs einnehmen.¹⁹ Während das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vor dem Hintergrund der geänderten gesetzgeberischen Zielrichtung nunmehr von der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ausgeht, stößt diese Annahme vor dem Hintergrund der **Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG** und dem **allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG** in der rechtswissenschaftlichen Literatur auf **Kritik**.²⁰

4. Begriff der Gefahrgeneithheit in der HwO

Im **Handwerksrecht** fand der Begriff des **Gefahrenhandwerks** bereits im Jahr 1992 in der Rechtsprechung Verwendung. So heißt es beispielsweise in einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Lüneburg vom 18. Mai 1992: *„Die Lebenserfahrung zeigt, daß bestimmte Handwerke stärker als andere mit Gefahren verbunden sind. Zu diesen sog. Gefahrenhandwerken zählt auch das Elektroinstallateur-Handwerk [...]. Für die hier streitige Teiltätigkeit kann nichts anderes gelten. Wird eine Blitzschutz- und Erdungsanlage nicht fachgerecht errichtet, drohen Gefahren für die Gesundheit und das Vermögen der Bürger. Es ist deshalb eine gründliche handwerkliche Ausbildung erforderlich. [...] Ohne diese fachtheoretischen Kenntnisse, die Bestandteil der Meisterprüfungen sowohl für das Elektroinstallateur-Handwerk als auch für das Klempner- und das Schlosser-Handwerk sind, kann der Bau von Blitzschutz- und Erdungsanlagen nicht einwandfrei und gefahrlos durchgeführt werden.“*²¹

4.1. Einführung durch den Gesetzgeber

Der konkrete Begriff der **Gefahrgeneithheit als Abgrenzungskriterium** für die Entscheidung über die Zuordnung zu den zulassungspflichtigen Handwerken in Anlage A oder den zulassungsfreien Handwerken der Anlage B1 fand letztlich mit der **Gesetzesnovelle im Jahr 2003** Einzug in das Handwerksrecht.²²

19 Vgl. BT-Drs. 15/1206, S. 55; BT-Drs. 15/2138, S. 1, 13; BR-Plenarprot. 795/2003, S. 503, 517; Müller, in: NVwZ 2004, 403 (404 f.).

20 Siehe BVerwG, Urt. v. 09. April 2014 – 8 C 50/12 – BVerwGE 149, 265; Rn. 33 ff. – juris; BVerwG; Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 8 10 – BVerwGE 140, 267 –, Rn. 31, 35 - juris; BVerwG, Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 9/10 – BVerwGE 140,176, Rn. 32 ff. – juris; kritisch dazu vgl. z.B.: Kamp/Weiß, in: GewArch 2018, 450 (451 ff.); Kramer, in: GewArch 2013, 105-111; Bulla, in: GewArch 2012, 470-476; Riefer, in: GewArch 2012, 477-483; Müller, in: GewArch 2008, 361-370; Wiemers/Sonder, in: DÖV 2011, 104-111; Manssen, in: Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg], Grundgesetz, 7. Auflage, 2018, Art. 12, Rn. 149.

21 OVG Lüneburg, Urt. v. 18. Mai 1992 – 8 L 4455/91 –, Rn. 9 - juris; Fettungen durch die Verfasser dieser Ausarbeitung.

22 BT-Drs. 15/1206, S. 23, 33, 36, 41; Detterbeck, Handwerksordnung, 3. Auflage (2016), Einleitung, Rn. 10.

Ausweislich der Gesetzesbegründung des Reformgesetzgebers sollten Tätigkeiten dann als „**gefahrgeneigt**“ gelten, wenn bei „**unsachgemäßer Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter drohen**“ und die deshalb eine besonders gründliche Ausbildung erfordern.²³

