

Abschlussfall zu Art. 2 II S. 1 GG (Rn 310)

Sachverhalt¹: Schadstoffbelastung

Zur Reduzierung der Schadstoffbelastung erlässt der Bundesgesetzgeber das Gesetz zur Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch den Kfz-Verkehr. Durch dieses Gesetz sind die höchstzulässigen Grenzwerte für Abgasbelastungen auf ein Niveau herabgesenkt, das nur noch Kfz mit geregelter Abgaskatalysator einhalten können. Darüber hinaus sieht es die Möglichkeit vor, bei Smogbildung ein Fahrverbot auszusprechen. Für besondere Berufsgruppen, etwa das Taxigewerbe oder den Linienverkehr oder für bestimmte unaufschiebbare Fahrten, etwa den Transport verderblicher Güter, gelten Ausnahmeregelungen.

Der vierjährige A leidet an einem Würghusten („Pseudokrapp“). Die Ursache dafür liegt mit großer Wahrscheinlichkeit in der zunehmenden Schadstoffbelastung der Atemluft (Smog). Die Eltern sind der Auffassung, dass der bestehende Schutz, namentlich das o.g. Gesetz, unzureichend sei. Der Staat verletze seine Schutzpflicht aus Art. 2 II S. 1 GG. Sie erheben Verfassungsbeschwerde. Ist diese begründet?

Lösungsgesichtspunkte:

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn A durch die Unterlassung weitergehender Schutzmaßnahmen zur Verringerung der Schadstoffbelastung in der Atemluft in seinem Grundrecht aus Art. 2 II S. 1 GG verletzt ist. Das wäre der Fall, wenn den Staat seiner Schutzpflicht mit dem Gesetz nicht genüge getan hätte.

A. Bestehen und Umfang der staatlichen Schutzpflicht

Ob und in welchem Umfang eine staatliche Schutzpflicht besteht, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab.²

I. Art, Nähe und Ausmaß der Gefahr

In einer zunehmend technisierten Welt kann der Staat nicht schon bei geringen Anzeichen von Gefahren einschreiten. Anderenfalls würde jeder technische Fortschritt zum Erliegen kommen. Daher ist eine gewisse Erheblichkeit zu fordern.³ A ist bereits erkrankt. Dies ist mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Luftverschmutzung zurückzuführen. Den Beweis einer Kausalität braucht er jedoch nicht zu erbringen, da diese immer erst hinterher erbracht werden kann und es vorliegend um präventive Schutzpflichten geht.

II. Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts

Dem Rechtsgut Leben kommt höchster verfassungsrechtlicher Rang zu, da jegliche Ausübung von Freiheit an die Existenz knüpft. Entsprechendes gilt, wenn auch leicht abgeschwächt, für die körperliche Unversehrtheit.

III. Bereits vorhandene Regelungen

Das Gesetz zur Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch den Kfz-Verkehr lässt für bestimmte Gruppen Ausnahmen zu. Damit bietet es möglicherweise keinen wirksamen Schutz gegen Spitzenbelastungen durch Smog. Das führt zu der Frage, ob den Staat eine Pflicht trifft, weitere Regelungen zu treffen. Diese Frage wird vom BVerfG unterschiedlich beantwortet. In den überwiegenden Fällen führt das Gericht nur eine **Evidenzkontrolle** durch⁴, teilweise prüft es aber auch, ob ein Verstoß gegen das **Untermaßverbot** vorliegt⁵.

1. Evidenzkontrolle

In seinem Nichtannahmebeschluss vom 26.5.1998 bezüglich einer Entschädigung von Waldschäden durch Luftverschmutzung betont das BVerfG abermals, dass ausschließlich das Parlament unmittelbar demokratisch legitimiert sei. Die Entscheidung, wie der Staat seine Schutzpflichten erfülle, falle daher allein in seinen Verantwortungsbereich. Ihm stehe allerdings eine weite Einschätzungsprärogative zu. Das Gericht könne daher eine Verletzung der Schutzpflicht nur feststellen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen habe oder die getroffenen Regelungen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien.⁶ Vorliegend hat der Gesetzgeber bereits eine Regelung getroffen, nämlich das Gesetz zur Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch den Kfz-Verkehr erlassen, das die Immissionsgrenze erheblich abgesenkt hat und die Möglichkeit von Fahrverboten bei Smogbildung vorsieht. Zur Luftreinhaltung gänzlich ungeeignet ist diese Regelung nicht. Möglicherweise ist sie aber völlig unzulänglich. Denn der hohe Rang des Lebens und der Gesundheit fordert eine effektive Schutzpflicht. Die Regelung aber als völlig unzulänglich zu bezeichnen, geht wohl zu weit. Danach hielte das betreffende Gesetz einer Evidenzkontrolle stand (a.A. vertretbar).

