

Fall 4: Mobilfunk

(Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, S. 58 f.)

Die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG) des E hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG (+)

- Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG. (+)

II. Beteiligtenfähigkeit (+)

- § 90 Abs. 1 BVerfGG: „Jedermann“, der Träger der in Betracht kommenden Grundrechte ist.
- E ist als natürliche Person Träger der in Betracht kommenden Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG und damit „Jedermann“ i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. Beschwerdegegenstand (+)

- § 90 Abs. 1 BVerfGG: Akt öffentlicher Gewalt.
- Hier: Unterlassen der Verwaltungsbehörde, eine Anordnung nach § 24 BImSchG zu erlassen sowie die bestätigenden Gerichtsurteile.
Ggf. auch Unterlassen des Gesetzgebers, strengere Grenzwerte zu erlassen.
- Ist ein Unterlassen ein tauglicher Beschwerdegegenstand?
- Grds. ja, vgl. § 95 Abs. 1 S. 1 BVerfGG.

IV. Beschwerdebefugnis (+)

§ 90 Abs. 1 BVerfGG: Behauptung einer Grundrechtsverletzung.

1. Geltendmachung einer Grundrechtsverletzung

- Verletzung von Grundrechten durch das Unterlassen (!) muss als möglich erscheinen.
- Hier: Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG könnte verletzt sein; auf die Einhaltung der Schutzpflicht hat der Einzelne einen entsprechenden Anspruch.

2. Selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (+)

V. Erschöpfung des Rechtswegs und Grundsatz der Subsidiarität (+)

VI. Ordnungsgemäßer Antrag, Frist (§ 23 Abs. 1, §§ 92, 93 BVerfGG) (+)

Zwischenergebnis: Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG begründet, soweit der Beschwerdeführer durch die angegriffenen Akte der öffentlichen Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt ist.

I. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG**1. Schutzbereich****a) Persönlicher Schutzbereich (+, s.o. A. II.)****b) Sachlicher Schutzbereich**

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schützt das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Betroffen könnte hier die körperliche Unversehrtheit, also die menschliche Gesundheit im biologisch-physiologischen und psychologischen Sinn sein. Die Unruhe und die Schlafstörungen des E sind insofern als physiologische, jedenfalls aber als psychische Krankheiten zu bezeichnen. Insofern ist der Schutzbereich berührt.

2. Eingriff

Durch das Unterlassen der Behörde, eine Anordnung nach § 24 BImSchG zu erlassen, könnte ein Eingriff in den Schutzbereich vorliegen. Ein Eingriff in das Abwehrrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG liegt nur dann vor, wenn durch ein staatliches Handeln die körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt wird. Hier geht die behauptete Beeinträchtigung von der Mobilfunkanlage des privaten Betreibers M aus. Staatliches Handeln greift damit nicht in den abwehrrechtlichen Gehalt des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ein. Ein Eingriff ist damit zu verneinen.

3. Verstoß gegen eine staatliche Schutzpflicht

- Ein Verfassungsverstoß könnte in einer Verletzung einer staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG liegen. Eine solche Schutzpflicht folgt daraus, dass die Grundrechte als objektive Ordnung den Staat verpflichten, sich schützend und fördernd vor das Leben und die körperliche Unversehrtheit zu stellen. Diese Schutzpflicht folgt ihrem Grund nach aus Art. 1 Abs. 1 GG, der den Staat ausdrücklich zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet; ihr Gegenstand und – von ihm her – ihr Maß werden hingegen durch Art. 2 Abs. 2 GG näher bestimmt. Auf die Einhaltung der staatlichen Schutzverpflichtung hat der Betroffene einen Anspruch, sodass die Schutzpflichten i.E. einen Leistungsanspruch begründen.
- Dem Staat kommt bei der Erfüllung einer Schutzpflicht allerdings ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der auch Raum lässt, konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Die verfassungsrechtliche Schutzpflicht gebietet nicht, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen. Deren Verletzung kann nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben. Nur in diesen Fällen ist das Untermaßverbot verletzt.