Ein Verbleib von Gewerben in der Anlage A sei nur gerechtfertigt, „wenn die Abwägung ergibt, dass durch oder bei Ausübung der Tätigkeit oder der Erbringung der Leistung Gefährdungen für Leben und/oder Gesundheit Dritter entstehen, gegenüber denen das Grundrecht der Berufsfreiheit zurückstehen muss, weil einfachere Möglichkeiten zur Sicherung dieses überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes nicht bestehen, nicht geschaffen werden können oder zu seiner Sicherung nicht ausreichen (verfassungsrechtlicher Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)“.²⁴ Dabei müsse die Gefahrgeneigtheit **für das konkrete Gewerbe** prägend sein, wobei Häufigkeit und Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts zu berücksichtigen seien.²⁵ Wesentliche Anhaltspunkte für die Gefahrgeneigtheit der Tätigkeit ergäben sich zudem aus den Meisterprüfungsverordnungen nach § 45 HwO.²⁶

Aus den Gesetzesmaterialien geht darüber hinaus hervor, dass zwar auch im Bereich der in Anlage B1 überführten nunmehr zulassungsfreien Handwerken **Gefährdungen** entstehen könnten, diese jedoch im Gegensatz zu den in Anlage A verbleibenden Gewerben nicht das Potential erheblicher Gefahren für die Gesundheit und das Leben Dritter enthielten, weswegen eine Berufszulassungsregelung in Form der Meisterpflicht insoweit unverhältnismäßig sei.²⁷

4.2. Anwendung des Kriteriums der Gefahrgeneigtheit auf einzelne Handwerke der Anlage A zur HwO

Die Anwendung des Kriteriums der Gefahrgeneigtheit auf die betroffenen Handwerke wird im Folgenden anhand ausgewählter Beispiele verdeutlicht. Ausweislich der **Gesetzesmaterialien** finden sich konkrete Ausführungen zur Begründung der Gefahrgeneigtheit im Einzelfall insbesondere für die in Anlage A verbleibenden Gewerbe, die im Bereich des **Bau- und Ausbaugewerbes**, des **Elektro- und Metallgewerbes** sowie der **Gesundheits- und Körperpflege** tätig sind.²⁸ Neben den Ausführungen des Gesetzgebers ist im Einzelfall die **Rechtsprechung** konkretisierend heranzuziehen.

23 BT-Drs. 15/1206, S. 22, 43; so auch: BR-Plenarprot. 795/2003, S. 517; Fettungen durch die Verfasser dieser Ausarbeitung.

24 BT-Drs. 15/1206, S. 41.

25 BT-Drs. 15/1206, S. 41.

26 Ebenda (Fn. 25).

27 Ebenda (Fn. 25).

28 BT-Drs. 15/1206, S. 42.

So bestehe im Bereich der **Gesundheits- und Körperpflegehandwerke** vor allem die Gefahr von Gesundheitsschäden durch fehlerhafte Behandlungen, falsche Messungen oder Fehlanpassungen wie beispielsweise durch den **Augenoptiker** (Nr. 33 Anlage A).²⁹

In Bezug auf das **Bau- und Ausbaugewerbe** führt der Reformgesetzgeber an, es bestehe die Gefahr herabstürzender Bauteile und der fehlenden Standhaftigkeit von Treppen.³⁰ Letzteres sei insbesondere beim **Tischlerhandwerk** (Nr. 27 Anlage A) denkbar.³¹ Auch könnten die unsachgemäße Überprüfung von Feuerungs- und Lüftungsanlagen sowie Fehler bei Dachdeckungen und anspruchsvolle Gerüstbauten erhebliche Gefährdungen zur Folge haben.³² Am Beispiel des **Dachdeckerhandwerks** (Nr. 4 Anlage A) führt das BVerwG in seinem Urteil vom 31. August 2011 aus, dass der Gesetzgeber bei der Einordnung des Dachdeckerhandwerks als gefahrgeneigtes Handwerk im Rahmen seines Ermessensspielraums gehandelt habe, weil es wegen fehlerhaften Montagearbeiten (Dacheindeckungen) zu schweren Gesundheitsschäden kommen könne.³³

