

Der Präsident
des Bundesverfassungsgerichts
als Vorsitzender des Ersten Senats

75 Karlsruhe, den 29. September 1972

- 1 BvR 186/64 -
- 1 BvR 185/64 -

- 1) An den Deutschen Bundestag,
vertreten durch den Herrn Präsidenten,
53 Bonn, Bundeshaus
- 2) An den Bundesrat,
vertreten durch den Herrn Präsidenten,
53 Bonn, Bundeshaus
- 3) An die Bundesregierung,
vertreten durch den Herrn Bundeskanzler,
53 Bonn, Bundeskanzleramt
- 4) An den Landtag Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch den Herrn Präsidenten,
4 Düsseldorf, Haus des Landtags
- 5) An die Regierung des Landes Baden-Württemberg,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
7 Stuttgart 0, Richard-Wagner-Straße 15
- 6) An die Regierung des Freistaates Bayern,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
8 München 22, Prinzregentenstraße 7
- 7) An den Senat der Freien Hansestadt Bremen,
vertreten durch den Herrn Präsidenten,
28 Bremen, Rathaus
- 8) An den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
- Rechtsamt -
2 Hamburg 1, Mönckebergstraße 27 V
- 9) An die Regierung des Landes Hessen,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
62 Wiesbaden, Bierstädter Straße 2
- 10) An die Regierung des Landes Niedersachsen,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
3 Hannover, Planckstraße 2
- 11) An die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
4 Düsseldorf, Haroldstraße 2
- 12) An die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
65 Mainz, Rheinstraße 113
- 13) An die Regierung des Saarlandes,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
66 Saarbrücken, Am Ludwigsplatz 14
- 14) An die Regierung des Landes Schleswig-Holstein,
vertreten durch den Herrn Ministerpräsidenten,
23 Kiel, Landeshaus

LANDTAG
Nordrhein - Westfalen
- 7. Wahlperiode -

Vorlage

71 792
ARCHIV

des Landtags Nordrhein-Westfalen

LEIH Exemplar

Betr.: Verfassungsbeschwerden

1. des Rechtsanwalts Dr. Heinz Heyden, Breitscheid/Düsseldorf, Am Buchenhain 1,
2. des Konstrukteurs Hugo Herzberg, Ratingen/Tiefenbroich, Jägerhofstraße 6,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Heinz Heyden,

gegen

- a) die für die Luftaufsicht im Gebiet des Flughafens Düsseldorf-Lohausen zuständigen Luftaufsichtsbehörden,
- b) die für die Verkehrszulassung der Flugzeuge zuständigen Behörden, insbesondere das Luftfahrtbundesamt

Bezug: Schreiben vom Juni 1964 (JB - 08279/64)

Anlg.: - 1 -

Zu den o.a. Verfassungsbeschwerden ist mit Schreiben vom 5. Mai 1964 Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Erlaß des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) hat den Berichterstatter, Herrn Bundesverfassungsrichter Dr. Simon, zu einem Schreiben an die Beschwerdeführer mit folgendem Wortlaut veranlaßt:

"Als ich Mitte vergangenen Jahres mein Amt als Bundesverfassungsrichter angetreten habe, fand ich in meinem Dezernat als weitaus älteste Verfahren die o.a. Verfassungsbeschwerden vor. Die beiden Verfassungsbeschwerden waren für mich Anlaß, die Arbeiten des Bundesgesetzgebers hinsichtlich eines Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm eingehend zu verfolgen. Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 ist nunmehr im Bundesgesetzblatt I S. 282 (vgl. Anlage) verkündet. Das Gesetz sieht nicht nur künftige Maßnahmen bei Bebauungen im Lärmschutzbereich von Flugplätzen vor, sondern gesteht in seinem § 9 auch die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen bei schon vorhandenen baulichen Anlagen zu; auch sind aktive Lärmschutzmaßnahmen zur Senkung des Lärms an der Quelle angeordnet worden. Der Gesetzgeber hat also nunmehr Lärmschutzmaßnahmen, deren Fehlen mit den Verfassungsbeschwerden besonders bemängelt wurde, nachgeholt. Ich halte es nicht für unwahrscheinlich, daß die seinerzeitige Zustellung der Verfassungsbeschwerden an Bundesrat,

Bundestag und Bundesregierung auch einen bestimmenden Einfluß auf diese Regelung gehabt hat. Im übrigen hat der Bundestag in der Sitzung vom 16. Dezember 1970 folgende EntschlieÙung angenommen:

'Die Bundesregierung ~~will~~ untersucht,

- a) bis zum 1. Oktober 1972 dem Bundestag einen Bericht über die Erfahrungen vorzulegen, die sich aus der Anwendung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm ergeben haben. Der Bericht soll insbesondere auch die Auffassungen und Stellungnahmen der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung und Gemeinden sowie der Flugplatzhalter und der Luftfahrzeughalter wiedergeben. Die ausländischen Erfahrungen mit Gesetzen gegen den Fluglärm sollen in diesem Bericht vergleichend betrachtet und ausgewertet werden,
- b) zu prüfen, ob und inwieweit der Schutz vor Fluglärm in der Umgebung neu anzulegender Flughäfen durch rechtliche, planerische und finanzielle Maßnahmen verbessert werden kann,
- c) gegebenenfalls den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vorzulegen;'

Ob die Grundstücke von Ihnen und Herrn Herzberg im Lärmschutzbereich gemäß dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm liegen, wird die noch zu erlassende Rechtsverordnung ergeben. Wie ich aus einer Antwort des Bundesministers des Innern vom 13. Juli 1971 auf eine Frage des Abgeordneten Pensky entnehme (vgl. beiliegende Bundestagsdrucksache VI/2492, S. 11), ist die Bundesregierung bestrebt, die Rechtsverordnungen so rasch wie möglich zu erlassen. Die Rechtsverordnungen, durch die die Lärmschutzbereiche festgelegt werden, können nach ihrem Erlaß von Grundstückseigentümern, deren Grundeigentum nach ihrer Ansicht zu Unrecht nicht berücksichtigt ist, sicherlich mit Rechtsmitteln, gegebenenfalls mit Verfassungsbeschwerden angefochten werden.

Ich darf Sie um Überprüfung bitten, ob Sie die Verfassungsbeschwerden weiter aufrechterhalten wollen oder ob es nicht auch von Ihrem Standpunkt aus gesehen richtiger wäre, die vorliegenden Verfahren formell zum Abschluß zu bringen und die Auswirkungen der Neuregelung zu beobachten. Sollten Sie hingegen Ihre bisherigen Verfassungsbeschwerden weiter ver-

folgen wollen, wäre es notwendig, Ihre Beschwer unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung erneut darzulegen."

Die Beschwerdeführer haben ~~dazu~~ mit anliegendem Schriftsatz vom 15. September 1972 Stellung genommen. Ich gebe Gelegenheit, sich zu diesem Schriftsatz bis zum 15. Dezember 1972 zu äußern. Eine etwaige Stellungnahme wird dreißigfach erbeten.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Thun' followed by a flourish.

15. September 1972

An das
Bundesverfassungsgericht
1. Senat

75 Karlsruhe
Postfach 1772

Betr. Verfassungsbeschwerden des Rechtsanwalts Dr. Heinz Heyden und
des Konstrukteurs Hugo Herzberg; Az. 1 BvR 185-186/64

Entsprechend der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts, die
Beschwer unter Berücksichtigung der seit dem letzten Schriftsatz vom
21.6.1965 eingetretenen rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung
erneut darzulegen, wird ergänzend folgendes vorgetragen:

	Seite:
I. Ergänzungen zum Sachverhalt	2
1. Fluglärmverhältnisse am Flughafen Düsseldorf und bei den Beschwerdeführern	2
2. Folgen der Fluglärmwirkung	4
3. Würdigung der bisherigen Schutzmaßnahmen gegen Fluglärm	14
a) Die Maßnahmen der Legislative	14
b) Die Maßnahmen der Exekutive	16
4. Forderungen für die Lärmbekämpfung und ihre Möglichkeiten	18
II. Ergänzungen zur Rechtslage	21

Bei den Darlegungen wurde das von der Bundesvereinigung gegen Flug-
lärm, Mörfelden, für dieses Verfahren zur Verfügung gestellte
Material verarbeitet.

