



Sachverhalt¹

– Rauchmelder –

Die sächsische Landesregierung verabschiedete bereits am 01.06.2017 ordnungsgemäß § 47 Abs. 4 der Sächsischen Bauordnung, welcher folgenden Inhalt hat:

„Aufenthaltsräume, in denen bestimmungsgemäß Personen schlafen, und Flure, die zu diesen Aufenthaltsräumen führen, sind jeweils mit mindestens einem Rauchwarnmelder auszustatten, soweit nicht für solche Räume eine automatische Rauchdetektion und angemessene Alarmierung sichergestellt sind. Die Rauchwarnmelder müssen so eingebaut oder angebracht und betrieben werden, dass Brandrauch frühzeitig erkannt und gemeldet wird.“

Ziel der neuen Vorschrift soll eine Verringerung der Quote tödlich verlaufender Brände in Privathäusern sein. Diese ist insbesondere aufgrund der unbemerkten Rauchentwicklung so hoch. Die Rauchmelder (ab einem Einkaufspreis von 15 €) bemerken die Rauchentwicklung sehr schnell und lassen in diesem Falle sofort eine Alarmsirene aufheulen. Diese Vorwarnzeit genügt zumeist, um innerhalb der ersten fünf Minuten auch bei nicht direkten Fluchtwegen aus dem Gebäude herauszukommen und damit einer tödlichen Rauchvergiftung zu entgehen.

Die Vorschrift gilt nur für nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens geplante oder gebaute Wohnräume (Neu- und Umbauten), bislang allerdings nicht für bereits bestehende oder fertig gestellte Wohnungen (Bestandsbauten). Zudem sieht sie nicht vor, welche Bauart – batteriebetriebene oder über die Stromversorgung angeschlossene – die Rauchmelder aufweisen müssen.

Eine Minderheit von 25 % der Abgeordneten im Deutschen Bundestag setzt sich für die bundesweite Einführung einer allgemeinen Rauchmelderpflicht ein. Diese Minderheit ist über § 47 Abs. 4 SächsBO empört, weil die Norm nur einen selektiven Schutz gewährleiste und möchte deshalb im Wege eines Normenkontrollverfahrens die Verfassungswidrigkeit des § 47 Abs. 4 SächsBO durch das Bundesverfassungsgericht feststellen lassen.

Wie wird das BverfG entscheiden?

¹ In Anlehnung an BVerfGE 120, 274 ff.



Gliederung

– Rauchmelder –

A.	Zulässigkeit	1
I.	Antragsberechtigung	1
II.	Prüfungsgegenstand	1
III.	Antragsgrund	2
IV.	Objektives Klarstellungsinteresse	3
V.	Form / Frist.....	3
VI.	Zwischenergebnis	3
B.	Begründetheit.....	4
I.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	4
II.	Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	4
1.	Verletzung von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	4
a)	Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	4
b)	Eingriff in den Schutzbereich.....	5
aa)	Existenz einer Schutzpflicht	5
bb)	Schutzfähiges Gut im konkreten Fall	6
cc)	Gefährdungslage	7
dd)	Schutzpflichtenerfüllung.....	7
ee)	Zwischenergebnis	10
c)	Zwischenergebnis.....	10
2.	Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG.....	10
a)	Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 1	10
b)	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	11
c)	Zwischenergebnis.....	13
3.	Zwischenergebnis	13
III.	Zwischenergebnis	13
C.	Ergebnis.....	13



Lösung

– Rauchmelder –

Das Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestags kann im Wege des abstrakten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) über die Gültigkeit des § 47 Abs. 4 SächsBO herbeiführen. Das BVerfG wird dem Antrag der Viertels entsprechen und die Vorschrift gem. § 78 BVerfGG für nichtig erklären, wenn der Antrag zulässig und begründet ist.²

Aufbautechnischer Hinweis: Die Prüfung der Zuständigkeit kann ggf. auch als separater Prüfungspunkt im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung vorgenommen werden.

A. Zulässigkeit

I. Antragsberechtigung

Die Minderheit im Deutschen Bundestag müsste antragsberechtigt sein. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG ist antragsberechtigt u. a. ein Viertel der Mitglieder des Bundestags, somit die hier antragstellenden 25 %. Die Antragsberechtigung besteht folglich.

Anmerkung: Zu beachten ist, dass die abstrakte Normenkontrolle als objektives Beanstandungsverfahren keinen Antragsgegner kennt.