Im Bereich des **Metallgewerbes** begründet der Gesetzgeber die Gefahrgeneigtheit mit dem Risiko des Einsturzes von Bauteilen und Unfällen bei Fahrzeugen.³⁴ Insbesondere im Bereich der Anlagen-, Sicherheits- und Instandsetzungstechnik sei mit der Gefahr von Stromschlägen und Explosionen zu rechnen.³⁵ Auch bezüglich des **Elektrogewerbes** bestehe ein erhöhtes Gefährdungspotential durch die Gefahr von Stromschlägen und Explosionen, beispielsweise beim Handwerk des **Elektrotechnikers**³⁶ (Nr. 25 Anlage A).³⁷ Bereits das OVG Lüneburg hat in seinem Urteil vom 18. Mai 1992 das Handwerk des Elektrotechnikers zu den sogenannten „*Gefahrenhandwerken*“ gezählt, da die Tätigkeiten des Elektrotechnikers (z.B. der Bau und die Prüfung von Blitzschutz und Erdungsanlagen) mit Gefahren für die Gesundheit und das Vermögen Dritter verbunden

29 Ebenda (Fn. 28).

30 Ebenda (Fn. 28).

31 Ebenda (Fn. 28).

32 Ebenda (Fn. 28).

33 BVerwG, Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 9/10 – BVerwGE 140,176-290, Rn. 22 – juris; zum Tätigkeitsspektrum des Dachdeckerhandwerks siehe z.B.: OLG Stuttgart, Urt. v. 07. März 1986 – 2 U 23/86 –; OBG Lüneburg, Beschl. v. 30. Juni 2003 – 8 ME 81/03 –; OVG Münster, Beschl. v. 26. Februar 2010 – 4 A 2008/05 –.

34 BT-Drs. 15/1206, S. 42.

35 Ebenda (Fn. 34).

36 Früher: Elektroinstallateure, Elektromechaniker und Fernmeldeanlagentechniker; zum Berufsbild des Elektrotechnikers siehe: OVG Lüneburg, Beschl. v. 27. April 2006 – 8 LA 63/05 –.

37 Vgl. BT-Drs. 15/1206, S. 42.

seien.³⁸ Dem OVG zufolge sei auch das **Klempner-** (Nr. 23 Anlage A) und **Schlosserhandwerk** mit solchen Gefahren verbunden.³⁹

Umstritten war die Zuordnung des **Friseurhandwerks** (Nr. 38 Anlage A). So sollte dieses laut dem Gesetzentwurf als nicht gefahrgeneigtes zulassungsfreies Gewerbe in Anlage B1 überführt werden.⁴⁰ Erst im Zuge des Vermittlungsverfahrens wurde der Entwurf dementsprechend angepasst, dass das Friseurhandwerk in Anlage A bleiben sollte.⁴¹ In seinem Urteil vom 31. August 2011 führt das BVerwG diesbezüglich aus, dass die nachträgliche Aufnahme des Handwerks in die Anlage A zur HwO nicht einzig auf die besondere Ausbildungsleistung des Handwerks als Zuordnungskriterium schließen lasse.⁴² Vielmehr sei die Gefahrgeneigtheit des Friseurhandwerks (jedenfalls) vor dem Hintergrund der Verwendung haarstruktur- oder farbverändernder Chemikalien zu bejahen, die mit Gesundheitsrisiken wie beispielsweise erheblicher Haut- und Augenverletzungen einhergingen.⁴³ Der Gesetzgeber handle auch hier im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative und (jedenfalls) im Hinblick auf den Gemeinwohlzweck der Abwehr von Gesundheitsgefahren für Dritte sei der Grundrechtseingriff verhältnismäßig.⁴⁴