Literaturverzeichnis

	Abkürzung:
Referate der Fluglärmtagung Wiesbaden 17./18.3.1969	Fluglärmtagg 1969
Referate des internationalen Kongresses für Fluglärm- bekämpfung 1971, ETH Zürich (i.d.Zeitschr."Lärmbekämpfg")	Lärmbekämpfg
Über die Zumutbarkeit von Fluglärm von Prof.Ing. L.H.Schaudinischky, Universität Haifa/Zürich	Schaudinischky
Zumutbarkeitsgrenzen beim Fluglärm von Dr.med. F.von Halle-Tischendorf (vollst.Referat)	v.Halle-Tischendf.

	<u>Abkürzung</u>
Mensch und Lärm von A.W. v.Eiff, vorgetragen auf der Jahresversammlung der Deutschen Forschungsgemeinschaft am 1.7.1971 in Essen	v.Eiff
Der Lärm ist der Feind ! Wir die Menschen - seine Opfer von Dr.med. Angeluscheff, Akademie der Medizin, New York,	Angeluscheff
Umwält in Gefahr von Dr. Theo Löbsack in "Kosmos" 67. Jahrgang 1971,	Löbsack
Lärm - psychologisch betrachtet von Hans Hörmann	Hörmann
Kampf gegen die schädlichen Auswirkungen des Luftverkehrs auf europäischer Ebene von K. Oeser, Referat gehalten auf dem 6. internationalen kongreß der Association Internationale contre le Bruit, Mai 1970	Oeser, Noise 2000
R ärmwirkungen: Ergebnisse und Aufgaben der medizinischen Lärmforschung von Prof. W. Klosterkötter, Essen	Klosterkötter
Umweltforschung, Aufgaben und Aktivitäten der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1950-1970 (die interdisziplinäre Fluglärmstudie liegt, soweit ersichtlich, noch nicht vor)	

I. Ergänzungen zum Sachverhalt

1. Fluglärmverhältnisse am Flughafen Düsseldorf und bei den Beschwerdeführern

Die im Schriftsatz des Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalen vom 10.12.1965 (S.3) in Verbindung mit der vorgelegten Lagekarte gemachten Angaben über die Lage der Grundstücke der Beschwerdeführer sind nicht richtig. Das Grundstück des Beschwerdeführers Dr. Heyden befindet sich nicht an der in der Lagekarte mit B bezeichneten Stelle, sondern in dem mit "Oberwilp" bezeichneten Gelände. Das Grundstück liegt also einige hundert Meter näher zur Landeschneise und Startbahnachse. Außerdem ist die Landeschneise entweder verbreitert oder näher zu dem Grundstück des Beschwerdeführers Dr. Heyden verschoben worden. In östliche Richtung startende Flugzeuge überfliegen überwiegend das Grundstück des Beschwerdeführers Dr. Heyden.

Die Angaben des Ministerpräsidenten NRW über die Zahl der auf dem Flughafen Düsseldorf im Kalenderjahr gelandeten Flugzeuge (1964 = 33.691) sind durch das seit 1964 erfolgte starke Ansteigen des Flugverkehrs bei weitem überholt. Es kommt hinzu, daß im Luftverkehr heute fast ausschließlich Flugzeuge mit Düsenantrieb verwendet werden, deren Lärmentwicklung erheblich stärker ist als die der Propellerflugzeuge.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß auf dem Grundstück des Beschwerdeführers Herzberg bereits am 4.4.1963 von der Bundesgesundheitsministerin 112 Phon gemessen worden sind. Der Ministerpräsident NRW räumt im Schriftsatz vom 10.12.1965 (S.4) selbst ein, daß im Bereich des Wohnhauses des Beschwerdeführers Herzberg für den Regelfall ein Geräuschpegel von 95 Phon zu erwarten sei, wobei beim Einzelüberflug "selbstverständlich mit Abweichungen nach unten oder oben zu rechnen" sei.

Nach Meister (Fluglärmtagung 1969, S.6) liegt der Spitzenschallpegelbereich bei Strahlflugzeuge zwischen 70 und 115 dB(A). Auf die Bewertung dieser Lärmwerte wird noch eingegangen.

Es ist auch nicht richtig, wenn behauptet wird, nur 10 % aller Überflüge seien Startüberflüge. Es muß auch berücksichtigt werden, daß für den Flughafen Düsseldorf die Anlage einer zweiten Start- und Landebahn geplant. In einem kürzlich zur Fluglärmfrage in den "Düsseldorfer Nachrichten" veröffentlichten Bericht wurde zu den Auswirkungen der zweiten Bahn ausgeführt:

"Im Wohngebiet am Kruppenweg (Einfügung: hier wohnt der Beschwerdeführer Dr. Heyden) wird man zukünftig das teilweise ohrenbetäubende Dröhnen abwechselnd von Süden oder Norden hören"

Die Lärmbelastung der Beschwerdeführer (und aller in den betroffenen Gebieten Wohnenden) soll also noch weiter gesteigert werden.

Auf weitere Einzelheiten über die tatsächlichen Verhältnisse braucht nicht eingegangen zu werden, nachdem auch sachkundige Vertreter der zuständigen Landesverwaltung (wie schon 1963 die Bundesgesundheitsministerin) bestätigt haben, daß die Verhältnisse am Flughafen Düsseldorf für die Anwohner unerträglich sind. So führte MinRat Dr. Roewer (Fluglärmreferent im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) aus (Fluglärmtagung 1969, S.8):

"Maßstabsetzend und meinungsbildend dürfte ... der Flughafenbereich Düsseldorf sein, der schwer zu lösende Probleme aufwirft, einmal, weil dieser Flughafen sehr stadtnah liegt und vor Kopf der Startbahn sowie fast ringsum dicht besiedelt ist, zum anderen, weil er ... beibehalten werden muß ... Das Heranführen der Flugzeuge an die Anfluggrundlinien erfolgt aus flugsicherungstechnischen Gründen in der Entfernung von mindestens 10 km von der Landeschwelle. Die Lärmauswirkungen am Boden sind dementsprechend nachteilig ... Die jetzt schon eingetretenen Reaktionen der betroffenen Bevölkerung müssen gegenüber diesem Befund als unerwartet stark angesehen werden, gibt es doch in dem betroffenen Gebiet und auch im weiteren Randgebiet

Interessenvereinigungen, die sich besonders in der letzten Zeit immer nachdrücklicher über die ansteigende Lärmbelastung beklagen. Der Lärm des einzelnen Überflugs weist in diesem Gebiet etwa 100 bis 110 dB(A) in den Wohnstraßen bei etwa bis zu 10-maliger Wiederholung in der Spitzenstunde auf. Dieser Sachverhalt gibt einen deutlichen Hinweis darauf, daß die Skala der den einzelnen Lärmpegelstufen adäquaten Maßnahmen, wie sie in dem im Bundestag in Beratung befindlichen Fluglärmgesetz vorgesehen sind, überprüft werden muß, denn wie die Abbildung 13 gleichfalls erweist, ist in absehbarer Zeit bereits in denselben Wohngebieten mit Dauerschallpegeln zu rechnen, die weit über den heutigen liegen werden."

Von dem unerträglichen Fluglärm ist neben den Beschwerdeführern eine Vielzahl von Menschen betroffen, die in den Lärmbereichen des Flughafens Düsseldorf wohnen bzw. arbeiten. Bei den anderen deutschen Flughäfen liegen die Verhältnisse entsprechend. Es ist daher nicht erstaunlich, wenn die Bundesgesundheitsministerin im Juni 1969 vor dem Bundestag erklärte (zitiert von Löbsack, Kosmos 1971, S.160):

"Das Bundesministerium für Gesundheitswesen bekommt eigentlich täglich Briefe, in denen sich die Menschen insbesondere über den Fluglärm beschweren. Wir haben durch einfache Fragestellung festgestellt, daß sich 50 Prozent aller Menschen in der Bundesrepublik durch Lärm gestört fühlen."

Die allgemeine Bedeutung der vorliegenden Verfassungsbeschwerden ist also evident.

