

**Schutz vor Fluglärm  
bei der Planung von Verkehrsflughäfen  
im Lichte des Verfassungsrechts**

**Zur Auslegung des § 9 Abs. 2 LuftVG**

**Von**

**Martin Hermann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	21
<i>Erster Teil</i>	
<b>Rechtstatsachen</b>	
<b>A. Einführung / Lärmbegriff</b>	27
<b>B. Lärmmessung, -bewertung und -berechnung</b>	30
I. Schallmessung .....	30
1. Schalldruck .....	30
2. Schalldruckpegel .....	30
II. Akustische Bewertungsfaktoren .....	31
1. Frequenzbewertung .....	31
2. Kurzzeitbewertung .....	32
3. Besondere Geräuschmerkmale .....	32
4. Äquivalenter Dauerschallpegel .....	33
III. Nichtakustische Bewertungsfaktoren .....	34
IV. Insbesondere: Berechnung und Bewertung von Flugzeuggeräuschen in der Um- gebung von Flughäfen .....	35
1. Nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FlugLG) .....	35
2. DIN 45643 "Messung und Beurteilung von Flugzeuggeräuschen" .....	37
<b>C. Fluglärmwirkungsforschung</b>	39
I. Lärmwirkungsforschung .....	39
1. Methodik .....	39
2. Spezifische Probleme der Lärmwirkungsforschung .....	40
II. Ergebnisse psychosozialer Feldforschung .....	42
1. Methodik .....	42
2. Gestörtheit durch Fluglärm .....	42

3. Verhältnis der Gestörtheit durch Fluglärm zu anderen Störfaktoren .....	45
4. Moderatoren der Fluglärmwirkung .....	46
a) Demographische Merkmale .....	46
b) Allgemeine Persönlichkeitseigenschaften .....	47
c) Generelle Einstellung zu Lärm .....	47
d) Akustische Umwelt .....	48
e) Flugverkehrsbezogene Variablen .....	48
f) Ergebnisse und Folgerungen .....	49
5. Änderung von Verhaltensweisen infolge Fluglärms (sekundäre Effekte) .....	50
III. Ergebnisse physiologisch-medizinischer Fluglärmforschung .....	52
1. Zum Begriff der Gesundheit .....	53
a) Der Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation (WHO) .....	53
b) Medizinische Gesundheitsbegriffe .....	53
2. Fluglärm als Umweltstressor .....	55
3. Ergebnisse der Wirkungsforschung .....	57
a) Aurale Wirkungen .....	57
b) Wirkungen auf das Herz-Kreislauf-System .....	58
c) Auswirkungen auf den (Nacht-)Schlaf .....	62
d) Weitere (psycho-)somatische Fluglärmwirkungen .....	66
4. Abschließende Bewertung .....	68
<b>D. Kritische Lärmgrenzen und Immissionsgrenzwerte aus Sicht der Lärmwirkungsforschung</b>	
I. Die Nichtauffindbarkeit kritischer Grenzen .....	72
II. Die Bewertung bestehender Lärmgrenzwerte durch die Wirkungsforschung .....	76

### *Zweiter Teil*

## **Verfassungsrechtliche Anforderungen an den fachplanerischen Fluglärmenschutz**

<b>A. Schutz vor Fluglärmimmissionen bei der Verkehrsflughafenplanung - grundrechtliche Schutzpflicht oder grundrechtliche Achtungspflicht?</b>	
I. Die Abwehrdimension der Grundrechte .....	81
II. Die Schutzdimension der Grundrechte .....	81
1. Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Dritte .....	81

a) Ausgangspunkt .....	81
b) Zurechnung des beeinträchtigenden Drittverhaltens an den Staat? .....	82
aa) Staatliche Genehmigung .....	82
bb) Der Ansatz von Schwabe und Murswiek .....	84
2. Die grundrechtliche Schutzpflicht .....	86
a) Herleitung der Schutzpflicht .....	87
b) Begriff und Wesen der Schutzpflicht - Abgrenzung zur Achtungspflicht .....	90
c) Umfang, Reichweite und Grenzen der grundrechtlichen Schutzpflicht .....	93
d) Schutzpflicht und Schutzanspruch .....	95
3. Ergebnis und weiterer Ablauf .....	100
III. Lärmimmissionen beim Betrieb eines Verkehrsflughafens - Abwehr oder Schutz? .....	100
1. Betrieb eines Verkehrsflughafens - staatliches oder nichtstaatliches Tätigwerden? ..	100
2. Grundrechtsgeltung für die Betreibergesellschaften? .....	103
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von öffentlichen Unter- nehmen .....	105
b) Abweichende Auffassungen in der Literatur .....	107
c) Stellungnahme .....	108
3. Die "Privatheit" der Flughafenbenutzer .....	111
4. Ergebnis .....	113
IV. Folgerungen für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung .....	113
<b>B. Grundrechtlicher Mindeststandard des Schutzes vor Fluglärm bei Planung und Betrieb eines Verkehrsflughafens</b>	
I. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	117
1. Die Reichweite des Schutzbereichs .....	117
a) Schutz der körperlichen Unversehrtheit .....	118
aa) Überblick .....	118
bb) Stellungnahme .....	121
cc) Fluglärmwirkungen und körperliche Unversehrtheit .....	126
b) Grundrechtsschutz bei Verursachung von Gesundheitsrisiken .....	128
aa) Allgemeine Begründung .....	128
bb) Gesundheitsrisiken durch Fluglärmbelastung .....	136
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Beeinträchtigungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	138