a) Verstoß gegen die Schutzpflicht durch unzulängliche Grenzwerte

- Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG kann daher nur dann festgestellt werden, wenn eine derartige völlige Unzulänglichkeit der getroffenen Maßnahmen festgestellt werden kann. Dies ist hier nur dann der Fall, wenn die gesetzlichen Grenzwerte erheblich hinter dem gebotenen Gesundheitsschutz zurückbleiben, also ein angemessener und wirksamer Schutz nicht erzielt wird (Untermaßverbot).
- In Bezug auf Mobilfunkstrahlung hat der Verordnungsgeber in der 26. BImSchV Grenzwerte festgelegt, die auf wissenschaftlicher Grundlage beruhen und jedenfalls 1996 den Stand der Wissenschaft repräsentierten. Über die tatsächliche Gefährlichkeit der Mobilfunkstrahlung besteht zwar nach wie vor Ungewissheit. Jedenfalls besteht aber keine Pflicht des Staates zur Vorsorge gegen rein hypothetische Gefährdungen. Die geltenden Grenzwerte können stets nur dann verfassungsrechtlich beanstandet werden, wenn erkennbar ist, dass sie die menschliche Gesundheit völlig unzureichend schützen. Davon kann so lange keine Rede sein, wie sich die Eignung und Erforderlichkeit geringerer Grenzwerte mangels verlässlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse noch gar nicht abschätzen lässt. Insofern obliegt es allein der politischen Entscheidung des Verordnungsgebers, ob er – bei gebotener Beachtung konkurrierender öffentlicher und privater Interessen – Vorsorgemaßnahmen in einer solchen Situation der Ungewissheit sozusagen „ins Blaue hinein“ ergreifen will. Dementsprechend verlangt die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht, auf einer wissenschaftlich ungeklärten Tatsachengrundlage die Grenzwerte herabzusetzen, weil nachteilige Auswirkungen von Immissionen auf die menschliche Gesundheit nicht ausge-

geschlossen werden können. Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht kann insoweit nicht festgestellt werden.

b) Verstoß durch fehlende Überprüfung der Grenzwerte durch die Behörde/Gerichte

- Fraglich ist allerdings, ob nicht die Behörde und die Gerichte selbst wissenschaftliche Gutachten über die Aktualität der 26. BImSchV hätten einholen müssen. Bei komplexen Gefährdungslagen, über die noch keine verlässlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, kommt jedoch dem Verordnungsgeber ein angemessener Gestaltungsspielraum zu. In einer solchen Situation der Ungewissheit verlangt die staatliche Schutzpflicht von den Gerichten weder, ungesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen mit Hilfe des Prozessrechts zur Durchsetzung zu verhelfen, noch, die Vorsorgeentscheidung des Verordnungsgebers unter Kontrolle zu halten und die Schutzzeignung der Grenzwerte jeweils nach dem aktuellen Stand der Forschung zu beurteilen. Es ist vielmehr Sache des Verordnungsgebers, den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weiter gehende Schutzmaßnahmen treffen zu können. Eine Verletzung der Nachbesserungspflicht durch den Verordnungsgeber kann gerichtlich erst festgestellt werden, wenn evident ist, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit auf Grund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation verfassungsrechtlich untragbar geworden ist. Insofern ist die gerichtliche Prüfungsbefugnis in dieser Hinsicht eingeschränkt. Eine eigenständige Risikoeinschätzung auf der Grundlage einer gerichtlichen Beweiserhebung ist stets von der konkreten - hier fehlenden - Darlegung gesicherter Erkenntnisse von erheblichem wissenschaftlichem Gewicht abhängig, die anerkannte Stellen über eine unzureichende Schutzzeignung der geltenden Grenzwerte gewonnen haben. Nur eine solche Verteilung der Verantwortung zur Beurteilung komplexer, wissenschaftlich umstrittener Gefährdungslagen zwischen Exekutive und Gerichten trägt den nach Funktion und Verfahrensweise unterschiedlichen Erkenntnismöglichkeiten beider Gewalten - der Exekutive und der Judikative - Rechnung.
- ⇒ Auch in der fehlenden Überprüfung der 26. BImSchV durch die Behörde und die Gerichte mittels eigener wissenschaftlicher Begutachtung liegt also kein Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.

II. Art. 2 Abs. 1 GG

Eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG scheidet auf Grund dessen Subsidiarität aus.

Ergebnis: Weder ein Unterlassen des Verordnungsgebers und der Behörde noch die bestätigenden Gerichtsurteile verletzen Grundrechte des E. Die Verfassungsbeschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

<p>Anmerkung: Zahlreiche Passagen der Lösung sind der Entscheidung BVerfG, NJW 2002, 1638 ff., entnommen.</p>