2. Folgen der Fluglärmeinwirkungen

a) Die prophetischen Worte von Robert Koch:

"Es wird der Tag kommen, wo der Mensch den Lärm als seinen schlimmsten Feind erbarmungslos bekämpfen wird, wie er es lange vorher mit der Cholera und der Pest getan hat"

sind inzwischen durch die Entwicklung in den Industrieländern und durch die Erkenntnisse der Wissenschaft über die Folgen des Lärms voll bestätigt worden. Allerdings beschränkt sich die Gegenwart auf die Erkenntnis der Notwendigkeit eines solchen Kampfes, an durchgreifenden Maßnahmen fehlt es jedoch bis jetzt. Durch die medizinische Lärmforschung wurde eindeutig bestätigt, daß der Lärm, insbesondere auch der Fluglärm gesundheitsschädigend wirkt. So führt Klosterkötter (Kampf dem Lärm 1968, Sonderdruck Heft 6/Dez.1968 S.10 f) aus:

"Wie eingangs gesagt, befaßt sich die medizinische Lärmforschung mit der Frage, ob Lärm die Gesundheit des Menschen beeinträchtigen kann. Meine Ausführungen dürften gezeigt haben, daß man diese Frage eindeutig bejahen muß, wenn man den Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation zugrunde legt. Störungen des psychischen und sozialen Wohlbefindens durch Lärm sind evident ... Lärm kann ein emotionaler Streßfaktor sein. Wir sind verpflichtet, die Aus-

sagen und Klagen der betroffenen Menschen in dieser Hinsicht absolut ernst zu nehmen ... Darüber hinaus ist anzunehmen, daß nachhaltige Störungen des ... Schlafes, der circadianen Rhythmik und der biologisch notwendigen, trophotropen Entspannungsphasen zu psychovegetativen Syndromen ... und behandlungsbedürftigen Krankheiten führen können."

Die Zeitschrift "Lärmbekämpfung" 1971, S.98 zitiert folgenden Bericht der VDI-Nachrichten vom 16.6.1971:

"Lärm ist nicht nur unangenehm, sondern oft auch die Ursache von Krankheiten. Deshalb hat der Verband niedergelassener Ärzte in Köln an Politiker und Wissenschaftlicher appelliert, die Lärmbekämpfung nicht zum Stiefkind des Umweltschutzes werden zu lassen. Lärm macht nach Meinung der Ärzte sogar schneller und häufiger krank als zum Beispiel Luftverschmutzung durch Industrie- und Autoabgase. Körperlich und seelisch angespannten Menschen gebe er oft "den Rest". Der Lärm sei auf dem besten Wege, die Schwerhörigkeit zu einer der häufigsten Berufskrankheiten zu machen."

Schaudinischky (S.9 f) gibt die psychologischen Wirkungen der Lärmstufe I (nach Prof. G. Lehmann, 30 dB(A) bis 65 dB (B)) wie folgt an:

- a) Störungsempfindungen
- b) Belästigung
- c) Ärgergefühl
- d) Aufregung
- e) Erschwerung des Nachdenkens
- f) Erschwerung der Gedankenkonzentration
- g) Verringerung der Informationsgüte
- h) Verminderung der Sprachverständlichkeit
- i) Aufwecken aus dem Schlaf bzw. Verkleinerung der Schlaftiefe
- k) Verhinderung des Einschlafens
- l) Störung und Verzögerung des Heilungsprozesses von Kranken und Rekonvaleszenten.

Oberhalb 65 dB(B) (Lärmstufe II, 65-90 dB(B)) kommen folgende vegetativen Erscheinungen hinzu:

- 1) Verringerung der Frequenz und Stärke der Magenperistaltik
- 2) Reduktion der Speichelmenge
- 3) Erhöhung des Stoffwechsels
- 4) Vergrößerung der Pulsfrequenz
- 5) Vergrößerung der Atemfrequenz
- 6) Erhöhung des Liquordrucks im Gehirn
- 7) Erhöhung des peripheren, arteriellen Strömungswiderstandes durch periphere Vasokonstriktion
- 8) Erhöhung der E.E.G.-Frequenz
- 9) Senkung des Herzschlagvolumens
- 10) Erweiterung der Pupillen
- 11) Einwirkung auf das endokrine System

- 12) Verzögerung der Rekonvaleszenz
- 13) Erwecken aus dem Schlaf
- 14) Hemmung der kortikalen und Erregung der subkortikalen Hirnfunktionen.

Löbsack (Kosmos 1971, S.155) führt zu diesem Thema aus:

"Aber nicht nur das Gehör leidet unter dem Lärm. Betroffen wird auch das Herz. Lärm ist, wie der Bostoner Ohrenspezialist Dr. Samuel Rosen anhand eingehender Untersuchungen in finnischen Kliniken zeigen konnte, mitverantwortlich für die Verengung der Herzkranzgefäße. Das aber heißt: Lärm kann Herzkrankheiten begünstigen. Nicht weniger beklemmend ist, was der Lärm schwangeren Frauen bescheren kann. Auf dem Groninger Kongreß "Lärm 2000" im Mai 1970 teilte Prof. Klosterkötter vom Institut für Hygiene und Arbeitsmedizin der Ruhruniversität die Ergebnisse einschlägiger Untersuchungen mit. Danach sei bei Schwangeren im dritten bis sechsten Monat der Lärmreiz auf das ungeborene Kind so groß, daß es zu heftigen Kindsbewegungen komme - erwiesen sei die Wirkung bereits für Lärmstärken von 80 Dezibel. Man wisse noch nicht, welche Auswirkungen das im einzelnen habe, doch wären in der Umgebung eines Schweizer Flughafens als Folge des Überschalldonners beispielsweise Fehlgeburten verzeichnet worden. . . . Eine Meldung aus dem Jahre 1960 verriet, daß die amerikanische Regierung bereits 94233 Angehörige der Luftwaffe als Lärminvaliden zu versorgen habe. Die Soldaten hatten als Bodenpersonal auf Düsenflugplätzen Dienst getan; sie kosten den Staat nun jährlich rd. 270 Millionen Mark.

Dr.med. Rohrer (Fluglärmtagung 1969, S.2) berichtet, daß sich nach Statistiken amerikanischer Fluggesellschaften seit 1952 mindestens 16 Todesfälle von Flugkapitänen zwischen 28 und 54 Jahre im Dienst ereignet haben und führt dazu aus:

"Bei diesen Störungen scheint mir der Fluglärm wesentlich mitbeteiligt zu sein . . . Da der Lärm von 85 Dezibel und weniger die Männer im Cockpit an ihren Kreislauforganen nachgewiesenermaßen derartig schwer schädigen kann, darf man es den Anwohnern der Flughafenrandzonen nicht nur ausreden, wenn sie ihre nervösen Kreislaufstörungen gelegentlich auch auf den Fluglärm zurückführen, von dem sie bei Tag und zeitweise auch bei Nacht dauernd überflutet werden."

Weitere von der medizinischen Lärmforschung festgestellten Lärmfolgen sind Durchblutungsstörungen, Arteriosklerose und Kopfschmerzen. Als besonders gesundheitsschädlich werden die - auch von den Beschwerdeführern gerügten - Schlafstörungen durch Fluglärm angesehen. In der Nacht ist der Organismus lärmempfindlicher. Dr.med. v.Halle-Tischendorf weist darauf hin, daß

"zahllose Menschen nach Schlafstörungen nicht oder erst nach längerer Zeit einschlafen können und es hierdurch zu einem gesundheitsschädigenden Schlafdefizit kommt".

Nach Schaudinischky (S.13) äußern sich Lärmstörungen während des

Schlafes in zwei Formen:

1. In einer Störung des normalen Schlafrythmus (Verflachung)
2. Im Erwecken aus dem Schlaf (Schlafunterbrechung)

Schaudinischky berichtet über die Experimente von Steinicke, durchgeführt an 343 Personen, bei denen sich zeigte, daß ein hoher Prozentsatz aller Versuchspersonen bei relativ niedrigen Geräuschpegeln erwachten, nämlich

23 % bei 35 dB(A)
40 % bei 40 dB(A)
mehr als 50 % bei 45 dB(A)

Nach Klosterkötter (S.10) muß die

"häufige quantitative Schlafminderung (Aufwachen) als gesundheitsgefährdend angesehen werden. Wer immer wieder Einschlaf- oder Durchschlafstörungen durch Lärm erleiden muß, trägt eine ernsthafte Störung des Wohlbefindens davon. Besonders schutzbedürftig ist der Schlaf von Säuglingen und Kleinkindern, erholungsbedürftigen und kranken Menschen".