II. Prüfungsgegenstand

Das zu prüfende Gesetz müsste einen tauglichen Prüfungsgegenstand darstellen. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG kommen insofern Bundes- oder Landesrecht in Betracht. Zum Prüfungsgegenstand der abstrakten Normenkontrolle kann daher jede generelle Rechtsnorm jeder Stufe gemacht werden, d. h. vor- und nachkonstitutionelle Bundes- und Landesgesetze im formellen und materiellen Sinne.

² Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage, 2014, Rn. 141.



Hier wendet sich das Viertel der Mitglieder des Bundestags gegen eine Änderung der SächsBO und damit gegen ein Landesgesetz, das damit einen tauglichen Prüfungsgegenstand darstellt.

Dieses Ergebnis könnte aber dadurch in Zweifel gezogen werden, dass die Antragsteller:innen sich in der Sache gegen den aus ihrer Sicht unzureichenden Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Bürger wenden, der sich daraus ergebe, dass die neue Vorschrift in der SächsBO nur für neue Wohnräume eine Pflichtausstattung mit Rauchmeldern vorsieht. Damit wenden sich die Antragsteller:innen bei genauer Betrachtung zunächst gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers.

Fraglich ist jedoch, ob es sich nicht um sog. „unechtes Unterlassen“ handelt, weil die Antragsteller:innen im Ergebnis die Einbeziehung weiterer Personen in einen durch eine gesetzliche Regelung begünstigten Personenkreis begehren. Insofern stellt das „Unterlassen“ nur einen Reflex der getroffenen gesetzgeberischen Handlung dar, es liegt also ein Handeln vor. Diese Fallgruppe ist bei eindeutig unmittelbar begünstigenden Regelungen gegeben.

Hier könnte aber auch ein echtes gesetzgeberisches Unterlassen vorliegen, weil die Antragsteller:innen der Ansicht sind, der Staat schütze die Grundrechte der Bürger:innen nicht ausreichend. Dieses Begehren könnte an sich auch unabhängig von der gesetzlich geschaffenen Neuregelung verfolgt werden. Zwar liegt kein Fall vor, in dem der Gesetzgeber zur Erfüllung einer etwaigen Schutzpflicht überhaupt nicht tätig geworden ist, es könnte aber sein, dass er unzureichend gehandelt hat.

Da jedenfalls an eine Tätigkeit des Gesetzgebers angeknüpft wird, ist eher vom Fall des gesetzgeberischen Handelns auszugehen. Damit wenden sich die Antragsteller:innen unmittelbar gegen ein Landesgesetz und damit gegen einen tauglichen Antragsgegenstand.

III. Antragsgrund

Des Weiteren müsste ein Antragsgrund auf Seiten der Antragsteller:innen vorliegen. Dabei weisen der Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG eine Diskrepanz insoweit auf, als erstgenannte Norm bloße „Meinungsverschiedenheiten“ und „Zweifel“ bei den Antragsteller:innen an der förmlichen oder sachlichen Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht genügen lässt, während letztgenannte Vorschrift ein „Für-Nichtig-Halten“ fordert. Ob dabei § 76 Abs. 1 BVerfGG als (noch) zulässige Konkretisierung des Art. 93 Abs. 1



Nr. 2 GG anzusehen ist (vgl. Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG) oder ob diese Vorschrift als (zumindest teilweise) verfassungswidrig anzusehen ist, kann vorliegend allerdings dahinstehen, denn die Antragsteller:innen halten das Gesetz für eindeutig gegen Verfassungswerte verstößend, mit anderen Worten: für nichtig. Damit ist jedenfalls auch die höhere Anforderung des § 76 Abs. 1 BVerfGG erfüllt, sollte dieser eine verfassungskonforme Konkretisierung sein.

IV. Objektives Klarstellungsinteresse

Weiter verlangt das BVerfG im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens das Vorliegen eines objektiven Klarstellungsinteresses. Ein solches besteht allerdings regelmäßig dann, wenn eine Rechtsnorm – wie hier – bereits in Kraft getreten ist und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Normenkontrollantrag allein rechtsmissbräuchlich gestellt wurde, etwa, weil keine tatsächlichen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Prüfungsgegenstands bestehen.

Daran gemessen, bestehen hier keine Zweifel an einem objektiven Klarstellungsinteresse der Antragsteller:innen.