Auch die Tätigkeit des **Maler- und Lackierers** (Nr. 10 Anlage A) sollte nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf den zulassungsfreien Handwerken der Anlage B1 zugeordnet werden.⁴⁵ Die Aufnahme des Handwerks in Anlage A zur HwO erfolgte auch hier erst im Zuge der Beratungen des Vermittlungsausschusses, ohne dass sich in diesbezüglichen Gesetzesmaterialien konkrete Gründe, insbesondere in Bezug auf ein etwaiges Gefahrenpotential der Tätigkeit, finden lassen.⁴⁶ Konkretisierend führt das BVerwG in seinem Urteil vom 09. April 2014 aus, dass sich die Gefahrgeneigtheit des Maler- und Lackiererhandwerks daraus ergibt, „*dass Maler und Lackierer beim „Herstellen, Bearbeiten, Behandeln und Gestalten von Oberflächen“ (§ 5 Nr. 12 MalerLack-AusbV) mit gesundheitsgefährlichen Stoffen umgehen. Die zum Einsatz kommenden Farben und Lacke können bei nicht ordnungsgemäßer Verwendung zu Gesundheitsgefahren für Dritte führen [...]. Beispielsweise können Dritten erhebliche Gesundheitsschäden drohen, wenn bei der Aus-*

38 Siehe Fn. 21.

39 OVG Lüneburg, Urt. v. 18. Mai 1992 – 8 L 4455/91 –, Rn. 9 – juris.

40 BT-Drs. 15/1206, S. 44; die Gefahrgeneigtheit des Friseurhandwerks hingegen bejahend z.B. Müller, in: NVwZ 2004, 403 (408); Dörr, in: GewArch 2003, 415 (415); Stober, in: GewArch 2003, 393 (395).

41 Vgl. BR-Drs. 946/03 vom 19. Dezember 2003, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2003/0946-03.pdf>; BT-Drs. 15/2246, S. 9 f.

42 BVerwG; Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 8 10 – BVerwGE 140, 267, Rn 32 – juris.

43 BVerwG; Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 8 10 – BVerwGE 140, 267, Rn 32 – juris; siehe dazu auch Fall einer Kopfhautverletzung; OLG Bremen, Urt. v. 11. Juli 2011 – 3 U 69/10 –.

44 BVerwG; Urt. v. 31. August 2011 – 8 C 8 10 – BVerwGE 140, 267, Rn 31, 34 – juris.

45 BT-Drs. 15/1206, S. 14, siehe hier Anlage B Abschnitt 1 Nr. 7, S. 43.

46 Vgl. BT-Drs. 15/2246; Deiseroth/Eggert, in: GewArch 2016, 257 (261).

führung von Oberflächenbehandlungen notwendige Trocken- und Lüftungszeiten nicht eingehalten werden oder für Gebäudeinnenbereiche ungeeignete Farben oder Lacke aufgetragen werden. Zudem sind mit der Verwendung hochentzündlicher Lösungsmittel Brandgefahren verbunden. Nr. I/3 (Buchstabe d) der Anlage 1 zu § 7 MalerLackAusbV sieht dementsprechend vor, dass im Rahmen der gesamten Ausbildungszeit Fertigkeiten und Kenntnisse bezüglich des vorbeugenden Brandschutzes zu vermitteln sind.“ und verweist im Übrigen auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.⁴⁷

Die Zuordnung der Handwerke nach den Kriterien der Gefahrgeneigtheit (und der Ausbildungsleistung) durch den Gesetzgeber wurde auch von der **juristischen Literatur** kritisch begleitet und kommentiert.⁴⁸ Insbesondere erscheine die Zuordnung der einzelnen Handwerke **willkürlich** und aus den Gesetzesmaterialien sei nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber die Gefahrgeneigtheit **für jedes betroffene Gewerbe geprüft** und die notwendige **Abwägung** zwischen Schutzgütern vorgenommen habe.⁴⁹ Darüber hinaus habe der Gesetzgeber die Rechtfertigung des Eingriffs durch die Gefahrgeneigtheit angesichts zahlreicher Ausnahmetatbestände *ad absurdum* geführt und stelle damit die **Geeignetheit** des Abgrenzungskriteriums selbst in Frage.⁵⁰

5. Aktuelle Diskussion

Die **Große Koalition aus den Fraktionen der CDU, CSU und SPD** hat bereits im **Koalitionsvertrag** für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018 vereinbart, den Meisterbrief für bestimmte Berufe als Voraussetzung für eine selbstständige Tätigkeit wieder einzuführen. Wörtlich heißt es: „Wir werden den Meisterbrief erhalten und verteidigen. Wir werden prüfen, wie wir ihn für einzelne Berufsbilder EU-konform einführen können.“⁵¹