Löbsack (Kosmos 1971, S.156) berichtet:

"Wie Dipl.Ing. Roland Stuff im Mitteilungsblatt der Deutschen Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt ausführt, wurden während des Überfluges einer Mirage in 600 m Höhe Luftdrucksprünge von 21 Millibar gemessen. Drucksprünge von 1 Millibar und weniger würden bereits als gehörschädigend angesehen."

Bei der Lärmforschung hat man sich auch darum bemüht, die Geräuschstärken, die eindeutig gesundheitsschädlich sind, in Phon oder dB(A) festzulegen. Nach Ansicht Prof. Klosterkötters treten schon im Bereich ab etwa 65 bis 90 Phon (das Phon entspricht in etwa dem Dezibel) nachweisbar vegetative Störungen auf

"und zwar auch dann, wenn der Lärm nicht als belästigend empfunden wird. Längerdauernde Einwirkung von Lärm führt zur Schädigung und Zerstörung der schallempfindlichen Zellen des Innenohrs mit der Folge der Lärmschwerhörigkeit oder Taubheit". (zitiert von Löbsack, Kosmos 1971, S.157).

Daß die Beschwerdeführer Fluglärm in dieser Stärke ausgesetzt sind, ist unstrittig (vgl. Schriftsatz MinPräs.NRW vom 10.12.1965, S.4:86-95 Phon).

Bei einem Vergleich der Ergebnisse der lärmmedizinischen Literatur fällt auf, daß die von Stellen, die am Luftverkehr interessiert sind, beauftragten Gutachter (z.B. von einer Stadtgemeinde oder einem Bundes-

land, die einen Flughafen betreiben, beauftragt) durchweg zu höheren Zumutbarkeitswerten kommen als unabhängige Gutachter. Dem Unterzeichneten liegen kritische Würdigungen derartiger Gutachten durch Lärmexperten vor. In diesen Zusammenhang gehört auch eine Feststellung von Schaudinischky (Lärmbekämpfung 1971, S.80); der nachweist,

"daß die verschiedenen nationalen Bewertungsverfahren zum mindesten für die Beurteilung der Störwirkungen auf den Schlaf, auf das Lernen und entsprechende geistige Aktivitäten, demnach also für Wohnhäuser, Schulen und in erhöhtem Maße für Sanatorien völlig unzureichend, ja falsch sind."

Bei der Messung und Bewertung des Fluglärms kommt man auch deshalb zu falschen Ergebnissen, weil unterstellt wird, daß sich die Menschen ständig in schallisolierten Räumen aufhalten.

Außerdem werden Ergebnisse aus Laboratoriumsversuchen verallgemeinert, die keinen Maßstab dafür abgeben können, wie der Lärm als Dauerbelastung über Monate und Jahre wirkt. Dr.med. v. Halle-Tischendorf weist hierzu noch auf folgendes hin (Lärmbekämpfung 1971, S.38):

"Da vom Fluglärm jeweils größere Bevölkerungsgruppen (also auch Kinder, kranke, rekonvaleszente und alte Menschen) betroffen werden können, erscheint es unzulässig, im Experiment gefundene Reaktionen auf Lärm, die sich bei jungen Versuchspersonen (z.B. Studenten) gewinnen lassen, repräsentativ für "die Bevölkerung" zu verallgemeinern.

b) Weitergehend ist festzustellen, daß es für das vorliegende Verfahren ohnehin nicht entscheidend auf derartige allgemeinen Grenzwerte ankommen kann, da^{es für} die Frage, ob Grundrechte verletzt oder gefährdet sind, nicht auf die Überschreitung bestimmter Grenzwerte ankommt, sondern nur darauf, ob bei den Beschwerdeführern und den anderen vom Fluglärm betroffenen Bürgern die Gesundheit und andere Rechtsgüter gefährdet oder geschädigt wurden. Es kommt also stets auf den Einzelfall an. Schematische Zumutbarkeitsgrenzen vernachlässigen die Individualität. Zu dem gleichen Ergebnis kommt Dr.med. v.Halle-Tischendorf für die medizinische Wertung (Lärmbekämpfung 1971,S.38):

"Bei der wissenschaftlichen Beurteilung der Zumutbarkeit von Fluglärm bedarf es der Festlegung auch medizinisch anzuerkennender Kriterien ... Es ist problematisch und auf jeden Fall anfechtbar, von einer bestimmten Lärmempfindlichkeit eines "Durchschnittsmenschen" auszugehen. Die subjektive und objektive Lärmempfindlichkeit ist individuell sehr unterschiedlich und hängt von zahlreichen Faktoren ab ... Zahlreiche Untersuchungsergebnisse lassen erkennen, daß der moderne Mensch unserer Zeit vielfach lärmempfindlicher ist als früher, was auch durch Gerichtsurteile bestätigt wird."

Ebenso Klosterkötter (S.8):

"An dieser Stelle muß noch einmal betont werden, daß wir die Lärmbekämpfung nicht nur auf den "gesunden, stabilen Normalbürger" abstellen dürfen, der nur episodenhaft vorkommt, wenn er nicht gar eine Fiktion ist, sondern auf die Gesellschaft insgesamt, in der es immer sehr viele Labile, Empfindliche, Kranke, Gehetzte und Belastete gibt."

Schaudinischky (S.3):

"Kranke zeigen für gewöhnlich eine wesentlich gesteigerte Geräuschempfindlichkeit."

v.Halle-Tischendorf (S.13):

"Die Bewertung eines Geräusches, ob zumutbar oder nicht, ob erträglich oder unerträglich, erfolgt individuell und assoziativ durch den einzelnen Menschen, nicht jedoch durch den Sachverständigen, ganz gleich, zu welcher Fachdisziplin er gehört."

In dem Göttinger Fluglärmgutachten der Professoren Bürck/Grützmaker/Meister/Müller wird die gleiche Ansicht vertreten (zitiert von Achtnich, Fluglärmtagung 1969, S.4):

"Die im Zusammenhang mit der Lärmbekämpfung vielfach gestellte Frage nach der Zumutbarkeit von Lärm kann nicht durch die Angabe eines bestimmten Zahlenwertes beantwortet werden. Was einem Menschen an Lärm zugemutet werden kann, hängt von den Bedingungen des Einzelfalles ab."

c) Der Fluglärm hat die Besonderheit, daß er stoßweise, pulsformig auftritt. Schaudinischky führt hierzu aus (S.5 f):

"Ganz allgemein ist zu sagen, daß lärmbedingte, subjektiv empfundene Störungen umso ausgeprägter sind, je plötzlicher ein Schallereignis auftritt, oder, physikalisch ausgedrückt, je schneller der Druckanstieg vor sich geht... Unvermutet einsetzende Geräusche rufen, besonders bei ruheadaptierten Erwachsenen und bei Kindern fast stets schreckbedingte Reflexbewegungen ("Zusammenfahren") hervor. So beobachtete auch G. Lehmann bei seinen Untersuchungen mit pulsformigen Schallvorgängen das Auftreten von Schreckwirkungen bei Kindern von 3 bis 8 Jahren... Bei oft wiederkehrenden Lärmimpulsen befindet sich (ebenfalls nach G. Lehmann) der gesamte Organismus in einem Zustand erhöhter Spannung bei verminderter Durchblutung. Sind die Pausen eines diskontinuierlichen Lärmes kurz, so klingen die erwähnten Erscheinungen nicht mehr ab und es entsteht eine Reaktion, die einer Dauerbelastung entspricht. Kurzzeitige Beschallungen können Nachwirkungen besitzen, die ihren augenblicklichen Effekt zeitlich wesentlich überschreiten. Diese Tatsache sollte, speziell bei der Beurteilung der Belastung durch pulsformigen Fluglärm, sowie bei den jeweiligen Berechnungsmethoden der Störwirkung ausreichende Berücksichtigung finden... Verteilen sich pulsformig auftretende Geräusche in unregelmäßiger Form über ein gewisses Zeitintervall, so ergibt sich ein besonders unangenehmer

Störungseffekt, sogar bei relativ nicht sehr hohen Schallpegeln (Erwartungseffekt)."