a) Gesetzesvorbehalt (Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG) .....	138
b) Zitiergebot .....	140
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	143
aa) Erforderlichkeitsgrundsatz .....	144
bb) Verhältnismäßigkeit i.e.S. ....	145
3. Ergebnis zu I. ....	151
II. Art. 14 GG .....	152
1. Vorüberlegungen .....	152
2. Grundsätze des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes .....	153
a) Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff .....	153
b) Grenzen der gesetzlichen Ausgestaltungsbefugnis .....	156
c) Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung .....	159
3. Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz bei fluglärmbedingten Nutzungsbeeinträchtigungen .....	162
a) Die durch Planung und Betrieb eines Verkehrsflughafens betroffenen Eigentumspositionen .....	162
b) Fluglärmimmissionen - eine Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums oder der Enteignung? .....	166
c) Grenzen "inhaltsbestimmender" Fluglärmbelastung .....	170
4. Ergebnis zu II. ....	180
III. Das Verhältnis von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu Art. 14 GG .....	181
1. Grundeigentumsbezogene Deutung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG? .....	181
2. Stellungnahme .....	183
3. Ergebnis zu III. ....	186
IV. Art. 2 Abs. 1 GG .....	186
1. Vorüberlegungen .....	186
2. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG .....	187
a) Schutz (nur) der engeren persönlichen Lebenssphäre oder der allgemeinen Handlungsfreiheit? .....	187
b) Fluglärmbedingte Störungen des psychischen Wohlbefindens und allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	193
3. Die Eingriffsqualität von fluglärmbedingten Störwirkungen .....	199
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Beeinträchtigungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG .....	205
a) Die Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit .....	205

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Störungen .....	209
aa) Gesetzliche Grundlage .....	209
bb) Verhältnismäßigkeit .....	209
5. Ergebnis zu IV. ....	212

*Dritter Teil*

## Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen

<b>A. Die einzelnen Planungsphasen und ihre Relevanz für den (individuellen) Schutz vor Fluglärm</b>	214
I. Landesplanerische Festsetzungen über Flughafenplanungen .....	215
1. Flughafenplanungsziele .....	215
2. Raumordnungsverfahren .....	216
II. Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung (§ 6 LuftVG) .....	224
1. Inhalt und Wesen der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung .....	224
a) Die Position des Bundesverwaltungsgerichts .....	225
b) Abweichende Auffassungen in der Literatur .....	227
c) Stellungnahme .....	230
d) Reformbedarf .....	234
e) Das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993 .....	236
2. Lärmschutz und luftverkehrsrechtliche Genehmigung .....	237
III. Die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung (§§ 8 ff. LuftVG) .....	239
1. Rechtswirkungen der Planfeststellung .....	239
2. Planerische Gestaltungsfreiheit .....	241
3. Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit .....	246
a) Planrechtfertigung .....	246
b) Planungsleitsätze .....	249
c) Das fachplanerische Abwägungsgebot .....	254
aa) Einstellungs- und Ermittlungsprozeß .....	257
(1) Die abwägungsrelevanten Belange .....	257
(2) Insbesondere: Der Schutz vor Fluglärm .....	259
(3) Die planerische Prognose bei Fluglärmimmissionen .....	262
bb) Gewichtsprozeß .....	265
cc) Ausgleichsprozeß .....	267

4. Ausblick und weiterer Fortgang .....	271
<b>B. Schutzauflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG</b>	
I. Kurzer Überblick zur Rechtsentwicklung der Schutzauflagenvorschriften .....	273
II. Der dogmatische Ausgangspunkt: § 9 Abs. 2 LuftVG als Ausprägung des fachplanerischen Abwägungsgebots .....	275
1. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	275
2. Erste Stellungnahme .....	278
III. Der Schutzbereich des § 9 Abs. 2 LuftVG .....	279
1. Für das öffentliche Wohl notwendige Schutzauflagen (§ 9 Abs. 2 1. Alt. LuftVG) ..	279
2. Privatnützige Schutzauflagen (§ 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG) .....	281
a) Fehlende normative Grundlagen zur näheren Bestimmung des Schutzbereichs ..	281
b) Die Bestimmung des Schutzbereichs durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	285
aa) Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit (Zumutbarkeit) nach Maßgabe der Gebietssituation .....	285
bb) Die Kriterien im einzelnen .....	289
(1) Gebietsart .....	289
(2) Tatsächliche Vorbelastung .....	290
(3) Plangegebene Vorbelastung .....	293
cc) Schutzziele .....	294
c) Kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	297
aa) Die eigentumsbezogene Deutung des § 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG .....	297
bb) Die Bestimmung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG nach Maßgabe "auflagenrechtlicher Zumutbarkeit" .....	302
(1) Schutz vor gesundheitsbeeinträchtigenden Fluglärmbelastungen .....	302
(2) Schutz vor fluglärmbedingten Beeinträchtigungen der Eigentumsnutzung und des psychischen Wohlbefindens .....	305
cc) Ansatzpunkte für eine grundrechtsorientierte Bestimmung des Schutzbereichs von § 9 Abs. 2 LuftVG .....	310
IV. Der Begriff der Schutzanlage .....	315
1. Aktive Schallschutzvorkehrungen .....	316
2. Passive Schallschutzvorkehrungen .....	323
3. Auswahl der Schallschutzvorkehrungen / Verhältnis von aktivem zu passivem Schallschutz .....	323

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>15</b>
V. Zur Rechtsnatur der Schutzauflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG .....	326
VI. Rechtsschutz der Betroffenen bei fehlenden Schutzauflagen .....	329
1. Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage? .....	329
2. Zur Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) .....	334
<b>Zusammenfassung der rechtlichen Ergebnisse</b>	<b>336</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>352</b>