In einer **Antwort der Bundesregierung** vom 08. April 2019 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Pläne zur Wiedereinführung der Meisterpflicht für bestimmte Berufe“ spricht sich diese unter anderem für eine **erneute Prüfung der Gefahrgeneigtheit** der aktuell in Anlage B1 gelisteten Gewerbe aus⁵² und bezieht sich in einigen Punkten auf

47 BVerwG, Urt. v. 09. April 2014 – 8 C 50/12 – BVerwGE 149, 265, Rn. 41 f. – juris; vgl. auch *Stober*, in: GewArch 2003, 393 (395).

48 Kritisch in Bezug auf die gesetzgeberische Zuordnung der Handwerke zu den Anlagen A und B1 u.a. *Kamp/Weiß*, in: GewArch 2018, 450 (451 ff.); *Bulla*, in: GewArch 2012, 470 (472 ff.); *Wiemers/Sonder*, in: DÖV 2011, 104 (108 f.); *Müller*, in: GewArch 2007, 361 (362 f.); *Müller*, in: NVwZ 2004, 403 (407 ff.).

49 Näheres: *Bulla*, in: GewArch 2012, 470 (472 f.); *Wiemers/Sonder*, in: DÖV 2011, 104 (109); *Müller*, in: GewArch 2007, 361 (362 ff.); *Müller*, in: NVwZ 2004, 403 (408 f.); ähnlich auch bereits der ZDH und der Zentralverband Sanitär Heizung Klima in seiner jeweiligen Stellungnahme im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages zur Novellierung der Handwerksordnung, zusammengefasst auf BT-Drs. 15/2083, S. 44 f.

50 Vgl. *Kamp/Weiß*, in: GewArch 2018, 450 (451); *Wiemers/Sonder*, in: DÖV 2011, 104 (109)

51 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Zeile 2975 ff., abrufbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

52 BT-Drs. 19/9185, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/091/1909185.pdf>.

die **Antwort der Bundesregierung** vom 28.11.2018 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Auswirkungen der Handwerksnovelle 2004“⁵³.

In einem ebenfalls am 08. April 2019 veröffentlichten **Eckpunktepapier** der Regierungsfractionen der **CDU, CSU und SPD** sprechen sich diese für die Wiedereinführung der Meisterpflicht im Rahmen der europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben aus. Im Rahmen der angestrebten Reform werde das Kriterium der **Gefahrgeneigntheit** und des **Schutzes von Leben und Gesundheit** eine entscheidende Rolle spielen. Insbesondere den in Anlage B1 aufgezählten Gewerben soll die Möglichkeit der Stellungnahme bezüglich des Gefahrenpotentials ihres Handwerks für Dritte gegeben werden. Als Ziele der Reform werden die Verbesserung der Leistungsfähigkeit, die Gewährleistung der Ausbildungsqualität, -leistung und -fähigkeit, die Sicherung der Innovationsfähigkeit und der Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Qualitätssicherung und der Verbraucherschutz benannt.⁵⁴

Der **Bundesrat** hat in seiner Sitzung vom 15. Februar 2019 eine EntschlieÙung zur Wiedereinführung der Meisterpflicht in einzelnen zulassungsfreien Handwerken der Anlage B1 zur HwO gefasst.⁵⁵

Die **Fraktion der AfD** hat am 28. September 2018 einen Antrag mit dem Titel „Meisterpflicht wieder einführen – Handwerk stärken“ in den Bundestag eingebracht, der am 13. Dezember 2018 in den federführenden Ausschuss (Ausschuss für Wirtschaft und Energie) zur Beratung überwiesen wurde.⁵⁶ Auch ein Antrag der **Fraktion der FDP** vom 11. Dezember 2018 mit dem Titel „Ausbildung und berufliche Aufstiegsfortbildung in Deutschland und Europa stärken“ wurde zur Beratung in den Ausschuss für Wirtschaft und Energie überwiesen.⁵⁷ Am 14. Mai 2019 hat zudem die **Fraktion DIE LINKE** einen Antrag zum Thema „Attraktives Handwerk – Meisterpflicht ausweiten, Tarifbindung erhöhen, Aus- und Weiterbildung fördern“ in den Deutschen Bundestag eingebracht, der ebenfalls dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Beratung überwiesen wurde.⁵⁸

