

Fall 2: Fluglärm

1981. A ist Eigentümer eines Grundstücks in unmittelbarer Nähe des Flughafens F im Land L. Die Lärmbeschallung hier hat bis in die siebziger Jahre hinein durch deutlich mehr Flugbewegungen und den Einsatz von Überschallflugzeugen im Jahr enorm zugenommen und liegt nun umgerechnet bei einer Dauerbeschallung von 90 dB. A klagt über den durch die Lärmbelastigung geminderten Erholungswert seines Zuhauses und über Konzentrations- und Schlafstörungen.

Er ist der Meinung, die zuständigen Behörden unternähmen nicht genug, um den Lärm schon an der Quelle zu bekämpfen. Der Gesetzgeber habe den Behörden aber auch nicht die nötigen Mittel an die Hand gegeben: Das LuftVG von 1959 schreibe lediglich vor, dass das beim Betrieb der Flugzeuge entstehende Geräusch nach dem jeweiligen Stand der Technik das unvermeidbare Maß nicht übersteigen darf, regelt aber keine Grenzwerte.

Auch das Fluglärmgesetz von 1971 habe den Fokus auf passive Schutzmaßnahmen gelegt: Lediglich passiver Schutz durch Schallschutzbauten, die den jeweiligen Grundstückseigentümern ersetzt würden, reiche aber nicht aus. Fehlen würden eine rigorose Kontingentierung der Flüge, Auflagen zu technischen Schallschutzmaßnahmen am Flugzeug selbst, Flugverbote für besonders lärmende Maschinen und viele weitere Möglichkeiten den Lärm aktiv zu verhindern.

Der zuständige Minister des Landes L wendet dagegen ein, immerhin sei 1975 der Betrieb von Überschallflugzeugen für den zivilen Verkehr verboten worden und bestünden für die Zulassung von Flugzeugen internationale Regelungen mit verbindlichen Emissionsgrenzwerten, die bei Neuzulassungen zu beachten seien. Zudem sei gestützt auf eine Ermächtigung im LuftVG für den Flughafen F vor einigen Jahren ein Start- und Landeverbot zur Nachtzeit erlassen worden.

Wissenschaftliche Untersuchungen, ab welchem Geräuschpegel Lärm gesundheitsschädlich sei, existieren nicht.

A wendet sich mit einer Verfassungsbeschwerde an das Verfassungsgericht. Mit Erfolg?

Zusatzfragen:

1. Wie ist es grundrechtlich zu bewerten, dass der Einigungsvertrag von 1990 bestimmt, für den Bereich der Uranerzabbaugebiete in den Beitrittsländern zum Zwecke der Altlastensanierung die DDR-Strahlenschutzvorschriften in Kraft zu belassen, obwohl die bundesrechtlichen Regeln viel niedrigere Grenzwerte enthalten?

2. Wie könnte dagegen vorgegangen werden?

Lösungshinweise (Fall 2 „Fluglärm“):

Hier ist zunächst das Begehren des Beschwerdeführers herauszuarbeiten, da aus dem Sachverhalt nicht hervorgeht, was genau A mit der Verfassungsbeschwerde bezwecken möchte.

A bemängelt fehlende Maßnahmen seitens der Behörden, die Unzulänglichkeit des LuftVG und des Fluglärmsgesetzes, und dass der Gesetzgeber bislang die für effektiveren Lärmschutz notwendigen Regelungen nicht eingeführt habe. Damit wendet er sich zum einen gegen bestehende Gesetze und rügt das Unterlassen von Exekutive sowie Legislative.

Dem Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden zugewiesen.

Die Verfassungsbeschwerde des A hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen richten sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a. GG, §§ 90 ff. BVerfGG.

I. Beschwerdefähigkeit, § 90 Abs. 1 BVerfGG „jedermann“ +

II. Zulässiger Beschwerdegegenstand, § 90 Abs. 1 BVerfGG +

-„Akt öffentlicher Gewalt“ meint sowohl Handeln als auch Unterlassen von Judikative, Legislative oder Exekutive

III. Beschwerdebefugnis, § 90 Abs. 1 BVerfGG

-Eigene, gegenwärtig und unmittelbare Beschwer +

-Art. 2 Abs. 2 GG ist nicht nur Abwehrrecht gegen Eingriffe in Leben und körperliche Unversehrtheit, sondern kann grundsätzlich auch staatliche Organe verpflichten, sich schützend vor diese Rechte zu stellen +