Auch kann es für die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags nicht darauf ankommen, ob der ggf. bestehende Verfassungsverstoß – hier also die Nichteinbeziehung der Altbaubewohner – durch eigene Maßnahmen der Betroffenen – und seien diese auch in einem „Bagatellbereich“ (15 Euro je Rauchmelder) – abgestellt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat kein Annahmeerlassen hinsichtlich des Inhalts eines Normenkontrollantrags. Wenn ein Verfassungsverstoß wegen eines Anspruchs auf gesetzgeberisches Handeln vorliegt, dann fehlt es auch nicht am objektiven Klarstellungsinteresse. Dies festzustellen, ist aber nur im Rahmen der Begründetheitsprüfung möglich.

V. Form / Frist

Laut Sachverhalt genügt der Antrag den Formerfordernissen des § 23 Abs. 1 BVerfGG (schriftliche Antragstellung mit Begründung).

Anmerkung: *Zu beachten ist, dass es bei der abstrakten Normenkontrolle keine Antragsfrist gibt.*

VI. Zwischenergebnis

Der Antrag wäre zulässig.



B. Begründetheit

Der Normenkontrollantrag ist begründet, wenn § 47 Abs. 4 SächsBO mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.³

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Zunächst könnte § 47 Abs. 4 SächsBO formell verfassungswidrig sein. Allerdings kommt für den Bereich des Bau(ordnungs)rechts dem Landesgesetzgeber unumstritten gem. Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zu; Bedenken im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren und die -form ergeben sich aus dem Sachverhalt auch nicht, sodass von der formellen Verfassungsmäßigkeit von § 47 Abs. 4 SächsBO auszugehen ist.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

§ 47 Abs. 4 SächsBO könnte aber materiell verfassungswidrig sein. In Betracht kommen insbesondere Verstöße gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und gegen Art. 3 Abs. 1 GG. In Frage kommt hier nämlich die Verletzung einer gesetzgeberischen Schutzpflicht zum Schutz von Leib und Leben, aus der die nicht berücksichtigten Altbaubewohner:innen einen Anspruch auf das von den Antragsteller:innen eingeforderte gesetzgeberische Handeln ableiten könnten. Des Weiteren könnte eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vorliegen.

1. Verletzung von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

a) Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Das Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit steht nach dem Wortlaut der Vorschrift jedem zu. Auch die Altbaubewohner:innen unterfallen also dem persönlichen Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Sachlich stellt das Grundrecht auf Leben „innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert“⁴ dar und schützt die biologisch-physische Existenz. Die körperliche Unversehrtheit schützt die biologisch-physiologische Integrität des menschlichen Körpers wie auch das psychische Wohlbefinden, jedenfalls soweit die Einwirkung zu körperlichen Schmerzen vergleichbaren Wirkungen führt.⁵

³ Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage, 2014, Rn. 159.

⁴ BVerfGE 49, 24, 53.

⁵ Vgl. BVerfGE 56, 54, 75.



Sowohl Leben als auch körperliche Unversehrtheit sind prinzipiell in Gefahr, wenn es in Wohnräumen zu Bränden kommt. Damit enthält das Recht auf diese beiden Schutzgüter auch den Schutz vor der potentiellen Gefahr von Brandverletzungen und im Extremfall dem Brandtod. Mögliche Angstzustände vor Bränden und ihren Folgen wegen unzureichenden Schutzes, also Fehlens von Warneinrichtungen, sind hingegen keine unter den Fall psychischen Unwohlseins im Sinne dieser Vorschrift subsumierbare Bereiche.

b) Eingriff in den Schutzbereich

Im Hinblick auf das Schutzgut des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gilt ein weiterer Eingriffsbegriff. Jede Beeinträchtigung von Leben oder körperlicher Unversehrtheit eines Menschen, die einem Träger hoheitlicher Gewalt zurechenbar ist, stellt einen Eingriff dar. Dies gilt aus Gründen des effektiven Grundrechtsschutzes auch für Gefährdungen der geschützten Rechtsgüter, wenn diese, gemessen an der Intensität, mit einer Beeinträchtigung vergleichbar sind.

Vorliegend handelt nicht der Staat aktiv gegen das Leben oder die körperliche Unversehrtheit der Altbaubewohner:innen. Jedoch könnten die staatlichen Organe und damit auch der Gesetzgeber verpflichtet sein, sich schützend und fördernd vor die durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG umfassten Rechtsgüter dieser Bewohner zu stellen und diese beispielsweise auch vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen.