¹ Angelehnt an *Callies/Kallmayer*, JuS **1999**, 789 ff. Vgl. auch BVerfG NVwZ **1999**, 1234 ff. und *Brüning*, JuS **2000**, 955 ff.

² BVerfGE **49**, 89, 142 (Kalkar I), aufgenommen in BVerfGE **56**, 54, 78 (Fluglärm); *Brüning*, JuS **2000**, 955, 957.

³ *Isensee*, in: HdbStR V, S. 200 f.; *Brüning*, JuS **2000**, 955, 957.

⁴ Vgl. BVerfG NJW **1996**, 651 zum Schutz vor Boden-Ozon und BVerfG NJW **1998**, 3264, 3265 zu Waldschäden.

⁵ Vgl. BVerfGE **88**, 203, 254 (Schwangerschaftsabbruch II).

⁶ BVerfG NJW **1998**, 3264, 3265 (Waldschaden).

2. Theorie vom Untermaßverbot

In der 2. Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch stellt das BVerfG einen der Evidenzkontrolle gegenüber strengeren Maßstab auf. Die Verfassung gebe den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im Einzelnen. Allerdings habe der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten; insofern unterliege er der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Notwendig sei ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz. Entscheidend sei, dass er als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber treffe, müssten für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.⁷

Nach dieser Entscheidung ist das Untermaßverbot gewahrt, wenn (1) der Gesetzgeber die tatsächliche Lage sorgfältig ermittelt, (2) er die widerstreitenden Interessen in vertretbarer Weise gegeneinander abgewogen hat und (3) die ergriffenen Schutzmaßnahmen wirksam sind, d.h. einen effektiven Schutz gewährleisten.

Vorliegend ergeben sich insbesondere bezüglich der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen Bedenken. Zwar ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, alles erdenklich Mögliche in seine Entscheidung einfließen zu lassen, denn er ist auch an die Grundrechte (insb. Art. 12 I, 14 I GG) anderer Personen gebunden. Vorliegend ist die Schutzwirkung des Gesetzes aufgrund seines beschränkten Anwendungsbereichs auf den Kfz-Verkehr und der Ausnahmebestimmungen aber so gering, dass von einer Verletzung des Untermaßverbots gesprochen werden muss. Demnach wäre der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht nicht hinreichend nachgekommen.

3. Entscheidung für einen der Prüfungsmaßstäbe

Da das zum Untermaßverbot gefundene Ergebnis von dem der Evidenzkontrolle abweicht, ist eine Entscheidung zwischen diesen beiden Prüfungsmaßstäben erforderlich. Zwar hat das BVerfG in seiner 2. Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch zum einen auf das Schutzgut Leben (und nicht auf das Schutzgut Gesundheit) und zum anderen auf das werdende, nicht auf das bereits geborene Leben abgestellt. Wenn es aber bereits bei dem werdenden Leben eine große Schutzverpflichtung des Staates annimmt, muss dies erst recht für das bereits geborene Leben gelten. Auch rechtfertigt die Gleichstellung von Leben und Gesundheit durch Art. 2 II S. 1 GG keine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Schutzgüter. Dieses Ergebnis findet auch seine Bestätigung durch Art. 20 a GG, der den Staat zur Vorsorge mit dem Ziel verpflichtet, durch einen hinreichenden Schutz Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit vorzubeugen und damit etwaigen Lebensgefährdungen bereits im Vorfeld zu begegnen⁸ (a.A. mit entspr. Argumenten vertretbar).

B. Ergebnis

Damit hat der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht nicht genüge getan.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Das BVerfG wird dem Gesetzgeber vorschreiben, zu einem bestimmten Zeitpunkt weiterreichende Maßnahmen zu erlassen (sog. Appellentscheidung).

⁷ BVerfGE 88, 203, 254 (Schwangerschaftsabbruch II).

⁸ Callies/Kallmayer, JuS 1999, 785, 791.