IV. Rechtswegerschöpfung, § 90 Abs. 2 BVerfGG

-Bezüglich der unterlassenen behördlichen Maßnahmen Rechtsweg nicht ausgeschöpft (z. B. Klagen auf Widerruf von Genehmigungen, auf Vornahme unterlassener Schutzvorkehrungen, Nachbarklagen gegen F)

V. Frist, § 93 BVerfGG

-Bezüglich der Gesetze 1 Jahr (Abs. 3), schon lange abgelaufen

-Frist bei Rüge des gesetzgeberischen Unterlassens? Grundsätzlich nicht, aber:

sofern der Gesetzgeber nicht komplett untätig geblieben ist, sondern ein –z. B. die Pflichterfüllung ablehnendes- Gesetz erlassen hat, darf die Jahresfrist nicht unterlaufen werden. Eine spätere Verfassungsbeschwerde ist dann nur zulässig, wenn die Beschwerde dahin geht, der Gesetzgeber habe durch Untätigkeit eine Pflicht zur *Nachbesserung* einer ursprünglich verfassungskonformen Norm verletzt. A macht eine ständig ansteigende Beeinträchtigung durch Lärm geltend. Sein Grundstück unterliegt einer so starken Lärmbeeinträchtigung, dass er sich dort nicht ausreichend erholen kann und unter Schlafstörung leidet. Die vorhandenen Regelungen könnten daher durchaus nicht mehr ausreichen, um den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Schutz zu gewährleisten.

Bei Betonung der Sachverhaltsinformation, die Lärmbelastung hätte „bis in die siebziger Jahre“ zugenommen, könnte gefolgert werden, der Lärm sei konstant geblieben oder sogar zurückgegangen. Dann könnte gezweifelt werden, ob es dem A um Nachbesserung des Fluglärmsgesetzes geht oder ob er nicht in Wirklichkeit lediglich die Nachbesserung des LuftVG einfordert und das Fluglärmsgesetz als ungenügende Erfüllung dieser Pflicht ansieht.

Davon ist das Gericht im zugrundeliegenden Fall BVerfGE 56, 54 zwar nicht ausdrücklich ausgegangen, hat das Urteil aber entsprechend begründet: war die Verfassungsbeschwerde wegen Untätigkeit des Gesetzgebers schon vor Erlass des Fluglärmsgesetzes erhoben worden und aus diesem Grund als *noch* zulässig angesehen worden. In der folgenden Begründung wurde aber vom Gericht nicht der Zeitraum bis 1971 in Blick genommen, sondern das Entscheidungsjahr zugrundegelegt und letztlich geprüft, ob die in den siebziger Jahren erlassenen Regeln ausreichend waren oder nicht.

VI. Ergebnis

Gegen die Gesetze als solche und hinsichtlich des Unterlassens der Exekutive ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Lediglich hinsichtlich der Rüge eines unterlassenen Nachbesserns der Gesetze ist die Verfassungsbeschwerde zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn durch das unterbliebene Nachbessern des LuftVG und des Fluglärngesetzes der Gesetzgeber tatsächlich eine aus dem Grundrecht des A auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Pflicht zur Lärmverminderung verletzt hat.

I. Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

1. Dass die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte sind, sondern den Staat auch zu Schutzmaßnahmen vor Eingriffen Dritter verpflichten können, wird dogmatisch unterschiedlich begründet:

- aus GR selbst folgt Schutzpflicht, nicht nur vor eigenen (staatlichen) Eingriffen, sondern auch vor Beeinträchtigungen durch andere [BVerfGE 39, 1 (42)-Schwangerschaftsabbruch I]
- Schutzpflicht folgt aus objektivrechtlichem Gehalt der Grundrechte [BVerfGE 53, 30 (57) – Mühlheim-Kährlich]
- Schutzpflicht folgt unmittelbar und ausdrücklich aus Art. 1 Abs. 1 GG, ihr Inhalt und Maß wird durch Art. 2 Abs. 2 GG bestimmt [BVerfGE 46, 160 (164) - Schleyer, E 48, 89 (141) - Kalkar, E 88, 203 - Schwangerschaftsabbruch II]

Im Ergebnis wird das Bestehen von Schutzpflichten aber allgemein anerkannt.