Hier liegt jedoch auch keine Gefährdung des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Altbaubewohner durch einen Dritten vor, vielmehr wird geltend gemacht, der Staat unterlasse es in gegen die Verfassung verstoßender Weise, sie auch mit in die Schutzwirkung der Gesetzesänderung einzubeziehen. Fraglich ist daher, ob für den Staat eine Schutzpflicht dergestalt besteht, dass er zum Schutz vor Beeinträchtigungen durch Feuer eine bestimmte gesetzliche Regelung verabschieden muss, und daran anschließend, ob der Gesetzgeber diese Schutzpflicht verletzt hat

aa) Existenz einer Schutzpflicht

Die Grundrechte stellen nicht nur subjektive Abwehrrechte gegen den Staat dar, sondern sind auch Ausdruck einer objektiven Werteordnung, die dem Staat Schutzpflichten auferlegt. Dies enthält das Gebot zu aktivem Tun, wenn ansonsten eine Grundrechtsverletzung irreparabel wäre oder eine auf eine Verletzung hinlaufende Entwicklung unbeherrschbar ist. Dann nämlich wäre nachträglicher, z. B. gerichtlicher, Grundrechtsschutz zu spät oder nicht effektiv.



Die in den Grundrechten enthaltene Wertentscheidung für die jeweils geschützten Rechtsgüter macht deren Bewahrung zur umfassenden Aufgabe staatlicher Organe. Die daraus abzuleitende Schutzpflicht lässt sich aus dem Wortlaut mancher Grundrechte ausdrücklich entnehmen. Dies zeigt sich zum Beispiel in den Institutsgarantien (Art. 6 Abs. 1 GG, Ehe und Familie; Art. 14 Abs. 1 GG, Eigentum und Erbrecht), sowie den institutionellen Garantien (Art. 33 Abs. 5 GG, Berufsbeamtentum; Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, kommunales Selbstverwaltungsrecht) im Grundgesetz. So spricht Art. 6 Abs. 1 GG vom „besonderen Schutz der staatlichen Ordnung“. Eine weitere Normierung aktiver Schutzverpflichtung für alle staatliche Gewalt ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG hinsichtlich der Menschenwürde. Die Schutzpflicht beschränkt sich aber nicht auf die ausdrücklich genannten Sonderfälle oder den Art. 1 GG als überragende Verfassungsnorm. Vielmehr steckt in allen Grundrechten ein Menschenwürdegehalt und damit lässt sich auch eine allgemeine Schutzpflicht für die Grundrechte bejahen.⁶ Je näher ein konkreter Grundrechtsgehalt der Menschenwürde ist, desto mehr entspringt ihm auch eine Schutzverpflichtung für den Staat. Dies gilt insbesondere für den Schutz des Lebens und der Gesundheit. Insoweit kann auch unabhängig von der Schutzverpflichtung aus Art. 1 GG argumentiert werden, dass als Ausgleich für das staatliche Gewaltmonopol, also das Verbot für Private, ihre Rechte mit Gewalt durchzusetzen, der Schutz dieser Rechte durch den Staat gewährleistet werden muss.

bb) Schutzfähiges Gut im konkreten Fall

Im konkreten Fall ist das durch eine jederzeit bestehende Gefahr eines Wohnungsbrandes gefährdete Schutzgut das Leben bzw. die körperliche Unversehrtheit der Bewohner:innen.

Fraglich ist, inwieweit für diese Schutzgüter auch staatliche Pflichten zu aktivem Schutz bestehen. Der Schutz jedes menschlichen Lebens lässt sich nach Ansicht des BVerfG direkt aus der Vorschrift des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ableiten, aber auch in Zusammenschau mit der Menschenwürdegarantie.⁷ Ein solcher Schutz ist auch naheliegend, weil Verletzungen des Rechts auf Leben, die sich aus Gefährdungen ergeben können, der Natur der Sache nach irreparabel sind. Demgegenüber kann eine Schutzpflicht für Gefährdungen der körperlichen Unversehr-

⁶ Vgl. BVerfGE 88, 203, 251.

