



---

## Sachstand

---

### **Gefahrenabwehr in öffentlich zugänglichen Gebäuden** Einzelfragen zum Gesetzgebungsverfahren

**Gefahrenabwehr in öffentlich zugänglichen Gebäuden**

## Einzelfragen zum Gesetzgebungsverfahren

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 011/23  
Abschluss der Arbeit: 16.03.2023  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

---

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**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Gesetzgebungskompetenz zur Abwehr von Gefahren in öffentlich zugänglichen Gebäuden</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Gefahrenabwehr im Rahmen des Bauordnungsrechts</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Die Bauordnungen der Bundesländer normieren unter anderem Vorgaben zur Abwehr von Gefahren, die durch bauliche Anlagen hervorgerufen werden können.<sup>1</sup> Neben den spezifisch durch bauliche Anlagen hervorgerufenen Gefahren können jedoch gerade in **öffentlich zugänglichen Gebäuden** auch **Gefahren** auftreten, die **nicht im Zusammenhang mit den baulichen Eigenarten** stehen. So besteht etwa in stark frequentierten Gebäuden eine erhöhte Gefahr für medizinische Notfälle.

In der Vergangenheit wurde vor diesem Hintergrund beispielsweise bereits die Einführung einer Verpflichtung zur Bereithaltung von Automatisierten Externen Defibrillatoren (AED) diskutiert, die zur Wiederbelebung nach einem Herzstillstand oder zur Beendigung von Herzrhythmusstörungen eingesetzt werden.<sup>2</sup> Nunmehr ist für künftige Gesetzgebungsverfahren fraglich, wie die **Gesetzgebungskompetenzen** zwischen dem Bund und den Ländern für Vorschriften verteilt sind, die nicht-gebäudespezifische Gefahren in allgemein zugänglichen Gebäuden adressieren, und ob derartige Normen den Eingang in die **Landesbauordnungen** finden könnten.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erteilen keine Auskünfte für den Einzelfall. Insoweit werden im Folgenden lediglich allgemeine Implikationen aufgezeigt, die für den künftigen Erlass von Vorschriften zur Abwehr allgemeiner, nicht durch bauliche Eigenarten hervorgerufene Gefahren im Einzelfall gelten könnten.

## 2. Gesetzgebungskompetenz zur Abwehr von Gefahren in öffentlich zugänglichen Gebäuden

**Grundsätzlich** steht den **Ländern das Recht der Gesetzgebung** zu, soweit das Grundgesetz (GG)<sup>3</sup> nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zuweist (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemisst sich daher nach den Vorschriften über die **ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung** (Art. 70 Abs. 2 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz obliegt die Gesetzgebung hingegen allein dem Bund, wenn nicht die Länder in einem Bundesgesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt werden (Art. 71 GG). Nach dieser grundgesetzlichen Kompetenzverteilung ist

---

1 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 43. Ergänzungslieferung 2022, §89 VwGO, Rn. 211.

2 Vgl. etwa die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Gesetzliche Grundlagen und Voraussetzungen für die Einführung und Anwendung von Automatisierten Externen Defibrillatoren sowie eine mögliche Verpflichtung öffentlicher Feuerwehren zu deren Vorhaltung und Anwendung, Ausarbeitung vom 05.05.2006, WD 3 – 182/06, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/415136/9690bdfdb87d1c068bd98330a161a5d7/WD-3-182-06-pdf-data.pdf> (Stand dieser sowie sämtlicher nachfolgender Internetquellen: 16.03.2023).

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

der Zuständigkeitsbereich der Länder folglich durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt.<sup>4</sup> Mithin ist auch die Gesetzgebungskompetenz für Normen, die der Abwehr von Gefahren in öffentlich zugänglichen Gebäuden dienen, ohne an deren bauliche Eigenarten anzuknüpfen, anhand der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu bestimmen.