Fluglärm ist wegen seines hohen Anteils an hochfrequenten Geräuschen besonders schädlich. (oberhalb von 2000 Hz) / Rohrer (Fluglärmtagung, S.4) führt dazu aus:

"Die hohen Frequenzanteile im Energiespektrum des Düsenflugzeuges sind für die Mediziner heute Anlaß genug, ihre warnende Stimme zu erheben."

Rohrer führte ferner aus (Fluglärmtagung, S.2):

"Tatsache ist, daß im Düsenzeitalter die Lärmimmission sich nicht nur erhöht hat, sondern auf ein ausgedehnteres Flugplatzgebiet einwirkt. Es hängt dies damit zusammen, daß die Startfrequenz durch den sich rasch steigernden Luftverkehr stark gestiegen ist ... Diesen Lärm, erzeugt durch die startenden und landenden Verkehrsmaschinen, möchte ich in den folgenden Ausführungen als chronischen Lärm bezeichnen. ... Während nachgewiesenermaßen physiologische Störungen, z.B. Drosselung der Durchblutung bei ca. 90 % der Bevölkerung schon bei 70 Dezibel einsetzt (Jansen), wirkt sich Lärm als subjektive Störung, die infolge des Alarmreflexes auch einen psychischen Faktor enthält, differenzierter aus ... In diesem Sinne kann ein übermäßig intensiver akustischer Reiz nicht nur als unangenehme Störung des Empfindens, sondern auch als Schmerz empfunden werden. Über Streßeffekte infolge Einwirkung übermäßiger Lärmintensitäten werden wiederum physiologische Veränderungen besonders im Kreislauf ausgelöst ... So kommt es, daß gerade bei Lärm "sensibilisierten" Personen die Blutkreislauforgane starken Belastungen und Schädigungen ausgesetzt sind."

Schaudinischky (S.5):

"Niederfrequente Geräusche oder Töne, die im Frequenzbereich von 40 bis 2000 Hz liegen, sind weniger störend oder lästig als hochfrequente im Bereich von 200 bis 10000 Hz... Schallvorgänge, deren Hauptenergieanteil im hochfrequenten Gebiet liegt, also oberhalb 2000 Hz, wirken fast auf alle Menschen störender als solche, bei denen die Schallenergie im niederfrequenten Bereich konzentriert ist, also zwischen 30 und 2000 Hz, gleiche Gesamtschallpegel vorausgesetzt".

Damit ist die Frage beantwortet, die Bürck (Fluglärmtagung S.2) aufwarf:

"In Diskussionen über Lärmfragen steht zweifellos der Fluglärm mit an erster Stelle, obwohl die Anzahl der von starken Geräuschen belasteten Menschen auf dem Gebiet des Arbeitslärms und des Straßenverkehrs wesentlich höher ist. Was verschafft dem Fluglärm also eigentlich seinen Vorrang in vielen öffentlichen Diskussionen vor anderen Arten von Lärm?"

Neben dem großen Anteil an hohen Frequenzen und der größeren Stärke hat der Fluglärm noch eine andere Eigenschaft, die ihn vom Arbeits- und

und Straßenverkehrslärm unterscheidet. Dazu führt Roewer (Fluglärmtagung S.11) aus:

"Erstens treten die beim Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen vorkommenden Spitzenpegel im Straßenverkehr nicht auf, zweitens stellt die Schutznotwendigkeit der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung gegenüber der dem Straßenlärm ausgesetzten Menschen weitergehende Anforderungen. Die dem Straßenlärm ausgesetzten Personen haben meist die Möglichkeit, sich in ihrer Wohnung auf die der Straße abgekehrte Seite zu begeben, um den Lärmauswirkungen zu entgehen. Sie können sich dort auf dem Balkon oder im Garten sehr oft ziemlich lärmfrei aufhalten... Die vom Fluglärm Betroffenen sind in dieser Hinsicht schlechter gestellt. Der Lärm trifft meist von allen Seiten auf die Wohnung, erfaßt Garten, Balkon und Wohnstraßen; kurzum: Art und Maß der Immissionsintensität bei möglicherweise gleichen äquivalenten Dauerschallpegeln dürften bei den Fluglärm-betroffenen in der Zukunft größer sein als bei den Personen, die dem Straßenlärm ausgesetzt sind."

d) Daran, daß der Fluglärm gesundheitsschädigend wirkt, kann also nach dem Stand der heutigen Lärmforschung nicht mehr gezweifelt werden. Im übrigen wäre hierzu mit v.Eiff (S.20) darauf hinzuweisen,

"daß im Stadium der Erforschung eines Umweltproblems notfalls zum Schutze der Bevölkerung strengere Sicherheitsvorschriften erlassen würden, als die vorliegenden Forschungsergebnisse verlangen, falls ein wirklich begründeter Verdacht besteht, daß die Forschung die Grundlagen für solche Maßnahmen noch liefern kann."

Im gleichen Sinne äußert sich Klosterkötter (S.8):

"Die sog. psychischen Lärmwirkungen mit affektiver Spannung, Mißempfindungen und psychovegetativen Reaktionen sind das Hauptproblem in der Lärmbekämpfung; sie müssen als medizinisch relevant und als potentiell pathogen im Sinne der Gesundheitsdefinition der WHO angesehen werden. Und wollte etwa jemand behaupten, Zusammenrottungen von Flughafenanwohnern zum Lärmprotest seien keine massiven Anzeichen für gestörtes psychisches und soziales Wohlbefinden; hier liegt die Beweislast nicht mehr bei der klassischen Medizin."

Klosterkötter (S.3) weist noch darauf hin,

"daß es falsch ist, die ganze Beweislast der klassischen Medizin zuzuschieben, daß vielmehr eine gesellschaftliche Bewußtseinsänderung in Richtung der Anerkennung des Rechtes auf psychisches und soziales Wohlbefinden erforderlich ist, was auch für die sog. öffentliche Hand zu gelten hat, die wir für die Ordnung unseres Zusammenlebens bestellt haben."

Zu dem Verhalten der Bevölkerung gegenüber dem Fluglärm am Flughafen Düsseldorf berichtet Roewer (Fluglärmtagung S.10):

"Die jetzt schon eingetretenen Reaktionen der betroffenen Bevölkerung müssen gegenüber diesem Befund als unerwartet stark angesehen werden, gibt es doch in dem betroffenen Gebiet und auch im weiteren Randgebiet Interessenvereinigungen, die sich besonders in der letzten Zeit immer nachdrücklicher über die ansteigende Lärmbelastung beklagen."

Roewer weist ferner auf folgendes hin:

"Solange und soweit in dieser Hinsicht (gemeint ist die Auswirkung des Fluglärms auf den Menschen) noch keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen, müssen auch subjektive Verhaltensweisen Einzelner oder kollektiv Betroffener bei den Flughafenplanungen berücksichtigt werden".

Wie unerträglich Fluglärm subjektiv empfunden wird, wird auch aus den Vorkommnissen deutlich, über die Oeser (Lärmbekämpfung 1971, S.38) berichtet:

"Ende vergangenen Jahres berichteten die Zeitungen aus Großbritannien, daß sich in Cublington, Grafschaft North Buckinghamshire eine "Gruppe Heimatverteidigung" gebildet hat, die mittels hektographierter Flugblätter zu Gewalttaten und Sabotageakten gegen den Bau des dritten Londoner Großflughafens (80 km nordwestlich der englischen Hauptstadt) aufrief: "Sammelt Flinten, Munition, Bogen und Pfeile zur Verteidigung der Heimat". In Japan kam es im letzten Monat zu blutigen Zusammenstößen zwischen tausend Bereitschaftspolizisten und Bauern und Studenten, die sich regelrechte Verteidigungsstellungen mit Wachttürmen, Schützengräben und unterirdischen Gängen angelegt hatten. Der Protest der Bauern und Studenten richtet sich gegen den Bau des zweiten Großflughafens für Tokio in der Nähe der Stadt Narita. Das sind extreme Manifestationen des Widerstandes des Bürger, das sind Signale für ein brennendes Problem".

e) Dabei ist auch noch zu berücksichtigen, daß der Flugverkehr ständig zunimmt. Nach Roewer (Fluglärmtagung, S.10/11) haben die im Bereich des Flughafens Düsseldorf wohnenden Bürger

"in absehbarer Zeit in denselben Wohngebieten mit Dauerschallpegeln zu rechnen, die weit über den heutigen liegen werden."