⁷ Vgl. BVerfGE 39, 1, 41.



heit auch schwächer ausfallen. Mit dem BVerfG ist im Ergebnis davon auszugehen, dass jedenfalls eine staatliche Pflicht besteht, sich schützend und fördernd gegen rechtswidrige Eingriffe Dritter in das Leben zu stellen.⁸ Gleiches gilt für die Frage der körperlichen Unversehrtheit.⁹ Bei diesen „natürlichen“ Rechtsgütern geht der Schutz aber weiter, die Schutzpflicht ist hier umfassend und muss besonders ernst genommen werden.¹⁰ Es besteht also eine generelle Schutzverpflichtung vor Gefährdungen von Leib und Leben der Bürger:innen.

cc) Gefährdungslage

Für das geschützte Rechtsgut muss im konkreten Fall auch eine Gefährdungslage gegeben sein, damit sich die Schutzpflicht zum Erfordernis eines aktiven Tuns für den Staat verdichtet. Diese Gefährdungslage kann von einem rechtswidrigen Verhalten Dritter, von nichtdeutschen staatlichen Stellen oder Naturgewalten herrühren. In letzteren Fällen hat der Staat durch präventives Handeln zu versuchen, die Gefahr zumindest einzudämmen. Ausdrücklich ist dies hinsichtlich der körperlichen Unversehrtheit beispielsweise für den Lärmschutz festgestellt worden.¹¹ Allgemein wird man sagen können, dass hinsichtlich der Gefährdungen von Leib und Leben die Verfassungsnorm eine staatliche Gefahrenvorsorge gebietet. Es genügt also nicht, wenn der Staat konkrete oder abstrakte Gefahren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eines „Erfolgseintritts“ bekämpft. Vielmehr muss der Staat darüber hinaus Gefahrenvermeidung betreiben und Gefahrenfälle reduzieren helfen. Insofern reicht es für eine Gefährdungslage aus, wenn diese nur hypothetisch ist, wie es hier im Falle der Gefährdung durch Wohnungsbrände der Fall ist. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass der Freistaat Sachsen sich als Resultat jahrelanger Diskussionen zu einem Schutz der Bewohner:innen entschieden hat und ein (eingeschränkt geltendes) Rauchmeldesystem einführt.

dd) Schutzpflichtenerfüllung

Das Vorliegen einer Schutzpflicht wegen der Gefährdungslage für ein Grundrecht beantwortet aber noch nicht die Frage, welche Maßnahmen der Staat zum Schutz ergreifen muss.

⁸ BVerfGE 46, 160, 164.

⁹ BVerfGE 56, 54, 63, 78.

¹⁰ BVerfGE 39, 1, 41; 46, 160, 164

¹¹ BVerfGE 56, 54, 77 f.



Grundsätzlich besteht bei Vorliegen einer Schutzpflicht auch ein individualschützender, durchsetzbarer Anspruch auf staatliches Handeln.¹² Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit das BVerfG dem Gesetzgeber trotz des Gewaltenteilungsprinzips Maßnahmen vorschreiben kann. Daher hat es zunächst festgehalten, dass es dem Gesetzgeber bzw. anderen staatlichen Stellen bei der Erfüllung der Schutzpflicht einen weiten „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“ zugesteht, der auch Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen (BVerfGE 79, 174 (202)). Die staatlichen Organe entscheiden in eigener Verantwortung darüber, welche Schutzmaßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Schutz zu gewährleisten.¹³

Eine Verletzung liegt demnach regelmäßig erst dann vor, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig bleiben oder die bisherigen Maßnahmen evident unzulänglich sind¹⁴, also ein Verstoß gegen das Untermaßverbot vorliegt. Das Verfassungsgericht nimmt dann eine Evidenzkontrolle vor, ob der Anspruch auf pflichtgemäße Ausübung des dem Staat zustehenden Ermessens gewahrt ist. Bei Missbrauch und Willkür, d. h. evidenten und offenkundigen Verstößen gegen die Schutzpflicht ist das zu verneinen. Dagegen ist der Staat nicht verpflichtet, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen.¹⁵

Vorliegend hat der Freistaat Sachsen die Gefahr durch Wohnungsraumbrände erkannt und darauf (nicht nur) mit der Einführung der Rauchmelderpflicht reagiert. Daneben informiert das Bundesland regelmäßig über Vorsorgemöglichkeiten und -notwendigkeit. Auch hat der Freistaat Sachsen legislativ eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. So ist das Landesbaurecht so ausgestaltet, dass beispielsweise durch das Vorschreiben der Verwendung bestimmter Materialien sowohl die Entstehung von Bränden erschwert als auch deren rasche Ausbreitung im Gefahrenereignisfall verhindert wird. Zudem diskutiert Sachsen seit einigen Jahren die Notwendigkeit der Einführung einer Rauchmelderpflicht. Diese wird letztlich auch verabschiedet, wenngleich nur bezogen auf Neubauten. Es ist dem Freistaat Sachsen unbenommen, seinen Gestaltungsspielraum sowohl im Blick auf die Rechte Dritter – hier der Rechte der Eigentü-

¹² Vgl. BVerfGE 77, 170, 214.