Die Abwehr von Gefahren in Gebäuden dürfte zunächst nicht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das **Bodenrecht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) unterfallen. Denn diese ermächtigt den Bundesgesetzgeber allein zum Erlass von Vorschriften, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.<sup>5</sup> Hierzu zählt insbesondere das **Bauplanungsrecht**, nach dem städtebauliche Pläne festlegen können, in welcher Weise Eigentümer ihr Grundstück nutzen dürfen.<sup>6</sup> So erstreckt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht **nicht** auf das **Gefahrenabwehrrecht für bauliche Anlagen**.<sup>7</sup> Dieses ehemalige „Baupolizeirecht“ unterliegt vielmehr der **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder** nach Art. 70 Abs. 1 GG.<sup>8</sup>

Beschränken sich die Vorschriften auf die Abwehr von **nicht-gebäudespezifischen Gefahren am Arbeitsplatz**, könnte die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für den **Arbeitsschutz** Anwendung finden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Als Arbeitsschutz wird der Schutz der Arbeitnehmer vor Gefahren, die sich aus der Arbeit oder im Zusammenhang mit der Arbeit ergeben, bezeichnet.<sup>9</sup> Dies umfasst den Schutz am Arbeitsplatz durch **Gefahrenvorsorge** oder **Gefahrenabwehr**.<sup>10</sup> In Ausübung dieser Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund bereits das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)<sup>11</sup> erlassen. Dieses ermächtigt etwa in §§ 18, 19 ArbSchG zum Erlass der auf den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten abzielenden Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)<sup>12</sup>. Darin ist für die medizinische Notfallversorgung von Arbeitnehmern normiert, dass Arbeitgeber Einrichtungen zur Notfallhilfe zur Verfügung zu stellen und zu prüfen haben (§ 4 Abs. 5 ArbStättV). Die im Einzelfall bereitzuhaltenden Mittel zur Ersten Hilfe können

---

4 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 28.01.2014, Az.: 2 BvR 1561, 1562, 1563, 1564/12, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 135, 155-234 (196).

5 Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.06.1954, Az.: 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407-439 (424).

6 Ebenda.

7 Ebenda, 431-434.

8 Ebenda.

9 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. Ergänzungslieferung September 2022, Art. 74 GG, Rn. 292.

10 Ebenda.

11 Arbeitsschutzgesetz vom 07.08.1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 6k des Gesetzes vom 16.09.2022 (BGBl. I S. 1454) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/arbSchG/>.

12 Arbeitsstättenverordnung vom 12.08.2004 (BGBl. I S. 2179), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334) geändert worden ist, abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/arbStattV\\_2004/](https://www.gesetze-im-internet.de/arbStattV_2004/).

den technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR A.4.3)<sup>13</sup> entnommen werden. Der Bundesgesetzgeber hat demnach bereits Regelungen zum Schutz der Beschäftigten in medizinischen Notfällen erlassen. Diese bezwecken jedoch allein den Schutz der jeweiligen Arbeitnehmer und **dienen nicht dem Schutz der Gesamtbevölkerung**.<sup>14</sup> Der bundesgesetzliche Arbeitsschutz könnte daher einer Landesgesetzgebung, die auf den Schutz aller Personen in öffentlich zugänglichen Gebäuden abzielt, nicht entgegenstehen.<sup>15</sup>

Sollen Vorschriften hingegen **nicht-gebäudespezifische Gefahren in Gewerbebetrieben** adressieren, könnten diese der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das **Gewerbe** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterliegen. Als Gewerbe werden alle selbstständigen, erlaubten, auf Dauer angelegten und auf Gewinnerzielung gerichteten Tätigkeiten mit Ausnahme der Landwirtschaft, der Urproduktion und der freien Berufe bezeichnet.<sup>16</sup> Für die Reichweite dieser Bundeszuständigkeit ist indes zu beachten, dass das Gewerbe dem **kompetenzrechtlichen Oberbegriff des Rechtes der Wirtschaft** unterliegt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).<sup>17</sup> Zum Recht der Wirtschaft zählen alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln.<sup>18</sup> Dies umfasst neben Vorschriften über die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern auch Gesetze mit **wirtschaftsregulierendem** oder **wirtschaftslenkendem** Inhalt.<sup>19</sup> Zwar kann aus der Gesetzgebungskompetenz für das Wirtschafts- und Gewerberecht als Annex auch das Recht zum Erlass von Regelungen über die Ordnungsgewalt auf diesem Gebiet folgen<sup>20</sup>, jedoch dürften Regelungen über die Abwehr von Gefahren in öffentlichen Gebäuden – auch wenn sie auf gewerblich genutzte Gebäude beschränkt wären – keinen wirtschaftsregulierenden oder wirtschaftslenkenden Inhalt aufweisen. Darüber hinaus könnten jedenfalls Normen, die auch für öffentlich zugängliche, jedoch nicht gewerblich genutzte Gebäude Anwendung finden sollen, nicht auf die Bundeszuständigkeit für das Gewerbe gestützt werden.

