

Le i t s a t z

zum Beschluss des Ersten Senats vom 3. Juli 2007

- 1 BvR 2186/06 -

Zu den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an subjektive Berufszulassungsvoraussetzungen bei der Zusammenführung mehrerer Berufe im Bereich der Hufversorgung.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

1. des Herrn Dr. W...,
2. des Herrn U...,
3. des Herrn E...,
4. der Frau Dr. R...,
5. der Frau A...,
6. der Frau B...,
7. des Herrn B...,
8. des Herrn B...,
9. der Frau B...,
10. des Herrn C...,
11. der Frau G...,
12. des Herrn H...,
13. des Herrn H...,
14. des Herrn L...,
15. der Frau S...,
16. der Frau B...,
17. der Frau D...,
18. der Frau F...,
19. der Frau G...,
20. des Herrn M...,

21. der Frau M...

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Friedhelm Hufen,
Backhaushohl 62, 55128 Mainz -

gegen Art. 1 §§ 2, 3, 4, 5, 6, 9 und 10 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Reform
hufbeschlagrechtlicher Regelungen und zur Änderung tierschutzrechtlicher
Vorschriften vom 19. April 2006 (BGBl I S. 900)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
des Richters Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier

am 3. Juli 2007 beschlossen:

1. Artikel 1 § 3 Absatz 1 und Absatz 2 sowie § 6 Absatz 1 jeweils in Verbindung mit § 2 Nummer 1 des Gesetzes über die Reform hufbeschlagrechtlicher Regelungen und zur Änderung tierschutzrechtlicher Vorschriften vom 19. April 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 900) sind mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit Berufsgruppen, die Verrichtungen an einem Huf zum Zweck des Schutzes, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung vornehmen, ohne dabei einen Eisenbeschlag anzubringen, sowie Personen und Einrichtungen, die zu solchen Verrichtungen ausbilden, von diesen Bestimmungen erfasst werden.
2. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer, die den Hufpfleger- oder Huftechnikerberuf gewählt haben, Schulen für Hufpflege und Huftechnik betreiben oder an solchen Schulen unterrichten, wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die Unterwerfung ihrer beruflichen Tätigkeiten unter das neu gefasste Hufbeschlaggesetz. Dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 2007 hat das Bundesverfassungsgericht durch einstweilige Anordnung vom 5. Dezember 2006 insoweit ausgesetzt, als Personen, die Verrichtungen an Hufen zum Zweck des Schutzes, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung vornehmen, ohne dabei einen Eisenbeschlag anzubringen, sowie Personen und Einrichtungen, die zu solchen Verrichtungen ausbilden, den Bestim-

1

mungen dieses Gesetzes unterworfen werden.

I.

1. In der Zeit bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgte der Schutz des Pferdehufs gegen übermäßige Belastung durch auf den Huf genagelte Hufeisen. Dies entsprach der damaligen Beanspruchung der Pferde als Zug-, Last- und Nutztiere. Mit der danach einsetzenden zunehmenden Bedeutung von Pferden als Freizeit- und Sporttieren und der Entwicklung neuer Beschlagmaterialien stellte sich der Eisenbeschlag als nicht mehr unbedingt geboten, teilweise auch als nicht mehr erwünscht dar. Es bildeten sich neben der Anbringung von Eisenbeschlägen alternative Formen der Hufversorgung heraus, bei denen entweder auf dauerhaft angebrachte Hufschutzmaterialien völlig verzichtet wird oder Materialien Verwendung finden, deren Herstellung oder Zurichtung für den Hufschutz nicht auf einem metallverarbeitenden Vorgang beruht.

2

Unter der Berufsbezeichnung „Hufpfleger“, bisweilen auch „Hufheilpraktiker“ oder „Huforthopäde“, wird die Hufversorgung ausschließlich an Barhufpferden, also Pferden ohne Hufschutz oder mit lediglich temporärem Hufschutz wie Hufschuhen, erbracht. Als „Huftechniker“ werden demgegenüber Spezialisten für alle Arten der Hufhilfsmittel und des Hufschutzes mit Ausnahme des - dem Hufbeschlagschmied vorbehaltenen - Eisenbeschlags bezeichnet. Das Betätigungsfeld des Huftechnikers umfasst neben der Hufbearbeitung das Anbringen von Kunststoff- und Aluminiumbeschlägen, das Anbringen von Klebeschuhen, das Anpassen von Hufschuhen sowie die Hufreparatur mit Kunstthornen oder anderen Hufersatzmaterialien.

3

2. a) Nach § 1 Abs. 1 des bis zum 31. Dezember 2006 gültigen Gesetzes über den Hufbeschlag vom 20. Dezember 1940 (RGBl I 1941, S. 3 - im Folgenden: HufBeschIG 1940) war „zur Ausübung des Huf- und Klauenbeschlags“ die Anerkennung als geprüfter Hufbeschlagschmied erforderlich. Wer ohne diese Anerkennung den Huf- oder Klauenbeschlag ausübte, beging eine Ordnungswidrigkeit (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 HufBeschIG 1940).

4

Aufgrund der Verordnungsermächtigung in § 4 HufBeschIG 1940 erging die bis zum 22. Dezember 2006 gültige Verordnung über den Hufbeschlag vom 31. Dezember 1940 (RGBl I 1941, S. 4 - im Folgenden: HufBeschIV 1940). Sie regelte im Einzelnen die Ausbildung und Prüfung für die staatliche Anerkennung als geprüfter Hufbeschlagschmied. Zur Erlangung der Anerkennung als geprüfter Hufbeschlagschmied musste der Bewerber danach bei einem als geprüfem Hufbeschlagschmied anerkannten Meister den Hufbeschlag erlernt haben und bei solchen Meistern mindestens zwei Jahre als Geselle tätig gewesen sein sowie an einer staatlich anerkannten Hufbeschlagleherschmiede einen Lehrgang im Hufbeschlag besucht und die Hufbeschlagprüfung bestanden haben (§ 1 Nr. 1 und 2 HufBeschIV 1940). Der praktische Teil der Prüfung erstreckte sich neben anderem auf die Abnahme der alten Hufeisen und die vollständige Ausführung des neuen Beschlags an einem Vorder- und einem Hinterhuf mit selbstgefertigten Hufeisen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 HufBeschIV 1940). Die Ver-

5

ordnung traf außerdem Bestimmungen über Hufbeschlagleherschmieden (§§ 12 ff. HufBeschlV 1940), die der staatlichen Anerkennung bedurften (§ 16 Abs. 1 HufbeschlV 1940). An diesen unterrichteten geprüfte Hufbeschlaglehrmeister, deren Ausbildung und Prüfung ebenfalls in der Verordnung geregelt wurde (§§ 18 ff. HufBeschlV 1940).

1965 wurde diese Verordnung ergänzt durch eine weitere, ebenfalls bis zum 22. Dezember 2006 gültige Verordnung über den Hufbeschlag vom 14. Dezember 1965 (BGBl I S. 2095; im Folgenden: HufBeschlV 1965). Sie galt für die Ausübung des Huf- und Klauenbeschlags im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen einschließlich der Betriebe der Landwirtschaft sowie bei der Bundeswehr und dem Bundesgrenzschutz. Die Verordnung beschränkte sich auf Bestimmungen über die Prüfung zum Hufbeschlagschmied (§§ 2 ff. HufBeschlV 1965).

b) Am 19. April 2006 erging als Artikel 1 des Gesetzes über die Reform hufbeschlagrechtlicher Regelungen und zur Änderung tierschutzrechtlicher Vorschriften (BGBl I S. 900) ein neues Gesetz über den Beschlag von Hufen und Klauen (Hufbeschlaggesetz; im Folgenden: HufBeschlG 2006), das - soweit die einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Dezember 2006 nicht entgegenstand - am 1. Januar 2007 in Kraft trat und das Gesetz aus dem Jahr 1940 ablöste.

Mit dem neu gefassten Hufbeschlaggesetz soll den Anforderungen des modernen Hufbeschlags entsprochen und die notwendige Qualität der Arbeit von Hufbeschlagsschmieden im Interesse des Tierschutzes sichergestellt werden (vgl. BTDrucks 16/29, S. 1).

Das Regelungsprogramm des Hufbeschlaggesetzes 2006 ist in § 1 Abs. 1 umschrieben:

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Die Gesundheit von Huf- und Klautieren, insbesondere die Leistungsfähigkeit ihres Bewegungsapparates, ist durch einen sach-, fach- und tiergerechten Huf- und Klauenbeschlag zu erhalten und zu fördern. Dazu werden die Berechtigung zur Ausübung des Beschlages von Hufen und Klauen und die damit verbundene staatliche Anerkennung sowie die staatliche Anerkennung von Hufbeschlagleherschmieden/ Hufbeschlagleherschmiedinnen und Hufbeschlagschulen geregelt.

(2) ...

Gemäß § 1 Abs. 2 HufBeschlG 2006 gilt dieses Gesetz weder für tierärztliche Behandlungen noch für Verrichtungen, die lediglich die üblichen, alltäglichen Reinigungs- und Pflegearbeiten an Hufen und Klauen zum Gegenstand haben.

§ 2 HufBeschlG 2006 enthält im Unterschied zum Hufbeschlaggesetz 1940 Legaldefinitionen des Hufbeschlags und des Klauenbeschlags:

§ 2	16
Begriffsbestimmungen	17
Im Sinne dieses Gesetzes sind	18
1. Hufbeschlag:	19
die Gesamtheit aller Verrichtungen an einem Huf zum Zweck des Schutzes, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung;	20
2. Klauenbeschlag:	21
die Gesamtheit aller Verrichtungen bei der Anbringung, Instandsetzung oder Entfernung eines Beschlages an der Klaue eines Tieres, wenn dieses Tier als Zug-, Last- oder Reittier verwendet werden soll.	22
Hufbeschlag darf nur von geprüften und staatlich anerkannten Hufbeschlagschmieden ausgeübt werden (§ 3 Abs. 1 HufBeschlG 2006). Diese Anerkennung setzt Zuverlässigkeit, eine abgeschlossene Berufsausbildung, eine erfolgreiche Prüfung an einer staatlich anerkannten Hufbeschlagschule und insbesondere eine mindestens zweijährige sozialversicherungspflichtige hauptberufliche Beschäftigung bei einem Hufbeschlagschmied voraus, der wiederum seit mindestens drei Jahren anerkannt und gewerblich tätig sein muss (§ 4 Abs. 1 HufBeschlG 2006).	23
Hufbeschlagschulen dürfen nur betrieben werden, wenn sie staatlich anerkannt sind (§ 6 Abs. 1 HufBeschlG 2006). Die näheren Voraussetzungen regelt § 6 Abs. 2 HufBeschlG 2006. Danach müssen die Schulen insbesondere über eine eigene Schmiede für die praktische Unterweisung von Hufbeschlagschmieden verfügen, einen ausreichenden Bestand an Beschlagpferden nachweisen und ausreichend Hufbeschlagleherschmiede beschäftigen (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HufBeschlG 2006). Hufbeschlagleherschmiede müssen ebenfalls staatlich anerkannt sein. Die Anerkennung setzt insbesondere eine mindestens fünfjährige Tätigkeit als Hufbeschlagschmied und eine erfolgreich abgelegte Prüfung voraus (vgl. § 5 Abs. 1 HufBeschlG 2006).	24
Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 HufBeschlG 2006 handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Abs. 1 den Huf- und Klauenbeschlag ausübt, entgegen § 3 Abs. 2 die Ausbildung an einer Hufbeschlagschule ausübt oder entgegen § 6 Abs. 1 eine Hufbeschlagschule betreibt.	25
Gemäß § 10 Abs. 1 HufBeschlG 2006 gelten die früheren Anerkennungen für Hufbeschlagschmiede und Hufbeschlaglehrmeister und Hufbeschlagleherschmieden als Anerkennungen nach dem Hufbeschlaggesetz 2006 fort. § 10 Abs. 2 HufBeschlG 2006 erlaubt die Fortsetzung einer bisher rechtmäßig ausgeübten huf- oder klauenpflegerischen Tätigkeit, „ausgenommen die dauerhafte Anbringung von Huf- oder Klauenschutzmaterialien“. Hierzu findet sich in den Gesetzesmaterialien (BT-Drucks 16/29, S. 13) der Hinweis, dass nicht nur der Eisenbeschlag, sondern die dauerhafte Anbringung jeglicher Hufschutzmaterialien schon nach bisher geltendem	26

Recht den Hufbeschlagschmieden vorbehalten gewesen sei.

c) Die Hufbeschlagverordnungen aus den Jahren 1940 und 1965 traten am 22. Dezember 2006 mit dem Wirksamwerden der Verordnung über den Beschlag von Hufen und Klauen vom 15. Dezember 2006 (Hufbeschlagverordnung; im Folgenden: Huf-BeschIV 2006 <BGBl I S. 3205>) außer Kraft. 27

Nach der Hufbeschlagverordnung 2006 ist zur Prüfung zum Hufbeschlagschmied im Regelfall nur zuzulassen, wer eine mindestens zweijährige praktische Tätigkeit bei einem Hufbeschlagschmied (§ 7 HufBeschIV 2006), den Besuch eines anerkannten Einführungslehrgangs (§ 6 HufBeschIV 2006) sowie eines Vorbereitungslehrgangs an einer Hufbeschlagschule (§ 8 HufBeschIV 2006) nachweisen kann (§ 5 Abs. 1 HufBeschIV 2006). Der Einführungslehrgang dient der Vermittlung der notwendigen Grundlagen für die Aufnahme einer praktischen Tätigkeit im Bereich des Huf- und Klauenbeschlags und soll mindestens vier Wochen mit mindestens 160 Stunden umfassen (§ 6 Abs. 1 HufBeschIV 2006). Der Vorbereitungslehrgang an einer Hufbeschlagschule gemäß § 8 HufBeschIV 2006 dauert mindestens vier Monate und dient der Vertiefung und Festigung der im Einführungskurs und im Verlauf der praktischen Tätigkeit bei einem Hufbeschlagschmied erworbenen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten (§ 8 Abs. 2 28

HufBeschIV 2006). Der praktische Teil der Prüfung zum Hufbeschlagschmied umfasst als Prüfungsbereiche gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 HufBeschIV 2006 die Durchführung eines Warmbeschlags mit Hufeisen, die Durchführung eines Beschlags mit alternativen Hufschutzmaterialien, die Durchführung einer Barhufversorgung sowie die Herstellung eines Huf- oder Klaueneisens. Das Prüfungsstück eines Huf- oder Klaueneisens ist nach § 10 Abs. 5 HufBeschIV 2006 aus Stabmaterial zu schmieden. Wird nur eine der Leistungen der Prüfungsbereiche des praktischen Prüfungsteils mit ungenügend bewertet, so ist die Prüfung insgesamt nicht bestanden (§ 14 Abs. 3 Satz 2 HufBeschIV 2006).

Nach § 23 Abs. 2 HufBeschIV 2006 sind für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung Personen im Sinne von § 10 Abs. 2 Satz 1 HufBeschIG 2006 - also Personen, die am 31. Dezember 2006 rechtmäßig eine huf- oder klauenpflegerische Tätigkeit, ausgenommen die dauerhafte Anbringung von Huf- oder Klauenschutzmaterialien, gewerbsmäßig ausübten - abweichend von § 5 Abs. 1 HufBeschIV 2006 zur Prüfung zum Hufbeschlagschmied zuzulassen, wenn sie den Besuch eines Vorbereitungslehrgangs nach § 8 HufBeschIV 2006 nachweisen und ihre Tätigkeit seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen gewerblich ausüben. Eine Ausnahme von den praktischen Teilen der Prüfung zum Hufbeschlagschmied - insbesondere hinsichtlich der Durchführung eines Warmbeschlags mit Hufeisen und hinsichtlich der Herstellung eines Huf- oder Klaueneisens gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 4 HufBeschIV 2006 - ist nicht vorgesehen. Personen, die nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 HufBeschIV 2006 zur Prüfung zugelassen wurden und diese bestanden haben, sind für die staatliche Anerkennung als Hufbeschlagschmied von der Einhaltung der Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HufBeschIG 2006, also von einer abgeschlos- 29

senen Berufsausbildung und einer mindestens zweijährigen Beschäftigung bei einem Hufbeschlagschmied, befreit (§ 1 Abs. 2 HufBeschlV 2006).

II.

1. Die Beschwerdeführer zu 1) bis 3) betreiben Schulen für Hufpflege und Huftechnik, die Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) sind Lehrerinnen an solchen Einrichtungen. Die Beschwerdeführer zu 6) bis 15) sind als Huftechniker berufstätig. Die Beschwerdeführer zu 16) bis 20) haben sich für den Beruf des Hufpflegers oder des Huftechnikers entschieden und sich bei den entsprechenden Schulen angemeldet; die Beschwerdeführerin zu 21) ist bereits Schülerin an einer Hufpflegeschule. 30

Ihre Verfassungsbeschwerden richten sich gegen §§ 2, 3, 4, 5, 6, 9 und § 10 Abs. 1 und Abs. 2 HufBeschlG 2006, soweit durch diese Vorschriften die Hufversorgung den staatlich anerkannten Hufbeschlagschmieden und deren Ausbildungsstätten vorbehalten ist und damit Hufpfleger und Huftechniker sowie die entsprechenden Ausbildungsstätten ausgeschlossen werden. Sie rügen die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 12 und Art. 3 GG. 31

2. a) Bei dem Beruf des Huftechnikers handele es sich gegenüber dem des Hufbeschlagschmieds um einen neuen, völlig eigenständigen Beruf. Auch das Berufsbild des Hufpflegers sei zwischenzeitlich staatlich anerkannt (unter Hinweis auf die Verordnung des Freistaats Bayern vom 23. Juni 1995 über die Fortbildungsprüfung zum Fachagrarwirt und zur Fachagrarwirtin Hufpflege <BayGVBl S. 340 ff.>). Neben den Berufen des Huftechnikers und des Hufpflegers unterfielen auch die Hufpflegeschulen als entsprechende Ausbildungsstätten sowie die Ausbildung an diesen Schulen dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG. 32

Das Hufbeschlaggesetz 1940 und die in seiner Folge erlassenen Rechtsverordnungen hätten sich nur auf den Eisenbeschlag beziehen können, weil damals ausschließlich der Eisenbeschlag bekannt gewesen sei. Alle anderen Tätigkeiten und Hufschutzmaterialien seien rechtlich unregelt, mithin grundsätzlich für jeden ohne staatliche Zulassung frei zugänglich gewesen. Dafür spreche auch, dass die Behörden in der Vergangenheit gegen die Anhänger alternativer Methoden nicht vorgegangen seien. Das neue Hufbeschlaggesetz erfasse nach der Definition in § 2 Nr. 1 HufBeschlG 2006 nun erstmals auch die dargestellten alternativen Methoden der Hufpflege und der Huftechnik. Dies bedeute das berufliche Ende für alle bisher auf diese Weise Tätigen und für ihre Ausbildungseinrichtungen, soweit sie sich nicht auf die Voraussetzungen der §§ 4 und 6 HufBeschlG 2006 einstellen könnten. Es bewirke gleichfalls das Ende der Berufstätigkeit für alle Lehrkräfte, die nicht Hufbeschlagleherschmiede im Sinne von § 5 HufBeschlG 2006 seien. Dementsprechend könnten auch die derzeitigen und zukünftigen Schüler der genannten Schulen nicht mehr in ihrem angestrebten Beruf tätig werden. 33

Durch die Verbotsnormen von § 3 Abs. 1 und 2, § 6 Abs. 1 HufBeschlG 2006 werde daher in die Freiheit der Berufswahl eingegriffen. Der Beruf des Huftechnikers werde 34

aufgrund gesetzlicher Regelung geschlossen. Wer auf dem Gebiet der Huftechnik tätig sein wolle, müsse künftig die Hufbeschlagprüfung im Sinne des § 4 HufBeschlG 2006 absolviert haben. Entsprechendes gelte für die Ausbildungsstätten mit der nun angelegten Monopolisierung durch Hufbeschlagleherschmiede und Hufbeschlagschulen. Den Schülern alternativer Hufpflegesschulen werde verwehrt, nach Abschluss ihrer Ausbildung in ihrem gewählten Beruf tätig zu werden.

b) Dieser Eingriff in die Berufswahlfreiheit sei nicht gerechtfertigt.

35

Dem Bundesgesetzgeber fehle bereits die Gesetzgebungszuständigkeit. Der Kompetenztitel „Tierschutz“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG sei nicht einschlägig. Der Bund könne nicht gesetzliche Regelungen für alle Berufe treffen, die irgendwie mit Tieren zu tun hätten. Auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG könne sich der Bund nicht stützen, weil nach der Vermutung des Art. 70 GG alle Schul- und Ausbildungsfragen Sache der Länder seien. In jedem Fall aber entspreche das Gesetz nicht Art. 72 Abs. 2 GG, weil eine bundeseinheitliche Regelung nicht erforderlich sei.