Hierzu berichtet Löbsack (Kosmos 1971, S.160):

"Hinsichtlich der Flugzeuge zeigt eine Stellungnahme von Sachverständigen der Bundesvereinigung gegen den Fluglärm, was auf uns zukommt. In den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren sei mit einer Vervierfachung des Passagier- und mit einer Verachtfachung des Luftfrachtverkehrs zu rechnen. Der Fluglärm, so wird geschätzt, werde sich alle fünf Jahre verdoppeln."

Hinzu kommt, daß die am Luftverkehr Interessierten den Einsatz von Überschallflugzeugen im zivilen Luftverkehr vorbereiten.

Löbsack führt dazu aus (Kosmos 1971, S.154 und 156):

"Mit dem bevorstehenden Einsatz der Überschallflugzeuge kündigt sich die akustische Selbstverstümmelung an ... Wenn Überschallriesen, wie diese Concorde, einmal die Luft beherrschen, wird unser Leben dem Aufenthalt in einer Dampfschmiede gleichen. Das prophezeit der amerikanische Senator William Proxmire. Mehr noch: Gefährdet wären auch zahlreiche unersetzliche historische Bauten und Kunstdenkmäler, deren Mauern unter den Donnerschlägen vom Himmel kapitulieren müßten."

Bei einer an den Maßstäben der Grundrechte ausgerichteten Lärmbegrenzungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wäre es den Organen der Exekutive nicht möglich, den Verkehr von Überschallflugzeugen im Bundesgebiet zuzulassen.

f) Der Fluglärm wirkt sich nicht nur auf das Wohlbefinden und die Gesundheit negativ aus, er beeinflusst auch die berufliche Tätigkeit. Dazu Schaudinischky (S.4):

"Schallvorgänge beeinflussen sehr leicht und in negativem Sinne unsere geistigen Tätigkeiten, besonders wenn sie gedankliche Konzentration verlangen. Der Lärm erschwert sie und erhöht die Zahl der Irrtümer. Bei ausreichender Lärmstärke können auch einfache Tätigkeiten, wie sie z.B. Textilarbeiter ausführen, Störungen erleiden, die sich in folgendem äußern:

- a) Abnahme der Produktionsqualität
- b) Abnahme der Produktionsquantität
- c) Zunahme der gemachten Arbeitsfehler
- d) Zunahme der subjektiven Ermüdung
- e) Zunahme der psychischen Reizbarkeit
- f) Abnahme der Geschicklichkeit
- g) Zunahme der Fehlreaktionen

Soßl die Qualität einer Arbeit trotz starker Lärmeinwirkung ihre normale Güte behalten, so ist ein größerer Energieverbrauch notwendig und damit schnellere Ermüdung des Arbeitenden."

Hörmann (Bild der Wissenschaft 1968, S.792) berichtet hierzu:

"Eine deutsche Untersuchung zeigte, daß Flugplatzanwohner schlechtere Konzentrationsfähigkeit aufwiesen als andere Versuchspersonen."

Fluglärm unterbricht auch die Sprachkommunikation, sodaß Gespräche bei Verhandlungen oder beim Telefonieren zeitweise unterbrochen werden. Ärzte haben Schwierigkeiten, den Herzton ihrer Patienten zu hören. Mit Recht stellt daher Günthard (Lärmbekämpfung 1971, S.39) fest:

"Lärmmäßig ist die Zumutbarkeitsgrenze in den Nahzonen der Flughäfen vielerorts erreicht oder überschritten."

5. Würdigung der bisherigen Schutzmaßnahmen gegen Fluglärm

a) Die Maßnahmen der Legislative

Vorschriften zum Schutz gegen Fluglärm finden sich im Luftverkehrsgesetz und im Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30.3.1971.

Nach § 2 Abs.1 Ziff.4 LuftVG darf ein Luftfahrzeug zum Verkehr nur zugelassen werden, wenn

"die technische Ausrüstung des Luftfahrzeuges so gestaltet ist, daß das durch seinen Betrieb entstehende Geräusch das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Geräusch nicht übersteigt."

Bereits in der Begründung zur Verfassungsbeschwerde vom 9.3.1964 (S.13) ist darauf hingewiesen worden, daß die Zulässigkeit der Geräusche nicht nach dem Stand der Technik, sondern nach den Bedürfnissen der Menschen ausgerichtet werden muß. Das Luftverkehrsgesetz entspricht insoweit der Bestimmung des § 49 StVZO, nach dem Kraftfahrzeuge so beschaffen sein müssen,

"das die Geräuscentwicklung das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht übersteigt".

In der ADAC-Motorwelt Heft 7/1972 wird auf Seite 28 zu dieser Bestimmung ausgeführt:

"Den Stand der Technik aber als Ausgangspunkt der Lärmgesetzgebung zu wählen, ist falsch. Ausgangspunkt ist der Mensch, nach ihm muß sich der Stand der Technik richten."

Die gleichen Erwägungen gelten für die durch das Fluglärmschutzgesetz in § 32 Abs.1 eingefügte Nr.16, nach der der Bundesminister für Verkehr Rechtsverordnungen über den Schutz vor Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge, insbesondere darüber, daß die Verunreinigung der Luft durch Abgase der Luftfahrzeuge "das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht übersteigen darf". Auch hier wird also durch das neue Fluglärmschutzgesetz der Stand der Technik zum Maßstab für Verhältnisse gemacht, die nach medizinischen und sozialen Wertungen zu messen sind.

Im Hinblick auf die Bestimmung des § 2 Abs.1 Ziff.4 LuftVG kommt der durch das Fluglärmschutzgesetz in das Luftverkehrsgesetz eingefügten Vorschrift des § 32 Abs.1 Nr.15 keine eigene Bedeutung zu, da eine Rechtsverordnung über den Schutz vor Fluglärm keine weitergehenden Erfordernisse über Maßnahmen zur Geräuschminderung am Luftfahrzeug

aufstellen kann als diejenigen, die für die Zulassung von Luftfahrzeugen gelten.

Zu dem z.Zt. der Fluglärmtagung 1969 vorliegenden Entwurf des Fluglärmschutzgesetzes vom 30.3.1971 meinte Roewer (Fluglärmtagung 1969, S.12):

"... die vorgesehene Fassung eines Gesetzentwurfes zum Schutz vor Fluglärm würde jedoch keine ausreichende Handhabe für ein solches Vorgehen geben, sondern sogar die dringend nötige Lösung des Fluglärmproblems erschweren".

Roewer stellte dann die Frage(S.18):

"Ist es richtig, ein Gesetz zu schaffen, nur um den Lärmgeplagten in diesem Jahr sagen zu können: Wir haben ein Fluglärmgesetz gemacht, wobei klar ist, daß die Beteiligten erst viel später merken, daß dieses Gesetz in wesentlichen Dingen nicht hilft, vielmehr schadet ..."

Achtnich (Fluglärmtagung 1969, S.5) meinte zu dem Entwurf des Fluglärmschutzgesetzes:

"Der Entwurf bekämpft die Auswirkungen des Fluglärms, nicht aber die eigentlichen Ursachen. Erstes Gebot aber ist es, die Ursachen zu bekämpfen ... (S.4:) Mit - umstrittenen - Geldentschädigungen für Schallschutzfenster kann das Fluglärmproblem jedenfalls nicht echt gelöst werden, sondern nur durch Fluglärmbekämpfung "an der Quelle": bei der Flugzeug- und Triebwerkskonstruktion, bei der Verkehrszulassung der Luftfahrzeuge, bei ihrem Betriebseinsatz ... (S.5:) Der Entwurf ist ganz überwiegend ein Entschädigungsgesetz. Der Entwurf geht dabei von dB(A)-Werten aus, die aus medizinischer Sicht sehr umstritten sind."