---

13 Ausschuss für Arbeitsstätten beim BMAS, Technische Regeln für Arbeitsstätten, ASR A4.3, Erste-Hilfe-Räume, Mittel und Einrichtungen zur Ersten Hilfe vom Dezember 2010, zuletzt geändert GMBL. 2022, S. 252, abrufbar unter: <https://www.baua.de/DE/Angebote/Rechtstexte-und-Technische-Regeln/Regelwerk/ASR/ASR-A4-3.html>.

14 Vgl. insoweit die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 30.07.2008, Az. 1 BvR 3262/07, 1 BvR 906/08, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 2409 (2411).

15 Ebenda.

16 Uhle, a.a.O., Art. 74 GG, Rn. 246.

17 Ebenda, Rn. 223.

18 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.12.1984, Az.: 1 BvR 1249, 1745, 1746, 1752, 1753, 1757, 1769, 1719, 1720/83, BVerfGE 68, 319 (330); Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29.04.1958, Az.: 2 BvO 3/56, BVerfGE 8, 143 (148, 149).

19 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.12.1984, a.a.O., 330.

20 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29.04.1958, a.a.O., 149.

In Ermangelung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach den Art. 73, 74 GG dürfte es daher den Ländern im Wege ihrer Residualkompetenz gemäß Art. 70 Abs. 1 GG vorbehalten bleiben, allgemeingültige Normen zur Abwehr von nicht-gebäudespezifischen Gefahren in öffentlich zugänglichen Gebäuden zu erlassen.

### 3. Gefahrenabwehr im Rahmen des Bauordnungsrechts

Das öffentliche Baurecht lässt sich in Deutschland im Wesentlichen in das **Bauplanungsrecht** und das **Bauordnungsrecht** unterteilen.<sup>21</sup> Dabei hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die Gesetzgebungsbefugnis für das Bauplanungsrecht, während den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht zusteht (Art. 70 Abs. 1 GG).<sup>22</sup> Der Bundesgesetzgeber hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch das Baugesetzbuch (BauGB)<sup>23</sup> Gebrauch gemacht. Wesentlicher Gegenstand des Bauplanungsrechts ist die Bauleitplanung, welche die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke innerhalb einer Gemeinde vorbereitet und leitet (§ 1 Abs. 1 BauGB).

Demgegenüber regeln die **Bauordnungen der Länder** im Wesentlichen die Voraussetzungen für die Errichtung, die Änderung, die Nutzungsänderung und den Abbruch baulicher Anlagen.<sup>24</sup> Das Bauordnungsrecht stellt damit Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das Eigentum durch Anforderungen zum **Schutz vor Gefahren**, der **Wahrung ästhetischer und sozialer Standards** und zur **Erfüllung ökologischer und bauproduktbezogener Qualitätsstandards** auf.<sup>25</sup> Dabei lassen sich die Bauordnungen der Länder in das formelle und das materielle Bauordnungsrecht unterteilen.<sup>26</sup> Das formelle Bauordnungsrecht regeln das Verfahrensrecht und die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden, etwa bei Baugenehmigungen oder bauaufsichtlichen Maßnahmen.<sup>27</sup> Das mate-

---

21 Spannowsky, in: Beck'scher Online-Kommentar Bauordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Spannowsky/Saurenhaus, 13. Edition, Stand: 01.10.2021, Einleitung zu: Grundlagen des Bauordnungsrechts in Deutschland.

22 Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.06.1954, Az.: 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407-439, Rn. 50, 61, 70-119.

23 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 04.01.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>.