36

Auch inhaltlich seien die Verbote des Hufbeschlaggesetzes 2006 nicht gerechtfertigt. Die Schließung ganzer Berufe und Ausbildungsstätten bedürfe zu ihrer Rechtfertigung besonders wichtiger, anders nicht zu erreichender Gemeinwohlziele. Tierschutz und Qualitätssicherung könnten zwar solche Ziele sein. Die Eignung der gesetzlichen Bestimmungen zur Erreichung dieser Ziele sei jedoch höchst fraglich. Es sei schlechthin unverständlich, dass es angesichts der allgemeinen Entwicklung der Werkstoffe ausgerechnet beim Hufbeschlag bei den traditionellen Methoden des Eisenbeschlags bleiben solle. Die neue gesetzliche Regelung sei außerdem nicht erforderlich. Huftechniker wollten keinen Hufeisenbeschlag ausführen, denn sie lehnten diesen aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Sie bedürften daher auch nicht der entsprechenden Qualifikation. Schließlich sei die gesetzliche Neuregelung auch unverhältnismäßig. Weder sei es praktizierenden Huftechnikern zuzumuten, nachträglich die Anerkennung als Hufbeschlagschmied zu erwerben, noch sei es den Ausbildungsstätten zuzumuten, zu einem völlig anderen Beruf auszubilden, der ihrem eigenen Ansatz diametral entgegengesetzt wäre. Eventuelle Missstände könnten durch die zuständigen Behörden bekämpft werden. Wenigstens müsse eine weitgehende Übergangsfrist eingeführt werden.

37

3. Das Gesetz verstoße auch gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Hufschmiede und Huftechniker würden vereinheitlichenden Tätigkeits- und Anerkennungsvoraussetzungen unterworfen, obwohl sie von ihrer Tätigkeit und Qualifikation her unterschiedlich ausgerichtet seien. Art. 3 GG verbiete auch, wesentlich Ungleiches ohne sachlichen Grund gleich zu behandeln. Sachliche Gründe für eine Gleichbehandlung gebe es hier jedoch nicht. Auch sei mit der Übergangsregelung in § 10 Abs. 1 HufBeschlG 2006 allein dem Vertrauensschutz der Hufschmiede gedient, dagegen seien Huftechniker nicht erfasst. Dies sei eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Die Regelung bedeute zudem eine Ungleichbehandlung gegenüber EU-Ausländern, die sich in der Bundesrepublik niederlassen und ungehin-

38

dert den Beruf des Huftechnikern ausüben könnten, ohne an die verschärften Anforderungen der Hufschmiedprüfung gebunden zu sein.

Schließlich würden die Beschwerdeführerinnen aus den Gruppen der Huftechniker und der Schülerinnen an Hufpflegesschulen in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG verletzt. Frauen seien rein körperlich kaum in der Lage, die extremen körperlichen Belastungen des traditionellen Hufschmiedberufs auf sich zu nehmen, während der Beruf des Huftechnikern konstitutionell und konditionell von weiblichen Personen bewältigt werden könne.

39

III.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz namens der Bundesregierung, eine amtliche Tierärztin, der Erste Deutsche Hufbeschlagschmiede Verband, das Institut für Hufgesundheit und ganzheitliche Pferdebehandlung, die Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland - VFD, die Deutsche Reiterliche Vereinigung, die Deutsche Huforthopädische Gesellschaft, der Verband der Hufpfleger und Hufheilpraktiker nach Dr. S..., die Gesellschaft für Pferdemedizin und die Deutsche Vereinigung zum Schutz des Pferdes Stellung genommen.

40

1. Nach Ansicht der Bundesregierung sind die zulässigen Verfassungsbeschwerden unbegründet. Mit dem Hufbeschlaggesetz 2006 habe der Gesetzgeber die Ausübung des Hufbeschlags geprüften und staatlich anerkannten Hufbeschlagschmieden sowie die Ausbildung hierzu entsprechend anerkannten Ausbildungseinrichtungen vorbehalten. Diese Regelung sei mit Art. 12 Abs. 1 GG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Fixierung von Berufsbildern vereinbar. Die Einbeziehung der von den Beschwerdeführern ausgeübten Tätigkeiten in das Berufsbild des Hufbeschlagschmieds sei danach zulässig. Der Gesetzgeber habe eine Regelung auf der Stufe der Berufswahl durch Aufstellung subjektiver Zulassungsvoraussetzung getroffen. Dies bedeute zwar einen Eingriff in die Berufsfreiheit, dieser Eingriff sei jedoch in verhältnismäßiger Weise vorgenommen worden.

41

Mit dem verfassungsgemäß zustande gekommenen Hufbeschlaggesetz 2006 sei das gesetzgeberische Ziel verfolgt worden, den Tierschutz durch die Sicherung der Qualität der Hufversorgung zu fördern, was sich angesichts der verfassungsrechtlichen Zielsetzungen in Art. 20a GG als Verfolgung eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts darstelle. Dafür sei als einheitlicher Standard vorgesehen, dass zur Hufversorgung nur der umfassend qualifizierte und geprüfte Hufbeschlagschmied, der sowohl die Bearbeitung des Barhufs als auch die Anbringung von Hufschutzmaterialien beherrsche, tätig werden dürfe. Diese Maßnahme sei auch geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Schon nach der bisherigen rechtlichen Regelung sei mit dem Begriff „Hufbeschlag“ immer die Gesamtheit der qualifizierten Verrichtung an einem Huf bezeichnet worden; der Gesichtspunkt der Metallbearbeitung habe dabei immer nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Auch sei der Bereich der so genannten Barhufpflege immer Bestandteil der Qualifikation von Hufbeschlagschmieden gewe-

42

sen. Dieser umfassende Ansatz des Gesetzgebers werde auch in der Hufbeschlagsverordnung 2006 deutlich. Durch sie solle sichergestellt werden, dass ein Hufbeschlagschmied in der Gesamtheit beurteilen könne, welche Art der Hufversorgung und -behandlung entsprechend dem Alter, dem Gesundheitszustand und der Nutzung des Pferdes nach dessen jeweiligen Haltungs- und Umweltbedingungen erforderlich sei. Der Hufbeschlagschmied sei außerdem dazu in der Lage, die hieraus folgenden verschiedenen Versorgungs- und Behandlungsansätze umzusetzen.

Dieser gesetzgeberische Ansatz sei zur Verfolgung der genannten Ziele erforderlich, um erhebliche Gefahren für den Tierschutz und für die Tiergesundheit abzuwehren. Aus Sicht der Veterinärmedizin und Pferdehaltung müsse die Hufversorgung das gesamte Spektrum verschiedener Korrektur-, Schutz- und Behandlungsoptionen umfassen. Nur staatlich anerkannte Hufbeschlagschmiede seien für die Gesamtheit der qualifizierten Handlungen am Huf ausgebildet und könnten auf dieser Basis die der jeweiligen konkreten Situation angemessene Versorgung des Hufs durchführen. Völlig unzureichend sei demgegenüber ein gezieltes Vorgehen der zuständigen Behörden zur Bekämpfung von Einzelfällen unsachgemäßer Hufbearbeitung. Aktuell sei eine Situation entstanden, in der angesichts der Vielzahl der willkürlich vom Berufsbild des Hufbeschlagschmieds abgespaltenen Tätigkeitsbezeichnungen für Hufversorgungen die Einhaltung der erforderlichen tiergesundheitlichen und tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen nicht mehr garantiert sei. Nach Mitteilung der für die Kontrolle und Registrierung von tierschutzrelevanten Anzeigen zuständigen Länder würden Probleme wegen unsachgemäßer Hufpflege zwar kaum durch Anzeigen bekannt werden, hier müsse jedoch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden. Aufgrund ihrer ständigen Kontakte zu den praktizierenden Tierärzten sei den Amtstierärzten bekannt, dass es erhebliche Probleme durch nicht fach- und sachgerecht ausgeführte Hufbehandlungen durch „Huftechniker“ und „Hufpfleger“ gebe.

43

Als Entscheidungsalternative komme vorliegend auch nicht die Möglichkeit in Betracht, eine Aufspaltung des Berufs des Hufbeschlagschmieds vorzusehen und unterschiedliche Ausbildungsgänge etwa für Barhufpflege und Hufschutz sowie eine Differenzierung nach unterschiedlichen Werkstoffen (wie z.B. Eisen, Aluminium, Plastik) vorzusehen. Die unterschiedlichen Versorgungen am Huf stellten einen im Wesentlichen einheitlichen Tätigkeitsbereich dar, wobei hinsichtlich hufpflegerischer und huftechnischer Arbeiten keine geringeren Anforderungen an Kenntnis und Erfahrung zu stellen seien als beim Hufbeschlagschmied. Die Gefährdung der Tiergesundheit durch „Hufpfleger“ und „Huftechniker“ bestehe nicht zuletzt darin, dass durch die Ausschließlichkeit des Angebots der Barhufpflege und durch die Ablehnung des Hufschutzes mittels metallischen Hufbeschlags eine essentielle Maßnahme zur Gesunderhaltung der Pferdehufe von vornherein ausgeblendet werde. Der Pferdebesitzer selbst sei in der Regel nicht in der Lage, situationsabhängig die richtige Entscheidung zu fällen und entweder den „Barhufpfleger“, den „Huftechniker“ oder den Hufbeschlagschmied zu beauftragen.

44

Die angegriffenen Regelungen seien für die Beschwerdeführer darüber hinaus auch nicht unzumutbar, weil durch entsprechende Übergangsregelungen und erhebliche Erleichterungen bei einem Qualifikationserwerb zum Hufbeschlagschmied ihren Interessen auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes Rechnung getragen worden sei. Für die betroffenen privaten Bildungsanbieter bestehe die Möglichkeit, sich als Hufbeschlagschule anerkennen zu lassen. 45

Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht gegeben, weil einheitliche Zulassungsvoraussetzungen für Personen, welche Versorgungen am Huf vornähmen, durch das Wohl der Tiergesundheit gerechtfertigt seien. Eine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts und damit eine Verletzung der Rechte nach Art. 3 Abs. 2 GG sei ebenfalls nicht erkennbar, weil der Anteil von Frauen, die sich als Hufbeschlagschmiedin qualifizierten, in den letzten Jahren zugenommen habe. Durch die erfolgte Vereinfachung des Zugangs zur Hufbeschlagschmiedeausbildung sei damit zu rechnen, dass sich der Anteil von Frauen weiter erhöhe, weil mit dem Verzicht auf die früher ausschließlichen Zugangsberufe Schmied oder Metallbauer eine geschlechtsspezifisch besonders hohe Zugangshürde abgebaut worden sei. 46