Diesen Ausführungen ist beizupflichten. Die Beschwerdeführer haben in diesem Verfahren stets die Ansicht vertreten, daß eine effektive Änderung der unerträglichen Verhältnisse nur durch Schallschutzmaßnahmen am Flugzeug selbst, also an der Lärmquelle, erreicht werden kann. Mit der Festsetzung von Lärmschutzbereichen und der Entschädigung für Bauverbote und bauliche Schallschutzmaßnahmen kann keine wirkliche Verbesserung erzielt werden.

Die in das Luftverkehrsgesetz neu eingefügte Bestimmung des § 29 b, nach der "unvermeidbare Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken sind" und daß die Behörden "auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken" haben, ist ein weiteres Beispiel dafür, wie substanzlos die durch das Fluglärmschutzgesetz gebrachten Neuerungen sind. Solange die Zumutbarkeit des Fluglärms nach den jeweiligen

Stand der Technik zu beurteilen ist, haben derartige Vorschriften keine Bedeutung. Sollten demnächst Überschallflugzeuge im zivilen Luftverkehr eingesetzt werden, dann sind deren Geräusche "zumutbar", auch wenn sie 150 dB(A) und mehr betragen, wenn das nach dem Stand der Technik unvermeidbar ist.

b) Die Maßnahmen der Exekutive

Auch die Exekutive hat die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung unterlassen. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß es der Verwaltung nicht nur an den erforderlichen Vorschriften, sondern auch an Verständnis für die Belange der unter dem Fluglärm leidenden Personen fehlt. Die für diese Materie zuständigen Verkehrsbehörden halten die Förderung des Verkehrs und der Wirtschaft für wichtiger als den Schutz der Fluglärm-betroffenen. Die in diesem Verfahren von dem Ministerpräsidenten NRW bisher vorgelegten Schriftsätze bringen das deutlich zum Ausdruck. Ein besonders markantes Beispiel sind die Ausführungen des Min.Dirigenten Dr. E. Gossrau, Bundesministerium für Gesundheitswesen, auf der Fluglärmtagung 1969. Nachdem Gossrau eingangs wiederholt betonte, wie sehr es dem Bundesgesundheitsministerium am Herzen liege, "die Belästigung durch Lärm, die die Bevölkerung in der Umgebung der Flughäfen erfährt, zu mindern", kommt er dann wie folgt zur Sache (Unterstreichungen vom Unterzeichneten):

"Ich neige zu der Meinung, daß mit dem Wort "Bekämpfung" die Aktionen gegen den Fluglärm in ein schiefes Licht rücken. Der Lärm ... ist bei der Eigenart der Verbrennungsmotoren ... geradezu naturgesetzlich unvermeidbar. Die Frage, ob er in beschränktem Umfang reduzierbar ist, sei dahingestellt ... Wer Fluglärm "bekämpfen" will, erweckt den Eindruck, daß er die Quelle bekämpft, den Flugbetrieb und das Fliegen .. Die Einwirkung von Lärm im Übermaß, insbesondere zur Nachtzeit, gefährdet nun zweifellos die öffentliche Ordnung im Sinne des allgemeinen Polizeirechts ... Die Gefährdung der "öffentlichen Ordnung" versagt hier als Maßstab ... völlig ... vor allem aus verkehrspolitischer Sicht. Nimmt man die Urteile der Verwaltungsgerichte zur Hand, die Lärmeinwirkungen ... zum Gegenstand haben ... so wird man feststellen, daß diese Rechtsprechung sehr strenge Maßstäbe anlegt. Schon Lärmdosen ... die weit hinter dem zurückbleiben, was auf die Anwohner der Flughäfen einwirkt, ... werden als Gefährdung der öffentlichen Ordnung bestätigt. .. Ich kann nicht beurteilen, ob es in nächster Zukunft möglich sein wird, Emmissions-Grenzwerte ... festzusetzen ... Daß hierbei vom Stand der Technik ausgegangen und die zukünftige technische Entwicklung, aber auch die Seite der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden muß, erscheint mir selbstverständlich... Ist die Frage nach den Wirkungen des Lärms zweifellos Ausgangspunkt aller staatlichen

Maßnahmen, so müssen wir doch erkennen, daß die Grenzwertbestimmung ... nicht allein von der Wirkungsseite her, von den wissenschaftlichen Erkenntnissen oder Erfahrungen über die Wirkung des Lärms auf den Menschen erfolgen kann... So betrachtet, kann es also vorerst nur einen relativen Schutz vor den Belästigungen durch Fluglärm geben ... Anderfalls müßte man die Flughäfen schließen und das Fliegen verbieten. Unser Ziel ist unbestreitbar ein Optimum an Schutz. Auf dem Wege dorthin kommen wir aber nicht daran vorbei, uns mit widerstreitenden Interessen auseinander zu setzen ... Das Gesundheitsressort hat die Interessen der Gesundheit ... in den Vordergrund zu stellen. wir müssen aber auch die verkehrspolitischen Interessen sehen und respektieren... Es ist nicht zwingend, daß für die Umgebung von Flughäfen festgesetzten (Immissions)Grenzen von vornherein die gleichen sein müssen, wie die für den gewerblichen Bereich im übrigen".

Wenn ein hoher Beamter des Bundesgesundheitsministeriums solche Ansichten vertritt und den Interessen des Verkehrs ohne nähere Abwägung den absoluten Vorrang vor denen der Fluglärm Betroffenen an Gesundheit und anderen Rechtsgütern einräumt, wird man nicht erwarten dürfen, bei anderen Organen der Exekutive mehr Verständnis zu finden.

Von Prof. Dr. Karl Oftinger (Lärmbekämpfung als Aufgabe des Rechts, Zürich 1956) wird das mangelnde Verständnis der staatlichen Stellen für die Belange der dem Fluglärm ausgesetzten Bevölkerung wie folgt gekennzeichnet:

"Wer zur Unzeit einen Teppich klopft oder einen ungezogenen Hund hält, gegen den schreitet die Polizei ein. Wer dagegen mit einer technisch eindrucksvollen Maschine das hundertfache Geräusch erzeugt, der genießt alle Nachsicht ... Man irrt an der Vernünftigkeit des Rechts, wenn der gleiche Staat, der das Schreien von Säuglingen oder Pfauen, der das Knarren von Wetterfahnen bestraft, der eine ausgebaute Ruhetagsgesetzgebung schafft, ... es zuläßt ... wie Flugzeuge sonntags wie werktags ganze Landschaften mit Lärm überschütten."

Roewer stellt fest (Fluglärmtagung 1969, S.12), daß die Behörden ohne gesetzliche Konkretisierung und im Hinblick "auf die hart aufeinander prallenden Interessengegensätze" überfordert seien:

"Mit einer langfristig durchgreifenden Besserung der Situation bei stark zunehmender Lärmbelastung kann von dieser Seite wie bisher nicht gerechnet werden ... Fast zehn Jahre nach Beginn des Düsenluftverkehrs kann sich die öffentliche Hand zur Bewältigung vorhandener und kommender unzuträglicher Situationen immer noch nicht einer Stelle bedienen, deren zentrales Forschungsobjekt die Fluglärmfrage unter allen Aspekten ist ... Der Fluglärm wird uns sicherlich ... das nächste und übernächste Jahrzehnt beschäftigen. Diese nicht mehr neue Aufgabe erfordert also neue Lösungsformen."

In den 2 1/2 Jahren, die seit dieser Äußerung verstrichen sind, ist für einen wirklichen Schutz der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung nichts getan worden. Legislative und Exekutive haben versagt. In diesem Zusammenhang noch ein Hinweis Oesers (Noise 2000, Proceedings of the 5th and 6th international congresses of the Association Internationale Contre le Bruit, London May 1968 und Groningen, Mai 1970, S. 72):

"Die Höhe der Investitionen der Fluggesellschaften und der Flughäfen für Ausbaumaßnahmen und die Höhe der Ausgaben zum Schutz der Bevölkerung ... stehen in einem schreienden Mißverhältnis zueinander. Diese Relationen sind eigentlich ein Skandal".

4. Forderungen für die Fluglärmbekämpfung und ihre Möglichkeiten

- a) In seinem Vortrag beim internationalen Kongreß für Fluglärmbekämpfung 1971 in Zürich stellte v.Halle-Tischendorf(S.4) fest:

"Ich glaube, diese Hinweise zeigen zur Genüge, daß hemdsärmelige Erklärungen, das Volk müsse mit dem Fluglärm leben, an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbeigehen.... Mit Geldentschädigungen allein kann man das Problem nicht lösen."