¹³ BVerfGE 39, 1, 44; 96, 56, 64.

¹⁴ BVerfGE 77, 170, 215.

¹⁵ BVerfG, NJW 2002, 1638, 1639 – *Mobilfunkanlage*.



mer:innen von Altbauten – als auch im Hinblick auf die Effektivität – hier die fehlende Kontrollmöglichkeit für Rauchmelder in allen Wohnräumen – dergestalt auszuüben, dass der Schutz nur in eingeschränktem Maße vorgeschrieben wird. Dafür spricht vor allem, dass es Privatpersonen ein leichtes und auch finanziell nicht teures Unterfangen ist, die eigenen Wohnräume mit Rauchmeldern auszustatten. Nicht zuletzt, um solche Selbstvorsorge zu fördern bzw. dazu zu ermutigen, finden die Informationskampagnen statt.

Da der:die Einzelne also nur in eingeschränktem Umfang auf staatliche Hilfe angewiesen ist, weil er:sie die Gefahr auch selbst beherrschen kann, ist die verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht weniger eng.

Der Gesetzgeber hat auch die Möglichkeit, unter Berücksichtigung des Menschenbildes, das dem Grundgesetz zugrunde liegt, wonach der:die Einzelne eigenverantwortlich und möglichst freiheitlich seinen:ihren Lebensbereich ausgestalten soll, verstärkt auf die Selbstverantwortung des:der Einzelnen zu setzen. Die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, die zwar auch relativ einfach eingeschränkt werden kann, gebietet eine Abwägung zwischen der Notwendigkeit staatlicher Vorsorge und den Möglichkeiten des:der Einzelnen, sich selbst zu schützen. Dies bedeutet, dass der Staat zur besseren Vorsorge oder zum besseren Schutz seiner Bürger:innen nicht daran gehindert ist, aktiv zu werden, er aber dazu keineswegs verpflichtet ist, wenn der Schutz auch dem:der Grundrechtsträger:in selbst zumutbar ist.

An Orten, an denen der:die Bürger:in keine Eigenvorsorge treffen kann, wie z. B. in öffentlichen Gebäuden, spricht vieles für die Notwendigkeit einer erhöhten Gefahrenvorsorge. Wenn aber diejenigen Lebensbereiche geregelt werden, in denen sich der:die Einzelne selbst der Gefahr entziehen kann, stellt die Schutzpflicht geringere Anforderungen. Hier hat der Gesetzgeber in Sachsen die zu berücksichtigenden Faktoren ausreichend bedacht und damit seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt.

Auch die Tatsache, dass Erfahrungen aus dem Ausland die große Effektivität der Rauchmelder durch die Verringerung vermeidbarer Todesfälle gezeigt haben, bestimmt den gesetzgeberischen Spielraum nicht dergestalt vor, dass nur eine Maßnahme möglich wäre.



ee) Zwischenergebnis

Die getroffenen Maßnahmen bleiben nicht erheblich hinter dem Schutzziel der Bewahrung der Bürger:innen vor Brandunfällen zurück, erfüllen demnach auch einen strengen Überprüfungsmaßstab. Ein Eingriff ist demnach nicht gegeben.

c) Zwischenergebnis

Eine Verletzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist nach der hier vertretenen Lösung nicht gegeben.

2. Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG

Darüber hinaus kommt aber auch eine Verletzung des Gleichheitsgebotes des Grundgesetzes in Betracht, indem der Gesetzgeber des Freistaates Sachsen bei der Neufassung der Sächsischen Bauordnung unterschiedliche Anforderungen bezüglich Altbauten und Neubauten stellt und damit deren Bewohner:innen unterschiedlich behandelt. Hier geht es um die Frage einer Ungleichbehandlung durch eine Rechtsnorm; betroffen ist also die Rechtssetzungsgleichheit, die aber wegen Art. 1 Abs. 3 GG auch von Art. 3 Abs. 1 GG mit umfasst ist.

a) Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 1

Durch die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Errichtung des Wohnraums bei der Einführung der Rauchmelderpflicht und der damit einhergehenden unterschiedlichen Folge für Bewohner:innen von Alt- und Neubauten müsste eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung vorliegen. Diese ist gegeben, wenn unter einen gleichen Oberbegriff fallende Personen oder -gruppen oder Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Da ein spezielles Gleichheitsrecht nicht einschlägig ist, muss hier am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG die Vergleichsgruppenbildung erfolgen.

Der neue § 47 Abs. 4 SächsBO unterscheidet bei der dort vorgesehenen Pflicht für die Ausstattung von Schlafräumen, Kinderzimmern und Fluren mit Rauchmeldern danach, ob es sich um bereits bestehende Wohnräume handelt oder solche, die geplant oder gebaut werden. Die Folge „Rauchmelderpflicht“ knüpft damit an das Vorliegen des Sachverhalts „Neubau“ an und entfällt beim Sachverhalt „Altbau“. Diese unterschiedliche Behandlung zweier Sachverhalte wäre nur dann relevant, wenn sich ein gemeinsamer Oberbegriff findet. Wohnräume erfüllen alle den Zweck, privates Wohnen zu ermöglichen und werden regelmäßig neu gebaut oder auch um- und ausgebaut. Unterschiede sind nur bezüglich des Alters des Wohnraums, aber weder hinsichtlich des Zwecks, noch grundsätzlich der Bauart oder Ausstattung, noch



der baulichen Veränderungsmöglichkeiten gegeben. Damit liegen diese beiden Sachverhalte – ebenso wie bei einer Anknüpfung an die Personengruppe der Bewohner:innen, die Alt- und Neubaubewohner:innen – eng beieinander und unterfallen dem gleichen Oberbegriff „privater Wohnraum“.

b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die Ungleichbehandlung ist nur gerechtfertigt, wenn sich ein verfassungsgemäßer Differenzierungsgrund von hinreichendem Gewicht finden lässt.

Unter dem Aspekt des Art. 3 Abs. 1 GG als Willkürverbot prüft das BVerfG, ob die Differenzierung willkürlich erfolgt, weil wesentlich Gleiches nicht ungleich behandelt werden darf. Dieser Prüfungsmaßstab gilt insbesondere als ausreichend, wenn nur eine sachbezogene Differenzierung vorgenommen wird.

Wenn aber nicht eindeutig ist, ob damit auch eine personenbezogene Differenzierung einhergeht, nimmt es darüber hinaus eine Prüfung des sachlichen Grundes vor. Demnach liegt dann kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, wenn die differenzierende Regelung auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen beruht.¹⁶

Noch strenger prüft es, wenn personenbezogene Unterscheidungen bezüglich einzelner kaum zu beeinflussender Faktoren erfolgen, indem es eine engere Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt.

Zwar wird im vorliegenden Fall an einen Sachverhalt angeknüpft, aber damit sind auch zwei unterschiedlich behandelte Personengruppen betroffen. Auch ist die Ungleichbehandlung dieser Personengruppen sehr intensiv, obwohl die Sachverhalte nahe beieinanderliegen. Daher genügt nicht die Feststellung einer nicht willkürlichen, also nicht völlig ohne sachlichen Grund erfolgten Differenzierung. Diese muss auch auf hinreichend sachbezogenen und vertretbaren Überlegungen des Gesetzgebers gegründet sein.

Der sächsische Gesetzgeber behandelt Alt- und Neubauten hinsichtlich der Pflicht zum Einbau von Rauchmeldern vor allem aus zwei Gründen unterschiedlich:

Zum einen ist der mit dem Einbau von Rauchmeldern verbundene Aufwand ungleich niedriger, wenn diese schon bei der Planung berücksichtigt werden können. Diese können dann auch in

¹⁶ BVerfGE 55, 72, 88; 82, 60, 86.



der effizienteren Art an das Stromnetz angeschlossen werden. Der Preis für Anschaffung und Einbau solcher Rauchmelder ist so gering, dass dies am Verkaufs-/Mietpreis von Wohnungen nichts ändern würde.