2. Nach Auskunft der amtlichen Tierärztin L... handelt es sich beim Hufeisen immer um ein „notwendiges Übel“. Der funktionell notwendige Hufmechanismus, also die elastische Verformung der Hufkapsel bei Be- und Entlastung der Gliedmaße, werde durch das Hufeisen stark, wenn nicht sogar ganz eingeschränkt und die Durchblutung der Gliedmaße damit verhindert. Des Weiteren würden durch die Hufeisen, die Hufnägel und das nachteilig beeinflusste Hornwachstum Spannungen im Huf erzeugt, die zu Schäden der Hornkapsel und später auch zu Schmerzen und Lahmheit führten. Die beste Möglichkeit, das Pferd gesund zu erhalten, bestehe darin, es barhuf gehen zu lassen. Hufbeschlagschmiede und Barhufbearbeiter seien nicht Gegner, sondern Spezialisten für ihre jeweiligen Gebiete. Dem Pferdebesitzer sollte die Wahl zwischen alternativen Hufbearbeitungsmethoden ermöglicht werden. Aus ihrer eigenen tierärztlichen Erfahrung heraus sehe sie keine Gefährdung des Tierwohls durch Huforthopäden oder Hufpfleger. Eigene Erfahrungen hätten jedoch gezeigt, dass ein schlecht angebrachtes Eisen durchaus eine Gefährdung des Tierwohls darstellen könne. 47

3. Für den Ersten Deutschen Hufbeschlagschmiede Verband weist Prof. Dr. A... in einer Stellungnahme darauf hin, dass Übereinstimmung unter den Fachleuten der Veterinärmedizin und des Hufbeschlags dahingehend bestehe, dass Pferde, wenn möglich, barhufig zu belassen seien. Die Versorgung barhufgehender Pferde sei daher auch in der Vergangenheit immer zentraler Bestandteil der Tätigkeit des Hufbeschlagschmieds gewesen. Entscheidend für die Auslegung und das Verständnis des Begriffs „Hufbeschlag“ sei nicht das verwendete Hufschutzmaterial, sondern dass der Hufversorger einen Hufschutz mit Hilfe von Nägeln am Huf fixiere. Die vorgenommene Einteilung nach Hufpflegern und so genannten Huftechnikern spiegele eine nicht vorhandene Strukturierung dieser Tätigkeiten vor. Die verwendeten Tätigkeitsbezeichnungen seien häufig reine Phantasiebezeichnungen. Außerdem habe sich hier 48

ein Markt von Autodidakten entwickelt, der im Interesse des Tierschutzes eine Anbindung der betreffenden Tätigkeiten an das Berufsbild des Hufbeschlagschmieds erfordere.

Die vorgenommene Berufsausübungsregelung werde durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Der Erlass von Berufsausübungsregelungen für alle im Bereich der Hufversorgung Tätigen sei auch erforderlich, weil einige Hufpfleger aus ideologischen Gründen jeden Hufschutz ablehnten, was unter dem Aspekt des Tierschutzes zu untragbaren Ergebnissen führe. Es gebe Einsatzbereiche von Pferden, durch die der Hufabrieb größer sei als das Wachstum des Horns, außerdem erforderten insbesondere Fehlstellungen einen orthopädischen Hufschutz. Der Eingriff sei auch verhältnismäßig, weil das Bundesverfassungsgericht einen gewissen Überschuss an Ausbildungsanforderungen für zulässig gehalten habe, nicht jedoch eine unzumutbare Überqualifikation (unter Hinweis auf BVerfGE 13, 97 <117>; 54, 301 <330>; 73, 301 <320>).

49

Zwar könne ein empirischer Nachweis der Gefährdung des Tierwohls durch Hufpfleger und Huftechniker wohl nicht gelingen, es sei jedoch von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen. Eine abstrakte Gefährdung des Tierwohls ergebe sich aus dem fehlenden Korrelat von Bezeichnung, Ausbildungsinhalt und Kompetenz von so genannten Hufpflegern und Huftechnikern. Für die Tätigkeiten der Hufversorger seien Kenntnisse erforderlich, die nur bei einer umfassenden Ausbildung zum Hufbeschlagschmied erworben werden könnten.

50

Eine Benachteiligung wegen des Geschlechts erfolge durch das Hufbeschlaggesetz 2006 nicht, weil das Fixieren eines Hufschutzes keine körperliche Belastung darstelle, zu der nicht beide Geschlechter gleichermaßen befähigt seien. Eine „Arbeit am Amboss“ stelle keine gegenüber der Hufzubereitung erhöhte körperliche Anforderung dar. Die Herstellung eines Eisens aus einem Eisenstück, die auch in Zukunft Gegenstand der Prüfung sei, sei in der Praxis selten, weil die Hufschutzmaterialien industriell in verschiedenen Größen vorgefertigt und lediglich noch angepasst würden.

51

4. Dr. med. vet. S... vom Institut für Hufgesundheit sieht im Hufbeschlagn ein „notwendiges Übel“, dessen Vereinbarkeit mit § 3 des Tierschutzgesetzes (TierSchG) fraglich sei. Wenn Pferdehufe den Anforderungen des Hochleistungssports oder bestimmten Zugleistungen auf Straßen nicht gewachsen seien, dann dürfe von den Tieren diese Leistung nicht verlangt werden. Das nachgewiesenermaßen schädigende Aufnageln von Eisen erhöhe zwar momentan die Leistungsfähigkeit des Tieres, die Pferde seien aber solchen Leistungen offenbar von ihrer Natur aus nicht gewachsen. Die Barhufpflege schade Pferden weniger als ein Beschlag oder ein angeklebter Hufschutz.

52

5. Nach Auskunft der Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland - VFD liegen keine Erkenntnisse über die Gefährdung des Tierwohls durch Hufpfleger und Huftechniker vor. Mitunter berichteten Mitglieder von schlechten Erfahrungen mit Vertretern der genannten Berufsgruppen, weitaus häufiger würden solche schlechten

53

Erfahrungen aber im Zusammenhang mit staatlich geprüften Hufschmieden berichtet. Dies erscheine aber auch als zwangsläufig, weil es erheblich mehr Hufschmiede als Hufpfleger und Huftechniker gebe. Das Anbringen von Eisenbeschlägen durch Hufpfleger oder Huftechniker sei nicht beobachtet worden, staatlich geprüfte Hufbeschlagschmiede täten sich allerdings bei der Pflege von dauerhaft oder überwiegend ohne Hufschutz laufenden Pferden schwer, andere Hufschutzarten als Hufeisen aus Kohlenstoff-Stahl einzusetzen.

6. Die Deutsche Reiterliche Vereinigung lehnt eine Differenzierung nach Arten der Hufversorgung durch so genannte Hufpfleger, Huftechniker oder Huforthopäden ab; dem stünden Gründe hoher fachlicher und staatlich kontrollierter Kompetenz bei der Berufsausbildung und Berufsausübung der Hufbeschlagschmiede entgegen. In Wahrheit handele es sich bei der Tätigkeit des Hufpflegers und des Huftechnikern um nichts anderes als um die traditionelle Hufversorgung durch einen Hufbeschlagschmied. 54

Konkrete Fälle der Gefährdung des Tierwohls durch Hufpfleger und Huftechniker seien der Deutschen Reiterlichen Vereinigung nur sporadisch bekannt geworden. Allerdings lasse sich eine abstrakte Gefährdung des Tierwohls feststellen, weil angesichts des deutlich geringeren Ausbildungsaufwands bei den einschlägigen Ausbildungsinstituten von Hufpflegern, Huftechnikern und Huforthopäden diese den fachlichen Anforderungen an einen Hufversorger nicht genügten. 55

7. Nach Auskunft der Deutschen Huforthopädischen Gesellschaft können die barhufbearbeitenden Berufe die für ihre Tätigkeit erforderlichen Kenntnisse nicht bei einer Ausbildung zum staatlich anerkannten Hufbeschlagschmied erlangen. Die auf den Beschlag ausgerichteten Inhalte der Schmiedeausbildung seien für die Barhufbearbeitung irrelevant. Die Berufe der Barhufbearbeiter und Hufschmiede hätten unterschiedliche Verfahrensweisen und Ziele, ergänzten sich als Berufe im Dienst der Pferdegesundheit, könnten sich jedoch wechselseitig nicht ersetzen. Der gesamte Bereich der Metallbearbeitung sei für die Barhufbearbeiter kein erforderlicher Ausbildungsgegenstand, weil sie keine Eisen aufbringen würden. 56

8. Dem Verband der Hufpfleger und Hufheilpraktiker nach Dr. S... liegen keine Erkenntnisse über von Hufpflegern verursachte Gefährdungen des Tierwohls vor. Im Gegenteil würden Pferde mit oftmals chronischen und teilweise als unheilbar geltenden Hufkrankheiten von Hufpflegern und Hufheilpraktikern geheilt. 57

9. Die Gesellschaft für Pferdemedizin weist darauf hin, dass durch ideologisch geprägte und wissenschaftlichen Erkenntnissen entgegenstehende Hufzubereitungs-theorien Gefährdungen des Tierwohls erfolgten. Dies werde auch in Zukunft nicht zu verhindern sein, wenn durch unterschiedliche Ausbildung und Qualifikation einerseits Barhufbehandlung und andererseits Hufbeschlag angeboten würden. Allein das Erkennen des Sachverhalts, welche Hufschutztechnik im Einzelfall zur Anwendung kommen müsse, bedürfe größerer Kenntnisse als diese im Kreise namentlich der Hufpfleger vorhanden seien. Decke die Qualifikation des Hufbehandlers die zur Ver- 58

sorgung des Hufs erforderliche Handlungsbefähigung nicht mehr ab, wäre eine Überweisung an das mit Hufschutz arbeitende Gewerbe erforderlich. Erfahrungen aus der Praxis sprächen jedoch gegen diese Vorgehensweise, die so weder praktiziert noch akzeptiert werde.

Die Auslegung, dass lediglich das dauerhafte Anbringen von Eisen mit Nägeln als Hufbeschlag anzusehen sei, könne niemals im Sinne des Gesetzes gewesen sein. Nicht das Material des Hufschutzes, sondern vielmehr das Anbringen mit Nägeln bedürfe besonderer Kenntnis und Fertigkeit. Jedem in der Pferdepraxis tätigen Tierarzt lägen Erkenntnisse darüber vor, dass in der Vergangenheit Hufpfleger und auch Huftechniker Leistungen im Tätigkeitsbereich der Hufbeschlagschmiede erbracht hätten. Entgegen den Aussagen der Beschwerdeführer beschränke sich ein erheblicher Teil der Huftechniker beim Anbringen von „Hufeisen“ nicht auf das Kleben der Materialien, sondern bringe diese durch Aufnageln an. Auch aus dem Kreis der Hufpfleger seien immer wieder Beispiele in der tierärztlichen Praxis bekannt geworden, in denen sich Hufpfleger nicht auf die Bearbeitung des Barhufs beschränkt hätten, sondern auch dauerhaften Hufschutz angebracht hätten. 59

10. Nach Auskunft der Deutschen Vereinigung zum Schutz des Pferdes liegen dort keinerlei Beschwerden zu Tätigkeiten der Hufpfleger oder Huftechniker vor. 60

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig und im Wesentlichen begründet. 61

I.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden hat das Bundesverfassungsgericht bereits bei Erlass der einstweiligen Anordnung geprüft und bejaht (vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 5. Dezember 2006, NVwZ 2007, S. 324 <325>). Während des weiteren Verfahrensverlaufs haben sich insoweit keine neuen Gesichtspunkte ergeben. 62

II.