2. Fraglich ist, ob aus dem Recht auf körperliche Unversehrtheit ein Recht auf Schutz vor Lärm folgen kann. Dazu müsste Lärm einen Eingriff in die „körperliche Unversehrtheit“ iSd Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG darstellen.

a) Wortlaut: offenbar nur direkte Eingriffe in den Körper geschützt – dann wären nur somatische Folgen wie Schlafstörungen erfasst.

b) Historie: der 1946 eingeführte weite Gesundheitsbegriff der WHO, nach dem auch geistiges und soziales Wohlbefinden geschützt ist, wurde nicht übernommen.

c) Zweck: GR wurde gerade aufgrund von Erfahrungen im Dritten Reich mit psychischen Folterungen, seelischen Quälereien und entsprechenden Verhörmethoden eingefügt.

Von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sind in weiter Auslegung zumindest solche nichtkörperlichen Einwirkungen erfasst, die ihrer Wirkung nach körperlichen Eingriffen gleichzusetzen sind. [zu diskutieren, ob Lärm dazu zu zählen ist...]

3. Zwischenergebnis: Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgt eine Pflicht der staatlichen Organe zur Lärmvermeidung und –verringering.

II. Verletzung der Schutzpflicht

Seinen Schutzpflichten kann der Staat in der Regel durch mannigfaltige Maßnahmen nachkommen, so dass wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung in der Regel aus dem grundrechtlichen Schutzanspruch kein Anspruch auf ein konkretes Tätigwerden folgen kann. So kann eine Verletzung der Schutzpflicht erst dann angenommen werden, wenn der Staat gänzlich untätig geblieben ist oder evident ungeeignete und unzulängliche Maßnahmen ergriffen hat

[anhand der Angaben im Sachverhalt zu diskutieren; im Ergebnis kann dem Gesetzgeber Untätigkeit oder Unzulänglichkeit nicht vorgeworfen werden, auch wenn der Idealzustand nicht erreicht wurde]

III. Ergebnis

Der Gesetzgeber hat seine Pflicht zur Lärmverringering angesichts der ergriffenen Maßnahmen zumindest nicht evident verletzt.

C. Gesamtergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des A ist hinsichtlich der Rüge mangelnder behördlicher Maßnahmen und der Unzulänglichkeit des LuftVG und des Fluglärngesetzes unzulässig und hinsichtlich der Rüge unterlassenen Nachbesserns des Gesetzgebers unbegründet und hat daher keinen Erfolg.

Zu den Zusatzfragen:

[Siehe den Nichtannahmebeschluss 1 BvR 1580/91 des BVerfG vom 02. 12. 1999]

1. Die bei der Sanierung der Uranerzabbaugebiete freiwerdende radioaktive Strahlung kann sowohl die Beschäftigten als auch die umliegende Bevölkerung in ihrer Gesundheit gefährden. Bei der Entscheidung, gemäß dem Einigungsvertrag die strengeren bundesrechtlichen Vorschriften auf den Bereich keine Anwendung finden zu lassen, könnte die Bundesrepublik ihre grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verletzt haben. Wegen des großen Einschätzungsspielraums der staatlichen Organe bei der Konkretisierung der Schutzpflichten, bei der die Interessen sämtlicher Betroffenen in die Entscheidung einfließen dürfen, müssten dafür jedoch die fortgeltenden Strahlengrenzwerte der DDR zum Schutz der Betroffenen als gänzlich ungeeignet und völlig unzureichend zu beurteilen sein.

Das ist der Lösungsansatz; in der Klausur wären für die endgültige Lösung die einschlägigen Regelungen im Sachverhalt genannt worden. Das Folgende wird nicht vorausgesetzt:

Das Strahlenschutzrecht der DDR erfüllt die Anforderungen des EURATOM-Vertrages, damit liegt der Schutz im internationalen Vergleich nicht unter dem allgemein akzeptierten Niveau. Zudem sind die Regeln genauer auf den Bergbau und die dortigen Beschäftigten zugeschnitten als die bundesrechtlichen Regelungen. Eine evidente Pflichtverletzung ist damit nicht festzustellen.

2. Der Einigungsvertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG eines Zustimmungsgesetzes bedarf. Gegen dieses Gesetz könnte durch von der Regelung Betroffene innerhalb der Jahresfrist gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG Verfassungsbeschwerde eingelegt werden.

Weiterführende Hinweise:

Zu der Funktion der Grundrechte als Schutzpflichten des Staates siehe z. B. Münch/Kunig, GG Bd. 1, 5. Aufl., Vorb. zu Art. 1-19 GG, Rn. 22 m.w.N. und Dreier, GG Bd. 1 Vorb. Rn. 62-65 m.w.N.