24 Spannowsky, a.a.O., Einleitung zu: Grundlagen des Bauordnungsrechts in Deutschland.

25 Ebenda.

26 Ebenda, Grundlagen des Bauordnungsrechts in Deutschland, Rn. 85.

27 Ebenda.

rielle Bauordnungsrecht benennt hingegen die Anforderungen, die alle baulichen Anlagen, Bauprodukte, Grundstücke, Einrichtungen und sonstige Anlagen zu erfüllen haben.<sup>28</sup> In diesem Bereich sind etwa Vorgaben zu Abstandsflächen<sup>29</sup>, der Standsicherheit<sup>30</sup> und dem Brandschutz<sup>31</sup> normiert.

Teile des Bauordnungsrechts enthalten folglich Vorschriften über die **Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**.<sup>32</sup> Die öffentliche Sicherheit umfasst im grundsätzlichen ordnungsrechtlichen Sinne neben der Gesamtheit der Rechtsordnung und den Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates auch die **Unversehrtheit der Rechtsgüter** aller Bürger.<sup>33</sup> Dies spräche dafür, dass auch Vorschriften zur Abwehr von Gefahren, die nicht durch bauliche Anlagen selbst hervorgerufen werden, sondern dem bloßen Aufenthalt einer Vielzahl an Menschen immanent sind, in die Landesbauordnungen aufgenommen werden könnten. Auch knüpfen vereinzelte Vorschriften der Landesbauordnungen ihre nutzungsbedingten Anforderungen<sup>34</sup> bereits daran, ob Gebäude öffentlich zugänglich sind oder eine starke Frequentierung erwarten lassen.<sup>35</sup>

Gegen die Aufnahme solcher Vorschriften in die Landesbauordnungen spräche indes, dass die materiellen bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder Gefahren adressieren, die von baulichen Anlagen und ihren Bauprodukten ausgehen. So dienen etwa die Abstandsflächen<sup>36</sup>, die Standsicherheit<sup>37</sup> oder der Brandschutz<sup>38</sup> einschließlich der Verpflichtung zum Einbau von Rauchmeldern<sup>39</sup> ausschließlich der Abwehr von Gefahren, die durch die bauliche Anlage selbst begründet werden. Die Gefahr medizinischer Notfälle ist hingegen nicht auf bauliche Anlagen beschränkt.

---

28 Ebenda.

29 Vgl. beispielhaft § 6 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29.09.2005 in der Fassung vom 20.04.2018, abrufbar unter: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauOBE2005V8IVZ>.

30 Vgl. beispielhaft § 12 BauO Bln.

31 Vgl. beispielhaft §§ 14, 26-32 BauO Bln.

32 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 28.10.1975, Az.: 2 BvL 9/74, BVerfGE 40, 261-268, Rn. 21; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.10.2007, Az.: 4 C 8/06, BVerwGE 129, 318-328, Rn. 11.

33 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 29. Edition 2022, Stichwort: Sicherheit und Ordnung, öffentliche.

34 Vgl. beispielhaft §§ 47-51 BauO Bln.

35 Vgl. beispielhaft § 49 Abs. 1, 2 BauO Bln.

36 Vgl. beispielhaft § 6 BauO Bln.

37 Vgl. beispielhaft § 12 BauO Bln.

38 Vgl. beispielhaft §§ 14, 26-32 BauO Bln.

39 Vgl. beispielhaft § 48 Abs. 4 BauO Bln



#### 4. Fazit

Die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz für Normen, die in öffentlichen Gebäuden **Gefahren** abwehren oder vorbeugen sollen, welche **nicht durch die baulichen Anlagen selbst hervorgerufen werden**, ist anhand der Reichweite der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes vorzunehmen. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die sämtliche öffentlich zugänglichen oder stark frequentierten Gebäude umfasst, ist nicht ersichtlich.

Der Erlass solcher Vorschriften dürfte daher den Landesgesetzgebern vorbehalten bleiben. Diese knüpfen in ihren Landesbauordnungen teilweise bereits nutzungsbedingte Anforderungen für bauliche Anlagen daran an, ob Gebäude öffentlich zugänglich oder stark frequentiert sind. Gleichwohl spräche gegen eine Verortung in den jeweiligen Bauordnungen, dass die dortigen Gefahrenabwehrvorschriften bislang an Gefahren anknüpfen, die durch die baulichen Anlagen selbst begründet werden.

\* \* \*