Hinsichtlich der wesentlichen, von den Beschwerdeführern angegriffenen Vorschriften des Hufbeschlaggesetzes 2006 sind die Verfassungsbeschwerden begründet. Die Beschwerdeführer werden durch die betreffenden Normen in ihrem durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Recht auf freie Berufswahl verletzt. 63

1. Die Beschwerdeführer können den Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG für sich in Anspruch nehmen. 64

a) Nicht nur Hufbeschlagschmiede, sondern auch Hufpfleger und Huftechniker üben einen Beruf im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG aus. Damit ist die Berufsfreiheit für die Beschwerdeführer zu 6) bis 15), die bereits als Huftechniker tätig sind, ebenso gewährleistet wie für die Beschwerdeführer zu 16) bis 21), die durch die Anmeldung zur entsprechenden Ausbildung oder durch die bereits erfolgte Aufnahme der Berufsaus- 65

bildung ihre Entscheidung für den Hufpfleger- oder Huftechnikerberuf getroffen haben.

aa) Für die Anerkennung einer auf Dauer angelegten und auf die Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage ausgerichteten Tätigkeit (vgl. zu dieser Voraussetzung BVerfGE 7, 377 <397 ff.>) als Beruf ist nicht ausschlaggebend, ob der Gesetzgeber bereits ein entsprechendes Berufsbild vorgesehen hat (vgl. BVerfGE 97, 12 <34>). Von der Berufsfreiheit geschützt sind nicht nur traditionell oder gesetzlich fixierte Berufsbilder, sondern auch aufgrund der fortschreitenden technischen, sozialen oder wirtschaftlichen Entwicklung neu entstandene Berufe (vgl. BVerfGE 97, 12 <25 f.>). Wie das Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Verfahren bereits in seiner Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung (vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 5. Dezember 2006, NVwZ 2007, S. 324 <325>) ausgeführt hat, könnte auch ein etwaiges Verbot für Huftechniker durch das Hufbeschlaggesetz 1940 der Annahme nicht entgegenstehen, dass deren Tätigkeit die Voraussetzungen eines Berufs erfüllt.

66

bb) Ein wichtiges Indiz für die Annahme eines Berufs ist es, dass seiner Ausübung eine über die Vermittlung der üblichen Branchenkenntnisse hinausgehende Berufsausbildung vorausgeht (vgl. dazu BVerfGE 17, 269 <274 f.>). Gemessen hieran hat sich die hufpflegerische und huftechnische Tätigkeit vom traditionellen Beruf des Hufbeschlagschmieds durch die Ablehnung des Eisenbeschlags, die Entwicklung neuer Materialien und Verfahren zum Schutz des Hufs und die veränderten, einen Eisenbeschlag nicht stets erfordernden Bedürfnisse der Pferdehaltung gelöst und zu eigenständigen Berufen weiterentwickelt. Dem tragen nicht nur staatliche normative Regelungen (vgl. die - inzwischen außer Kraft getretene - Verordnung des Freistaats Bayern vom 23. Juni 1995 über die Fortbildungsprüfung zum Fachagrarwirt und zur Fachagrarwirtin Hufpflege <BayGVBI S. 340 ff.>), sondern auch das Entstehen privater Ausbildungseinrichtungen im Bereich von Hufpflege und Huftechnik mit eigenen Lehr- und Prüfungsstandards Rechnung.

67

b) Dementsprechend stellen sich auch das Betreiben von Ausbildungseinrichtungen für Hufpflege und Huftechnik sowie die zugehörige Unterrichtstätigkeit als eigenständige Berufe dar. Es werden die Abkehr vom geschmiedeten Eisenbeschlag auf der Ausbildungsebene fortgeführt und hiervon abgegrenzte Methoden der Hufversorgung gelehrt. Die Beschwerdeführer zu 1) bis 3) können sich hiernach als Betreiber von Schulen zur Ausbildung von Hufpflegern und Huftechnikern ebenso auf den Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG berufen wie die Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) als Lehrerinnen an solchen Schulen.

68

2. Die gesetzliche Neuregelung der Hufversorgung belastet die Beschwerdeführer mit subjektiven Berufswahlbeschränkungen und greift damit in ihre Berufsfreiheit ein.

69

a) Durch das Hufbeschlaggesetz 2006 hat der Gesetzgeber die Berufe der Hufpfleger, der Huftechniker und der Hufbeschlagschmiede zu einem einheitlichen Beruf zusammengeführt. Nicht nur der Eisenbeschlag, sondern sämtliche Verrichtungen am

70

Huf, die dem Schutz, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung dienen, und damit auch die Barhufpflege und die Hufversorgung mit alternativen Hufschutzmaterialien dürfen nur noch durch umfassend qualifizierte Hufbeschlagschmiede ausgeführt werden (vgl. § 2 Nr. 1 HufBeschlG 2006).

Zu einer solchen Vereinheitlichung mehrerer Berufe mit jeweils traditionell oder gesetzlich ausgeprägten Berufsbildern zu einem Beruf ist der Gesetzgeber grundsätzlich befugt. Der Gesetzgeber ist insbesondere nicht gehalten, mehrere Berufe mit ähnlichen Funktionen und unterschiedlichen Ausbildungsgängen und Berufspflichten nebeneinander beizubehalten (vgl. BVerfGE 75, 246 <268>). Die gesetzgeberische Gestaltungsbefugnis findet jedoch Grenzen, für deren Bestimmung die Grundsätze maßgebend sind, die das Bundesverfassungsgericht für die Befugnis des Gesetzgebers entwickelt hat, im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG Berufsbilder zu fixieren (vgl. BVerfGE 75, 246 <265>). Deshalb ist auch bei der Vereinheitlichung mehrerer Berufe zu beachten, dass durch die Festlegung von Berufsbildern und durch das Aufstellen von subjektiven Zulassungsvoraussetzungen in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufswahlfreiheit eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 75, 246 <266 f.>). Eingriffe in dieses Recht sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, der auch für Maßnahmen gilt, die die Freiheit der Berufswahl betreffen (vgl. BVerfGE 7, 377 <399 ff.>; 86, 28 <40>), nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Danach muss die eingreifende Norm nicht nur kompetenzgemäß erlassen worden sein (vgl. BVerfGE 102, 197 <213>), sondern auch durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 75, 246 <267>; 78, 179 <193>).

71

b) Die Legaldefinition in § 2 Nr. 1 HufBeschlG 2006 erweitert den berufsprägenden Begriff des Hufbeschlags auf die Gesamtheit aller Verrichtungen an einem Huf zum Zweck des Schutzes, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung. Die Beschwerdeführer zu 6) bis 15), welche die nun auch für sie zweifelsfrei geltenden gesetzlichen Vorschriften über die Ausbildung und Prüfung von Hufbeschlagschmieden nicht erfüllen, können hiernach ihre Berufe als Huftechniker nicht fortführen (vgl. § 3 Abs. 1 HufBeschlG 2006). Da die Garantie der Freiheit der Berufswahl auch davor schützt, dass der Staat die Aufgabe eines Berufs verlangt (vgl. BVerfGE 85, 360 <373>), liegt für sie ein unmittelbarer Eingriff in ihre Berufsfreiheit in Gestalt subjektiver Zulassungsvoraussetzungen vor.

72

c) Entsprechendes gilt für die Beschwerdeführer zu 16) bis 21), die aufgrund der Neuregelung für die Ausübung ihres Berufs nicht nur eine Ausbildung und Prüfung in den Bereichen der Barhufpflege und alternativer Hufschutzmaterialien absolvieren, sondern als Voraussetzung für den Berufszugang insbesondere Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten auch für den Eisenbeschlagnagel und die Schmiedetechnik erwerben und nachweisen müssen (vgl. etwa § 10 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 und Abs. 1 Nr. 4, Abs. 5 HufBeschlG 2006).

73

d) Subjektive Berufszulassungsvoraussetzungen gelten nun auch für die Beschwerdeführer zu 1) bis 3) als Betreiber von Hufpflegeschulen, die für Hufpfleger- und Huftechnikerberufe ausbilden. Nach § 6 Abs. 1 HufBeschlG 2006 sind als Ausbildungseinrichtungen nur noch Hufbeschlagschulen zulässig, für die eine staatliche Anerkennung erteilt ist. Diese setzt insbesondere voraus, dass schmiedetechnische Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 HufBeschlG 2006), wozu die Beschwerdeführer zu 1) bis 3) aufgrund der Ausrichtung der von ihnen angebotenen Ausbildungsgänge für Hufpfleger und Huftechniker nicht in der Lage sind. Sie werden daher ihre Einrichtungen in der bisherigen Form als Hufpflegeschulen nicht weiterbetreiben können. Auch in ihre Berufswahlfreiheit wird daher durch subjektive Zulassungsvoraussetzungen eingegriffen. 74

e) Schließlich sind auch die Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) in ihrer Berufswahlfreiheit berührt. Nach § 3 Abs. 2 HufBeschlG 2006 darf die fachbezogene Ausbildung an Hufbeschlagschulen außer von Fachtierärzten und Tierärzten mit vergleichbarer Qualifikation nur von geprüften und staatlich anerkannten Hufbeschlaglehrschmieden ausgeübt werden; eine ausreichende Zahl solcher Lehrkräfte muss in der betreffenden Hufbeschlagschule beschäftigt sein (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 HufBeschlG 2006). Für die Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) bedeutet dies, dass durch subjektive Zulassungsvoraussetzungen in ihre Berufsfreiheit eingegriffen wird. Da sie die nun notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllen, können sie ihre berufliche Tätigkeit als Lehrerinnen ohne Erwerb der geforderten Qualifikation als Hufbeschlaglehrschmiedinnen nicht fortsetzen. 75

3. Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer ist nicht gerechtfertigt. 76

a) Das Hufbeschlagesetz 2006 als die gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Berufswahlfreiheit der Beschwerdeführer ist allerdings kompetenzgemäß erlassen. 77

aa) Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich jedenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, weil das Hufbeschlagesetz 2006 vorrangig Regelungen für Berufe im Bereich des Gewerberechts trifft. Diese Materie unterfällt als Teil des Rechts der Wirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung. Auf dieser Grundlage kann der Bund sowohl den Inhalt der beruflichen Tätigkeit wie auch die Voraussetzungen für die Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen) normieren (vgl. BVerfGE 26, 246 <255>). Das Schulrecht als Teil der Kulturhoheit der Länder steht nicht in Frage, wenn - wie hier - der Ausbildungsweg festgelegt wird, welcher der Berufszulassung vorausgehen muss (vgl. BVerfGE 106, 62 <132>). Angesichts der bereits durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG begründeten Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bedarf es keiner Entscheidung darüber, ob diese - wie in den Gesetzesmaterialien angeführt (vgl. BTDrucks 16/29, S. 1) - auch unter dem Gesichtspunkt des Tierschutzes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG hergeleitet werden kann. 78

bb) Die erfolgte bundesgesetzliche Regelung ist auch im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforder- 79

lich. Diese Zielvorgabe hat der Bundesgesetzgeber für die Neuregelung des Hufbeschlags in Anspruch genommen (vgl. BTDrucks 16/29, S. 9 f.).

Zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebiets ist ein Bundesgesetz jedenfalls dann erforderlich, wenn nur dadurch die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sichergestellt oder für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern gesorgt werden kann. Unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen können im deutschen Wirtschaftsgebiet störende Grenzen aufrichten, sie können eine Ballung oder Ausdünnung des Nachwuchses in bestimmten Regionen bewirken, sie können das Niveau der Ausbildung beeinträchtigen und damit erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses sowie für die Berufssituation im Gesamtstaat begründen (vgl. BVerfGE 106, 62 <147>).

80

Vor diesem Hintergrund sind die Voraussetzungen für eine bundesgesetzliche Regelung erfüllt. Das vom Gesetzgeber verfolgte legitime Ziel einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Berufsbilder der hufversorgenden Berufe wäre ohne bundeseinheitliche Regelung auch nicht hinlänglich zu erreichen. Unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber verbleibenden Prärogative für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes (vgl. BVerfGE 106, 62 <149>) kann mithin die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht verneint werden.

81

b) Mit der Neuregelung verfolgt der Gesetzgeber - wie zur Rechtfertigung subjektiver Berufswahlbeschränkungen erforderlich (vgl. BVerfGE 7, 377 <378, 406>; stRspr) - auch das Ziel, ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut zu schützen.

82

aa) Ein hinreichendes legitimes Ziel ist gegeben, weil es Zweck des Hufbeschlaggesetzes 2006 ist, den Tierschutz durch die Sicherung der Qualität der Hufversorgung zu fördern (vgl. BTDrucks 16/29, S. 1 und S. 11). Die Tiere sollen vor körperlichen Schmerzen, Leiden und Schäden durch unsachgemäß hergestellten und unqualifiziert angebrachten Hufschutz sowie unzulänglich gepflegte Hufe bewahrt werden. Mit der hiernach erstrebten Verbesserung des Tierschutzes wird ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut verfolgt; denn die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber durch Art. 20a GG, geeignete Vorschriften mit dem Ziel des Tierschutzes zu erlassen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. März 2007 - 1 BvF 1/05 -, DVBl 2007, S. 821 <831> für den Umweltschutz gemäß Art. 20a GG).

83

bb) Der Gesetzgeber durfte in der früheren rechtlichen Regelung eine erhebliche Gefährdung der Tiergesundheit sehen. Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so gibt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum (vgl. BVerfGE 77, 84 <106>; 110, 141 <157 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Dezember 2006 - 1 BvR 2576/04 -, NJW 2007, S. 979 <980> m.w.N.). Der Einschätzung des Gesetzgebers bleibt insbesondere der der Neuregelung zugrunde liegende Ansatz überlassen, dass eine ordnungsgemäße Hufversorgung keine der verschiedenen Korrektur-, Schutz- und Behandlungsoptionen ausschließen darf, und daher sicherzustellen ist, dass aus dem gesamten Spektrum

84

zwischen Barhufpflege über alternative Hufschutzmaterialien bis hin zum Eisenbeschlag die für den jeweiligen Einzelfall angezeigte Methode Anwendung findet. Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme unter Hinweis auf Erkenntnisse aus der Veterinärmedizin und der Pferdehaltung ausführt, soll aufgrund der vielfältigen Faktoren, die für die Erhaltung und Wiederherstellung der Hufgesundheit zu beachten sind, dieser ganzheitliche Ansatz sicherstellen, dass Schmerzen, Bewegungsbeeinträchtigungen und Leiden der betroffenen Tiere vermieden werden. Im Gegensatz dazu konnten das bisher geltende Hufbeschlaggesetz 1940 und die auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen wegen der alleinigen Ausrichtung am Eisenbeschlag und der entsprechenden Ausbildung der Hufbeschlagschmiede die notwendige umfassende Qualifikation nicht gewährleisten. Hierauf reagierte der Gesetzgeber mit einer Erweiterung und Intensivierung der Kenntnisse und Fertigkeiten, die von den Hufbeschlagschmieden auf den Gebieten der Hufpflege und der alternativen Hufschutzmaterialien zu erwerben und nachzuweisen sind.

c) Die Schaffung eines einheitlichen Berufs mit umfassenden Zugangsvoraussetzungen ist geeignet, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel eines verbesserten Tierschutzes zu erreichen. 85

aa) Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt mithin die Möglichkeit der Zweckerreichung (vgl. BVerfGE 96, 10 <23>; 100, 313 <373>; 103, 293 <307>). Diese ist hier zu bejahen. Mit der gesetzlichen Fixierung eines einheitlichen Berufsbilds und insbesondere mit der Einführung umfassender Ausbildungs- und Prüfungsstandards auf insgesamt höchstem Niveau ist es möglich, eine qualifizierte Hufversorgung sicherzustellen und damit einen verbesserten Schutz der Tiergesundheit zu erreichen. Dabei zeigen die Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen, die sich aus dem Hufbeschlaggesetz 2006 und namentlich aus der Hufbeschlagverordnung 2006 (vgl. etwa § 7 Abs. 1 Nr. 6 und 7, § 8 Abs. 3 Nr. 5, 7 und 9, Abs. 4 Nr. 7 und 8, § 10 Abs. 1 Nr. 2 und 3, § 11 Abs. 3 Nr. 6 HufBeschlV 2006) ergeben, dass die Hufbeschlagschmiede entgegen dem Vortrag der Beschwerdeführer künftig nicht nur die „metallurgischen“, sondern sämtliche hufversorgenden Arbeiten, also auch solche der Hufpflege und solche unter Einsatz alternativer Hufschutzmaterialien, beherrschen müssen. 86

bb) Die Vereinheitlichung des Berufsbilds erweist sich auch nicht deshalb als objektiv untauglich, weil - wie die Beschwerdeführer geltend machen - sie zu einer drastischen Verknappung des Hufversorgungsangebots führen und damit im Ergebnis dem Ziel des Tierschutzes zuwiderlaufen würde. Für eine solche Befürchtung gibt es, zumal unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums, der dem Gesetzgeber für die Beurteilung der Eignung des von ihm gewählten Mittels zuzubilligen ist (vgl. BVerfGE 104, 337 <347 f.>), keine hinreichenden Anhaltspunkte. Aufgrund der Übergangsregelung in § 10 HufBeschlIG 2006 können die derzeit tätigen Hufbeschlagschmiede und Hufpfleger im Unterschied zu den Huftechnikern ihre beruflichen Tätigkeiten auch unter der Geltung der Neuregelung fortsetzen. Angesichts der Zahl von etwa 4.000 Hufbeschlagschmieden sowie etwa 700 Hufpflegern ist nicht zu erwarten, 87

dass mit dem Wegfall der Hufversorgung durch Huftechniker, deren Zahl auf 300 geschätzt wird, eine erhebliche und nachhaltige Einschränkung der Qualität der Hufversorgung einhergehen wird.

d) Die Neuregelung ist zudem erforderlich, um das erstrebte Ziel eines verbesserten Tierschutzes zu erreichen.

88

aa) Die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen, gegen die sich die Beschwerdeführer wenden, sind nur dann erforderlich, wenn ein anderes, gleich wirksames, aber die Berufsfreiheit weniger einschränkendes Mittel nicht zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 80, 1 <30> m.w.N.). Der Eingriff in die Berufswahlfreiheit darf nicht weiter gehen, als es die rechtfertigenden Gemeinwohlbelange erfordern (vgl. BVerfGE 106, 216 <219>). Allerdings steht dem Gesetzgeber auch bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung der von ihm verfolgten Gemeinwohlzwecke für erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 110, 141 <157 f.> m.w.N.).

89

bb) Nach diesen Maßstäben lässt sich die Erforderlichkeit der durch das Hufbeschlaggesetz 2006 eingeführten subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen nicht verneinen. Für die Prüfung der Erforderlichkeit ist von der in der Einschätzungsprerogative des Gesetzgebers liegenden Konzeption auszugehen, dass mit Rücksicht auf die Tiergesundheit jeweils im konkreten Einzelfall eine Entscheidung für eine der verschiedenen Möglichkeiten aus dem gesamten Spektrum der Hufversorgung getroffen werden muss. Es ist daher nur folgerichtig, dass der Gesetzgeber den Tierhaltern verlässliche Berufsträger zur Verfügung stellen will, die umfassend kompetent beraten und sämtliche Korrektur-, Schutz- und Behandlungsoptionen zur Hufversorgung sicher beherrschen sowie tiergerecht anwenden können.

90

Demgegenüber stellt ein gezieltes Vorgehen der zuständigen Behörden zur Bekämpfung von in Einzelfällen unsachgemäßer Hufversorgung kein in gleicher Weise geeignetes, jedoch weniger belastendes Mittel dar. Solche konkreten Missstände werden den Behörden regelmäßig erst dann bekannt, wenn es zumindest in einem Fall zu erheblichen beruflichen Fehlleistungen gekommen ist. Dann musste das Tier jedoch bereits Schmerzen und möglicherweise auch gesundheitliche Schäden erleiden, weshalb das Ziel des Schutzes der Tiergesundheit zumindest in diesem Einzelfall verfehlt wird. Dem ließe sich zwar durch umfassende präventive Kontrolle des Tierbestands zumindest teilweise entgegenwirken. Auf eine derart strenge Überwachung kann der Gesetzgeber jedoch nicht verwiesen werden, weil sie mit einem hohen Kostenaufwand verbunden wäre, den er als unzumutbar ansehen durfte (vgl. BVerfGE 77, 84 <110 f.>; 81, 70 <91 f.>).