53 BT-Drs. 19/6095, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/060/1906095.pdf>.

54 CDU, CSU und SPD, Beschluss der Koalitionsarbeitsgruppe „Meisterbrief“ – Eckpunkte für eine Novellierung der Handwerksordnung, 08. April 2019, abrufbar unter: <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2019-04/Eckpunkte%20Meisterbrief.pdf>.

55 BR-Plenarprot. 974/2019 vom 15. Februar 2019, S. 29, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brp/974.pdf>; Antrag des Freistaats Bayern auf BR-Drs. 464/18, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2018/0464-18.pdf>.

56 BT-Drs. 19/4633, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/046/1904633.pdf>.

57 BT-Drs. 19/6415, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/064/1906415.pdf>.

58 BT-Drs. 19/10154, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/101/1910154.pdf>.

In Betracht kommende Reformmöglichkeiten des Handwerksrechts werden auch in der **rechtswissenschaftlichen Literatur** diskutiert.⁵⁹ Eine Option stelle das Rückgängigmachen der Handwerksrechtsnovelle aus dem Jahr 2003 dar, das heißt eine Rückführung der aktuell in Anlage B1 verankerten Handwerke in die Anlage A zur HwO.⁶⁰ Als Voraussetzung dafür wird jedoch die Schaffung neuer Gesetzeszwecke (z.B. Verbraucher- Umwelt- und Vermögensschutz) und mithin eine Abkehr vom Kriterium der Gefahrgeneigtheit formuliert.⁶¹ Eine weitere Möglichkeit bilde die Überprüfung des im Jahr 2003 vom Gesetzgeber ausgeübten Ermessens bezüglich der Zuordnung der Handwerke in die Anlagen A und B1 nach dem Kriterium der Gefahrgeneigtheit, also das Nachholen fehlender Begründungen.⁶² Andere Stimmen stehen der Ausweitung der Meisterpflicht kritisch gegenüber.⁶³

-
- 59 Zur Wiedereinführung einer Zulassungspflicht für zulassungsfreie Handwerke aus verfassungsrechtlicher Sicht, siehe Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 16. August 2017, WD 3 – 3000 – 154/17, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/529426/f870df47f82a4cb86347183c825f8e0d/wd-3-154-17-pdf-data.pdf>; zur unionsrechtlichen Zulässigkeit der Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, siehe Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 12. Juli 2017, PE 6 – 3000 – 37/17, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/515832/776020c2ac6d171b308802e007e7359f/PE-6-037-17-pdf-data.pdf>. Siehe auch z.B. *Wiemers*, in: VR 2018, 257 (257 ff.); *Wiemers/Sonder*, in: DÖV 2011, 104 (108 ff.).
- 60 Vgl. auch: *Wiemers*, in: VR 2018, 257 (261 ff.); *Kamp/Weiß*, in: GewArch 2018, 450 (451 ff.); insbesondere *Burgi*, in: GewArch Beilage WiVerw Nr. 03/2018, 181 (191 ff.).
- 61 Siehe z.B. *Wiemers*, in: VR 2018, 257 (258 ff.); für eine Rückkehr zur Meisterpflicht u.a.: Präsident des ZDH, <https://www.zdh.de/presse/statements/statement-von-zdh-praesident-hans-peter-wollseifer-zur-wiedereinfuehrung-der-meisterpflicht/?L=0>.
- 62 *Wiemers*, in: VR 2018, 257 (257).
- 63 Gegen eine Rückkehr zur Meisterpflicht: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten (Dezember 2018), S. 74, erschienen als BT-Drs. 19/5800 am 14. November 2018, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/058/1905800.pdf>; Monopolkommission, Policy Brief (Januar 2019), abrufbar unter: http://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_2.pdf.