Zum anderen ist es hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung der Rauchmelderpflicht kaum möglich, diese für alle Wohnungen vorzunehmen. Im Rahmen von Bauvorhaben erfolgt ohnehin eine Überwachung der Baumaßnahme, sodass eine Kontrolle auch der Einhaltung dieser bauordnungsrechtlichen Vorschrift geprüft werden kann. „Normale“ regelmäßige Kontrollen bestehender Wohnräume durch die Landesbehörden sind aber nicht vorgesehen. Eine flächendeckende Überwachung, die erst eine Einhaltung der Vorschrift wahrscheinlicher machen würde, wäre weder möglich, da keine Überprüfungsmöglichkeiten vorgesehen sind und Wohnungsbegehungen problematisch wären, noch vom Aufwand her bei 4 Millionen Wohnungen in Sachsen leistbar.

Damit sind die Unterschiede zwar nicht in den Wohnungen selbst angelegt, aber in der Möglichkeit, diese mit Rauchmeldern auszustatten und dies zu überprüfen. Für Altbauten ist die Anbringung – zumindest bei strombetriebenen Geräten – wesentlich teurer, weil hier bei Anschluss an die Stromversorgung Wände aufgerissen werden müssten, während der Einbau bei der Errichtung der Gebäude unproblematisch möglich ist.

Damit liegt trotz der grundsätzlich gegebenen Möglichkeit, auch Altbauten mit einem Rauchmelder auszustatten, ein Unterschied von ausreichender Art und ebensolchem Gewicht vor. Entsprechendes gilt z. B. auch im Hinblick auf die Verwendung erlaubter Baustoffe, bei denen der Gesetzgeber aufgrund neuer Erkenntnisse bestimmte Stoffe untersagen könnte, ohne gleich damit einen Abriss bzw. Umbau aller Altbauten verlangen zu müssen, in denen dieser Stoff verwendet wurde.

Auch ist es legitim, dass der Gesetzgeber eine Vorschrift, deren Ziel ohnehin durch selbstverantwortliches Handeln der Bürger:innen – nämlich jedes:r einzelnen Wohnungsbewohners:in – erreicht werden könnte, so ausgestaltet, dass ihre Einhaltung auch tatsächlich sichergestellt ist bzw. werden kann. Die beschriebenen Schwierigkeiten bei der Kontrolle lassen es sinnvoll erscheinen, für diesen Bereich auf die Selbstverantwortung zu setzen.

Eine großzügigere Prüfung des sachlichen Grundes für die Ungleichbehandlung ist auch geboten, wenn die Betroffenen sich auf die Regelung einstellen und nachteiligen Auswirkungen



durch eigenes Verhalten begegnen können, was hier durch die Möglichkeit der wenig aufwändigen Eigenvorsorge gegeben ist.¹⁷

Ohnehin sind Ungleichbehandlungen bei technischen Regelungen, die keinen unmittelbaren menschlichen Bezug aufweisen, leichter möglich.¹⁸ Hier geht es um eine baurechtliche Vorschrift, die nicht an die Eigenschaft der Bewohner:innen anknüpft.

Schließlich lässt sich noch für die Differenzierung des sächsischen Gesetzgebers anführen, dass dieser durch den Ausschluss von Altbauten hinsichtlich der Bewohner dieser Wohnräume keine Regelung trifft, die sich auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann, sondern lediglich die Schutzpflicht anders ausfüllt.

Der Gesetzgeber in Sachsen hat ein Ziel verfolgt, bei dem der allgemein gewünschte Schutz der Bewohner:innen in der Abwägung mit gegenläufigen Interessen, hier vor allem den wirtschaftlichen Folgen für Eigentümer:innen von Altbauten, zu einer gerechtfertigten Ungleichbehandlung führt.

c) Zwischenergebnis

Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht verletzt.

3. Zwischenergebnis

§ 47 IV SächsBauO ist folglich materiell verfassungsgemäß.

III. Zwischenergebnis

Damit erweist sich § 47 Abs. 4 SächsBO im Ergebnis als insgesamt verfassungskonform. Der Antrag wäre somit unbegründet.

C. Ergebnis

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist danach zulässig, aber unbegründet und wird somit ohne Erfolg bleiben. Das BVerfG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 47 Abs. 4 SächsBO ausdrücklich feststellen.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 90, 22, 26.

¹⁸ BVerfGE 38, 225, 229.