91

e) Die subjektiven Berufszulassungsvoraussetzungen, die mit der Zusammenführung der Berufe geschaffen worden sind, belasten die Beschwerdeführer jedoch unangemessen. 92

Bei der normativen Fixierung eines Berufsbilds im Wege der Vereinheitlichung mehrerer Berufe hat der Gesetzgeber auch darauf zu achten, dass er keine Regelung trifft, die sich als eine übermäßige, unzumutbare Belastung darstellt (vgl. BVerfGE 75, 246 <267>). Insbesondere muss das Maß der den Einzelnen treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen (vgl. BVerfGE 76, 1 <51>). Dem ist vorliegend nicht hinreichend Rechnung getragen. 93

aa) Soweit die Neuregelung die Barhufversorgung den staatlich anerkannten Hufbeschlagschmieden vorbehält, bedeutet dies für die Beschwerdeführer zu 16) bis 21), die den damit für die Zukunft abgeschafften Hufpflegeberuf nicht mehr wählen können, eine unzumutbare Belastung. Die Intensität dieses Eingriffs in die Freiheit der Berufswahl steht außer Verhältnis zu den Vorteilen, die mit der Zusammenführung beider Berufe zugunsten eines durch die Sicherung der Qualität der Hufversorgung verbesserten Tierschutzes erreicht werden können. 94

(1) Die Neuregelung durch das Hufbeschlaggesetz 2006 beschränkt sich nicht darauf, den Tierhaltern kompetente Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, die im Einzelfall umfassend beraten können und dazu in der Lage sind, die jeweils angezeigte Hufversorgung selbst vorzunehmen. Es wird vielmehr die gesamte Hufversorgung einschließlich der Barhufpflege bei den Hufbeschlagschmieden monopolisiert. Auf diese Weise wird das Ziel des Schutzes der Tiergesundheit verlässlich erreicht. Vor dem Hintergrund der seiner Einschätzung überlassenen Konzeption des Gesetzgebers verbietet es sich insbesondere, einen Hufschutz durch Eisenbeschlag und andere Materialien gänzlich auszuschließen und allein die Pflege und Versorgung des Barhufs als der Tiergesundheit förderlich anzuerkennen. Indem der Gesetzgeber auch die Barhufpflege den Hufbeschlagschmieden vorbehält, wirkt er solchen Verengungen des Versorgungsangebots effektiv entgegen; denn ein in Theorie und Praxis umfassend qualifizierter Berufsträger wird die Grenzen dieser Methode im Regelfall eher erkennen oder einräumen als ein Berufsträger, dessen berufliche Qualifikation auf Barhufpflege beschränkt ist. 95

(2) Den befürchteten unsachgemäßen Verengungen des Versorgungsangebots kann allerdings auch dadurch entgegengetreten werden, dass der Zugang zum Beruf des Hufpflegers von dem Erwerb und dem Nachweis der theoretischen Kenntnisse abhängig gemacht wird, die notwendig sind, um aus dem gesamten Versorgungsspektrum und mithin unter Einschluss von Hufschutzmaterialien einschließlich des Eisenbeschlags die jeweils indizierte Methode auswählen zu können. Im Rahmen solcher Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften könnte der Gesetzgeber zudem, wenn er anderenfalls eine Gefahr für die Tiergesundheit sieht, die Vermittlung und den Prüfungsnachweis der Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten regeln, die spe- 96

ziell für eine qualifizierte Barhufpflege erforderlich sind. Auf diese Weise kann auch ohne schmiedetechnische Ausbildung die Fähigkeit begründet und die Bereitschaft der Hufpfleger gefördert werden, auf im Einzelfall indizierte andere Hufversorgungsmethoden wie den Eisenbeschlag oder alternative Hufschutzmaterialien auch dann hinzuweisen und sie gegebenenfalls zu empfehlen, wenn sie diese nicht selbst vornehmen können.

Zwar mag die Neigung, eine Barhufpflege in der konkreten Situation als ungeeignet einzuschätzen, noch größer sein, wenn Tierhalter nicht erforderlichenfalls an andere, besser qualifizierte Anbieter verwiesen werden müssen. Dieser Zugewinn an Effektivität erlangt jedoch kein entscheidendes Gewicht. Dies belegen die Erfahrungen aus dem Bereich der nichtärztlichen Heilkunde. Obwohl es dort um den Schutz der menschlichen Gesundheit und damit um den Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts (vgl. BVerfGE 7, 377 <414>) geht, wurde kein Heilkundemonopol für Ärzte geschaffen. Vielmehr wird die heilkundliche Befugnis auch Heilpraktikern erteilt, wobei sich die insoweit maßgeblichen berufsrechtlichen Regelungen auf das Ziel bloßer Gefahrenabwehr beschränken (vgl. BVerfGE 78, 155 <163>). Heilpraktiker müssen deshalb nicht über umfassende heilkundliche Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen (vgl. BVerfG, a.a.O.), dürfen Patienten aber nur im Rahmen ihres persönlichen Könnens behandeln (vgl. Dünisch/Bachmann, Das Recht des Heilpraktikerberufes und der nichtärztlichen Heilkundeausübung, Stand: 2000, vor § 1 HPG, Rn. 3.4). Obwohl Heilpraktiker hiernach Patienten an Ärzte verweisen müssen, sobald die Grenzen ihrer heilkundlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erreicht werden, sind über Jahrzehnte hinweg keine Missstände zu Tage getreten, die für den Gesetzgeber im Interesse des Schutzes der Volksgesundheit Anlass zum Einschreiten gewesen wären.

97

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist die Einschätzung gerechtfertigt, dass mit der Monopolisierung der Barhufpflege zugunsten der Hufbeschlagschmiede keine Vorteile für die Tiergesundheit verbunden sind, die entscheidend über das hinausgehen, was durch nachgewiesene theoretische Kenntnisse über das gesamte Spektrum der Methoden zur Hufversorgung erreicht werden kann. Dem steht jedoch die Schließung eines Berufs und damit ein schwerwiegender Eingriff in die Berufswahlfreiheit gegenüber. Wird die Versorgung auch von Barhufen den Hufbeschlagschmieden vorbehalten, so bleibt für die Hufpfleger, deren Tätigkeit sich auf diese Art der Hufbearbeitung beschränkt, keinerlei Raum zur beruflichen Betätigung. Der Hufpflegerberuf wird für die Zukunft (vgl. die Übergangsregelung in § 10 Abs. 2 HufBeschlG 2006) abgeschafft und damit zu einem „auslaufenden Beruf“, der von niemandem mehr gewählt werden kann (vgl. BVerfGE 75, 246 <267> für den Beruf des Vollrechtsbeistands). Die Abwägung des geringen zusätzlichen Nutzens für die Tiergesundheit mit den erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Freiheit der Berufswahl ergibt daher, dass das Maß der Belastung der Grundrechtsträger nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht.

98

bb) Unangemessen ist die Neuregelung auch gegenüber den Beschwerdeführern zu 6) bis 15). Für ihre Berufswahlfreiheit entstehen schwerwiegende Nachteile. Unterziehen sie sich nicht der Ausbildung zum Hufbeschlagschmied und absolvieren sie nicht die für diesen Beruf vorgeschriebene Prüfung (vgl. § 4 HufBeschlG 2006), so können sie ihre berufliche Tätigkeit nicht fortsetzen (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 HufBeschlG 2006). Dies belastet die Beschwerdeführer zu 6) bis 15) in unzumutbarer Weise.

99

(1) Es verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn von einem Berufsbewerber Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt werden, die in keinem Verhältnis zu der geplanten Tätigkeit stehen (vgl. BVerfGE 54, 301 <330 f.> m.w.N.). Ob der Gesetzgeber bei der normativen Fixierung von Berufsbildern diesen Anforderungen durch eine genügende „Auffächerung“ unter mehreren Berufen Rechnung getragen hat, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Dem Gesetzgeber verbleibt in jedem Fall ein Spielraum, weil er zur Typisierung gezwungen ist und auf dieser Grundlage von durchschnittlich gerechtfertigten Qualifikationserfordernissen ausgehen darf (vgl. BVerfGE 13, 97 <117>). Deshalb ist ein sich in vernünftigen Grenzen haltender „Überschuss“ an Ausbildungsanforderungen hinzunehmen, falls die darin liegende Freiheitsbeschränkung durch den Zuwachs an beruflichen Chancen und sozialem Ansehen aufgewogen wird (vgl. BVerfGE 73, 301 <320>). Voraussetzung für die Akzeptanz einer überschießenden Qualifikation ist aber, dass die Regelung im Ganzen nicht zu einer Verzerrung der überkommenen und tatsächlich bestehenden Verhältnisse im Bereich der betroffenen Berufe führt (vgl. BVerfGE 13, 97 <117 f.>).

100

(2) Daran gemessen steht das Qualifikationserfordernis schmiedetechnischer Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in keinem Verhältnis zur beruflichen Tätigkeit der Huftechniker. Bewerber für den Huftechnikerberuf müssen künftig eine mindestens zweijährige praktische Tätigkeit bei einem Hufbeschlagschmied nachweisen (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 HufBeschlG 2006), wobei sie insbesondere Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten für das Herstellen, das Bearbeiten, das Anpassen und das Befestigen sämtlicher Hufschutzmaterialien und damit unter Einschluss des Eisenbeschlags erwerben sollen (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 7 HufBeschlIV 2006). Außerdem sind ein vierwöchiger Einführungslehrgang (§ 6 HufBeschlIV 2006) und ein viermonatiger Vorbereitungslehrgang (§ 8 HufBeschlIV 2006) zu absolvieren, die ebenfalls auf die umfassende Qualifikation des Hufbeschlagschmieds ausgerichtet sind. So umfasst etwa der praktische Teil des Vorbereitungslehrgangs die Vermittlung und Vertiefung von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten für das Schmieden von Hufeisen (§ 8 Abs. 3 Nr. 12 HufBeschlIV 2006). Der Ausbildung entsprechend hat ein Berufsbewerber im Rahmen der praktischen Prüfung zum staatlich anerkannten Hufbeschlagschmied einen Warmbeschlag mit Hufeisen durchzuführen und ein Huf- oder Klauen-eisen aus Stabmaterial herzustellen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 HufBeschlIV 2006). Im theoretischen Teil der Prüfung ist außerdem ein Fallbericht über die Durchführung einer selbst gewählten Beschlagarbeit zu erstellen und der Nachweis von Kenntnissen über die Grundsätze und Regeln für die Ausführung des

101

Huf- und Klauenbeschlags zu erbringen (§ 11 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 4 HufBeschIV 2006).

All das zwingt Huftechniker zum Erwerb überschießender Qualifikationen. Sie benötigen die genannten schmiedetechnischen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten nicht, weil sie den Eisenbeschlag als Teil ihrer zukünftigen beruflichen Tätigkeiten nicht anstreben, sondern im Gegenteil für ihren Beruf nachdrücklich ausschließen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des vom Gesetzgeber verfolgten Konzepts, den Tierhaltern im Interesse der Tiergesundheit den Zugang zu allen Angeboten der Hufversorgung zu eröffnen. Um ihnen die erforderlichen kompetenten Ansprechpartner auch unter den Huftechnikern zur Verfügung zu stellen, reicht es - nicht anders als bei den Hufpflegern - aus, wenn Huftechniker zur Aufnahme ihres Berufs theoretische Kenntnisse erwerben und nachweisen müssen, die sie in die Lage versetzen, uneingeschränkt aus dem gesamten Versorgungsspektrum einschließlich des Eisenbeschlags die jeweils indizierte Methode auszuwählen, die Tierhalter entsprechend zu beraten und gegebenenfalls an Hufbeschlagschmiede zu verweisen. Obwohl es sich um Berufe mit teilidentischen Tätigkeitsbereichen handelt, genügen für den Huftechnikerberuf aus sachlichen Gründen deutlich andere Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen, als sie der höher qualifizierte Beruf des Hufbeschlagschmieds verlangt (vgl. zu diesem Kriterium BVerfGE 75, 246 <270>). Überdies kann der Gesetzgeber zur Abwehr von Gefahren für die Tiergesundheit auch von Huftechnikern den Erwerb und den Nachweis der Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten verlangen, die zu einem qualifizierten Einsatz von Hufschutzmaterialien unter Ausschluss des Eisenbeschlags erforderlich sind.

102

(3) Die durch die Neuregelung vorgesehenen Anforderungen an die Qualifikation der Huftechniker sind nicht angemessen. Denn die Neuregelung im Ganzen, also das gesetzgeberische Modell eines einheitlichen Berufsbilds des Hufbeschlagschmieds mit umfassender theoretischer und praktischer Qualifikation für alle Arten der Hufversorgung (vgl. § 2 Nr. 1 HufBeschIG 2006), geht an den überkommenen und tatsächlich bestehenden Verhältnissen vorbei, wie sie sich im Bereich der beruflichen Betätigung von Huftechnikern einerseits und Hufbeschlagschmieden andererseits entwickelt haben und wie sie gegenwärtig anzutreffen sind. Der Huftechnikerberuf ist entstanden, weil der Eisenbeschlag wegen der zunehmenden Bedeutung von Pferden als Freizeit- und Sporttieren und der Entwicklung neuer Materialien zum Zwecke des Hufschutzes nicht länger die allein angezeigte Methode der Hufversorgung darstellt. Huftechniker bieten daher ihre Dienste gerade als Alternative zum Eisenbeschlag an und ihre Leistungen werden entsprechend nachgefragt. Werden sie dem Berufsbild des Hufbeschlagschmieds unterworfen, so sind sie gezwungen, Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben, von denen sie keinen Gebrauch machen wollen, und die die interessierten Tierhalter bei ihnen auch weder erwarten noch in Anspruch nehmen wollen. Es wird also durch die Neuregelung ein Beruf mit dem des Hufbeschlagschmieds zusammengefasst, dessen Entstehung und Fortbestand sich gerade aus der Abgrenzung in Ansatz und Methoden von der - durch den

103

Eisenbeschlag gekennzeichneten - Hufversorgung durch den Hufbeschlagschmied erklären.

Es kommt hinzu, dass Huftechniker durch den Erwerb und Nachweis einer schmiedetechnischen Qualifikation keinen Zuwachs an beruflichen Chancen und sozialem Ansehen erfahren, der die überschießenden Anforderungen aufwiegen könnte. Aufgrund des eigenen beruflichen Selbstverständnisses wollen Huftechniker eine Hufversorgung durch Eisenbeschlag nicht selbst anbieten. Auch die Tierhalter, die sich an Huftechniker wenden, erwarten von ihnen solche Leistungen nicht, sondern werden einem Eisenbeschlag regelmäßig distanziert gegenüberstehen. Unter diesen Umständen bleibt die Überqualifikation für das berufliche Umfeld der Huftechniker ohne positive Effekte und kann daher unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls nicht hingenommen werden. 104

cc) Der Erwerb und der Nachweis einer unzumutbaren Überqualifikation wird auch von den Beschwerdeführern zu 1) bis 3) als Betreibern von Schulen für Hufpflege und Huftechnik sowie von den Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) als Lehrerinnen an solchen Einrichtungen verlangt. 105

(1) Nach § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Nr. 1 HufBeschlG 2006 dürfen auch Einrichtungen, die Hufpfleger oder Huftechniker ausbilden, nur noch betrieben werden, wenn sie als Hufbeschlagschulen staatlich anerkannt sind. Diese Anerkennung setzt wiederum voraus, dass auch schmiedetechnische Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 HufBeschlG 2006). Für dieses zwingend vorgeschriebene Ausbildungsangebot gibt es jedoch keine Rechtfertigung, weil weder Hufpfleger noch Huftechniker für ihre ordnungsgemäße berufliche Tätigkeit der insoweit vermittelten Qualifikation bedürfen. Das Ziel eines verbesserten Schutzes der Tiergesundheit lässt sich mit Blick auf die Berufsfreiheit bereits dann in angemessener Weise erreichen, wenn durch das Gesetz die Vermittlung der theoretischen Kenntnisse sichergestellt ist, die dem Berufsträger eine Auswahl der im Einzelfall indizierten Methode aus dem gesamten Spektrum der Hufversorgung ermöglichen. Es wird daher auch für die Betreiber von Ausbildungseinrichtungen ein Übermaß an Anforderungen geschaffen. Dieses müssen sie nicht hinnehmen, weil es wegen ihres auf Hufpflege und Huftechnik begrenzten Ausbildungsangebots nicht durch einen Zuwachs an beruflichen Chancen aufgewogen wird. 106

(2) Entsprechendes gilt für die Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5), die ihre berufliche Tätigkeit nur dann fortsetzen können, wenn sie die staatliche Anerkennung als Hufbeschlagleherschmiedinnen erwerben (vgl. § 3 Abs. 2 HufBeschlG 2006). Da sich das Gesetz auch den Lehrkräften gegenüber nicht darauf beschränkt, die Vermittlung der theoretischen Kenntnisse für eine qualifizierte Methodenauswahl sicherzustellen, wird auch von ihnen eine nicht hinnehmbare Überqualifikation verlangt. 107

4. Die Verletzung der Berufsfreiheit der Beschwerdeführer führt zur Nichtigkeit der wesentlichen, nicht jedoch aller angegriffenen Vorschriften (a); die betroffenen Rechtsnormen sind außerdem nicht vollständig nichtig (b). 108

a) Die Regelungen, durch die die Beschwerdeführer in ihrer Berufsfreiheit verletzt werden, finden sich in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 sowie in § 6 HufBeschlG 2006 jeweils in Verbindung mit der umfassenden Definition des Hufbeschlags in § 2 Nr. 1 HufBeschlG 2006. Durch diese Regelungen wird den Huftechnikern, hier also den Beschwerdeführern zu 6) bis 15), die Fortsetzung ihrer beruflichen Tätigkeit ebenso untersagt wie den Beschwerdeführerinnen zu 4) und 5) die Fortführung ihrer Lehrtätigkeit, den Beschwerdeführern zu 1) bis 3) der weitere Betrieb ihrer Ausbildungseinrichtungen sowie den Beschwerdeführern zu 16) bis 21) die Aufnahme der von ihnen gewählten Berufe. Nur diese Vorschriften können Gegenstand der Nichtigkeitsklärung sein (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). 109

Demgegenüber beeinträchtigt die in § 4 HufBeschlG 2006 geregelte staatliche Anerkennung als Hufbeschlagschmied die Beschwerdeführer ebenso wenig wie die in § 5 HufBeschlG 2006 geregelte Anerkennung als Hufbeschlaglehrschmied. Eine solche staatliche Anerkennung als Hufbeschlagschmiede oder Hufbeschlaglehrschmiede wird von den Beschwerdeführern nicht angestrebt. Gleiches gilt für die Bußgeldvorschrift in § 9 110

HufBeschlG 2006 und die Übergangsregelungen in § 10 HufBeschlG. Diese Normen betreffen die Beschwerdeführer nicht, weil sie den zugrunde liegenden, insoweit nichtigen Bestimmungen des Hufbeschlagesgesetzes 2006 nicht unterworfen sind.

b) Die Nichtigkeitsklärung ist ferner nach Maßgabe der Entscheidungsformel zu beschränken. Die betroffenen Vorschriften sind insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als durch sie der Beruf des Hufbeschlagschmieds hinsichtlich der Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen modernisiert und insbesondere durch gesteigerte Kompetenzen in den Bereichen der Barhufpflege und alternativer Hufschutzmaterialien aufgewertet wird (vgl. BTDrucks 16/29, S. 9). Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist allein, dass zugleich die gesamte Hufversorgung Hufbeschlagschmieden vorbehalten und damit die Berufe der Hufpfleger und Huftechniker geschlossen wurden. Allein die Unterwerfung dieser Berufsgruppen unter die Anforderungen an Hufbeschlagschmiede begründet die Verfassungswidrigkeit der hier geprüften Normen. Demgemäß sind die genannten Normen nur insoweit für nichtig zu erklären, als von ihnen mit den Hufpflegern und Huftechnikern auch Berufsgruppen erfasst werden, die Verrichtungen an Hufen zum Zweck des Schutzes, der Gesunderhaltung, der Korrektur oder der Behandlung vornehmen, ohne dabei einen Eisenbeschlagn anzubringen, sowie Personen und Einrichtungen, die zu solchen Verrichtungen ausbilden. 111

Im unbeanstandeten Teil können die betroffenen Regelungen eigenständig fortbestehen. Aus der Nichtigkeit einzelner Vorschriften folgt die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes nur, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben (vgl. BVerfGE 82, 159 <189>; 100, 249 <262 f.> m.w.N.). Hierfür ist vorliegend nichts zu ersehen. Zwar wird das gesetzgeberische Ziel der Schaffung eines umfassenden einheitlichen Berufs nicht verwirklicht; dies bedeutet jedoch nicht, 112

dass damit auch das weitere Anliegen einer Anpassung des Berufs der Hufbeschlag-
schmiede an moderne Entwicklungen gegenstandslos geworden ist.

5. Da die maßgebenden Regelungen hiernach bereits mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht 113
vereinbar sind, erübrigt sich eine Prüfung am Maßstab des Art. 3 GG.

6. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 34a Abs. 2 BVerfGG. Es entspricht der 114
Billigkeit, den Beschwerdeführern, die ihr wesentliches Verfahrensziel erreicht ha-
ben, volle Kostenerstattung zuzuerkennen (vgl. BVerfGE 79, 372 <378>).

	Der Richter Steine ist ausgeschieden und daher der Unter- schrift gehindert. Papier	Hohmann- Dennhardt
Papier		
Hoffmann-Riem	Bryde	Gaier
Eichberger	Schluckebier	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 3. Juli 2007 -
1 BvR 2186/06**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 3. Juli 2007 - 1 BvR 2186/06
- Rn. (1 - 114), http://www.bverfg.de/e/rs20070703_1bvr218606.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rs20070703.1bvr218606