Das ist richtig. Für einen effektiven Schutz der Bevölkerung genügt es nicht, Lärmzonen festzulegen und Mittel für bauliche Schallschutzmaßnahmen bereitzustellen. Denn - so v.Halle-Tischendorf (S.9)

"Wir dürfen die lärmbedrohte Bevölkerung nicht gleichsam einbunkern. Zur Erhaltung der Gesundheit gehört auch der zeitweise Aufenthalt im Freien, im Garten, auf dem Balkon und bei geöffnetem Fenster."

Im gleichen Sinne äußerte sich Roewer (Fluglärmtagung 1969, S.11):

"Als Ergebnis dieser Untersuchungen im Falle Düsseldorf ist festzuhalten, daß man in den jetzt schon vom Lärm stark betroffenen Wohngebieten später nicht mehr mit baulichen Schallschutzmaßnahmen wird auskommen können, denn diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gesamtwert des Gebäudes stehen. Sie müssen ferner für die in keiner Beziehung zum Fluglärm stehende Bevölkerung zumutbar, also ohne bunkerartigen Charakter sein und vor allem berücksichtigen, daß diese Menschen sich nicht ständig in lärmgeschützten Wohnräumen aufhalten, sondern besonders in der warmen Jahreszeit sich länger am Tage ungeschützt im Freien - im Garten, auf dem Balkon oder auf Einkaufswegen - aufhalten."

Auch mit der Einrichtung von Lärmüberwachungseinrichtungen kann den Fluglärm betroffenen nicht geholfen werden, denn mit diesen wird nur festgestellt, was "nach dem Stand der Technik unvermeidbar" ist.

Es gibt nur einen Weg zu einer wirklich durchgreifenden Verbesserung und das ist die Dämpfung des Lärms an der Quelle, also am Flugzeug selbst. Die gleiche Ansicht vertritt Lepke (Fluglärmtagung 1969, S.3):

"Das Ausweichen vor der Lärmquelle durch Baubeschränkungen, Bewegungslenkung, Abschirmung reicht nicht aus, um dem Fluglärm zu begegnen,"
erforderlich sind auch leisere Triebwerke.

- b) Zu der Frage, welche technischen Möglichkeiten für die Lärmdämpfung an der Quelle bestehen, berichtet Lepke (Fluglärmtagung 1969, S.3) über Versuche in den USA, die auf Anregung der amerikanischen Regierung begonnen worden sind:

"Die Konstruktionsmaßnahmen sind teils strömungstechnischer, teils werkstofftechnischer Art .. Die Lärminderungsmaßnahmen können jedoch nicht ohne erhebliche Verluste und Kosten realisiert werden .. Die an dem Programm "Leises Triebwerk" beteiligten Teams ... glauben, daß sich durch akustische Maßnahmen an Triebwerken ... Lärminderungen um ca. 7 PNdB beim Start und 11 PNdB bei der Landung erzielen lassen. Damit könnte die von der Behörde in Aussicht genommene Erzwingung einer Minderung von 10 PNdB, was einer Halbierung der Geräuschempfindung gleichkäme, erreicht werden... Es zeigt sich, daß die ... Anstrengungen ... brauchbare Ergebnisse durch Lärminderung an der Quelle bringen können. Sicherlich haben die Betroffenen mehr erwartet."

Scholten und Flemming (Fluglärmtagung 1969, S.1) äußern sich über die Möglichkeiten einer Lärmdämpfung an der Quelle wie folgt:

"Die Entwicklung von Fluggeräten und deren Antrieben erfolgte in der Vergangenheit im wesentlichen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. .. Die bei der Schubzeugung abgestrahlte Schallenergie wurde dabei nicht berücksichtigt ... Die physiologische Wirkung der abgestrahlten Schallenergie auf den Menschen, die Lärmbelästigung, ist im Laufe des letzten Jahrzehnts mit der Entwicklung gestiegen und zu einem ernststen Problem geworden... Die bisher angewendeten Maßnahmen am Flugzeug, z.B. Verwendung von schalldämpfern oder die Wahl lärmindernder Flugverfahren, tragen zwar dazu bei, das bereits bestehende Lärmproblem zu mindern, sie reichen jedoch nicht aus, zu seiner Lösung... Wirkungsvolle Maßnahmen zur Lösung des Lärmproblems ... können nur durch neuartige Triebwerke, andere Flugzeugkonzeptionen und neuartige Flugtechniken erzielt werden ... Die VTOL-Technik (vertical take-off and landing technique) bietet nicht nur die Möglichkeit, die Flugplätze nahe an die Städte heranzulegen, sie kann ebenfalls ein Mittel sein, das bereits bestehende Lärmproblem in den benachbarten Wohngebieten unserer Flughäfen zu lösen ... Ein zukünftiges VTOL-Flugzeug ... mit Fan-Hubtriebwerken würde nur noch innerhalb eines Umkreises von 500 m höhere Pegel als 95 PNdB erzeugen."

Die Lösung des Fluglärmproblems durch Senkrechtstarter hält auch Bschorr (Fluglärmtagung 1969, S.1 f) für die richtigste Lösung:

"Bei Strahltriebwerken werden immense Schalleistungen freigesetzt... Jede Erhöhung des Schubes muß mit einer überproportionalen Lärm-erhöhung erkaufte werden. So wird ein immer größer werdender Kreis von Menschen durch Fluglärm belästigt ... Während ein konventionelles Flugzeug seine Lärmschleppe über die kilometerlange Landebahn hinwegzieht, bleibt beim Senkrechtstarter der Lärm auf den Startpunkt beschränkt und zieht entsprechend weniger Anwohner in Mitleidenschaft ... Außer der Senkrechtstartmethode gibt es eine Reihe anderer Möglichkeiten, den Fluglärm zu mindern. Doch die bisher getroffenen Maßnahmen nehmen sich sehr bescheiden aus: In der deutschen Flugzeugindustrie sind überhaupt nur 0,2% der Beschäftigten auf Schallprobleme angesetzt. Wie erklärt sich dieses offensichtliche Desinteresse? Triebfeder in einem freien Wirtschaftssystem ist der wirtschaftliche Erfolg. Erfolgversprechend ist ein Flugzeug nur dann, wenn es schneller und billiger ist und eine höhere Nutzlast besitzt als die Konkurrenz. Schalldämpfer aber kosten Geld, Gewicht und Geschwindigkeit. So wird Schallschutz nur soweit berücksichtigt, wie es für den zahlenden Passagier und den Piloten notwendig ist. Wer darüber hinaus Lärmschutz auch für Flugplatzanwohner vorsieht, baut schwerer und teurer und hat dadurch geringere Verkaufschancen. Sollte ein Schalldämpfer entdeckt werden, der eine höhere Wirtschaftlichkeit gewährleistet, so wird dieser in kürzester Frist allgemein zur Anwendung kommen. Solange das nicht der Fall ist ... kann von einer Wettbewerbswirtschaft keine Initiative erwartet werden. Die Entwicklung muß hier von der gesetzgeberischen Seite her gesteuert werden. Da die Festlegung von gesetzlichen Lärmemissionsgrenzen wettbewerbsneutral ist, würden solche Maßnahmen von der Flugzeugindustrie unterstützt werden."

Die Erzeugung des starken Fluglärms ist also durchaus nicht, wie Gossrau meint, "naturgesetzlich unvermeidbar". Daß die erforderliche technische Entwicklung erhebliche finanzielle Mittel erfordert, ist unbestreitbar. Wenn es jedoch um Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen geht, kann es auf die Höhe des finanziellen Aufwandes nicht ankommen. Im übrigen wären die Entwicklungskosten von der Luftfahrtindustrie und den Fluggesellschaften nur vorzulegen. Da alle Kosten letztlich vom Preis getragen werden müssen, sind die Kosten der Lärmdämpfung vom Flugpassagier zu tragen. Das ist auch eine gerechtere und volkswirtschaftlich vernünftiger Lastenverteilung als bei den gegenwärtigen Verhältnissen, wo die Folgen des Fluglärms, soweit sie sich als Gesundheitsschädigungen auswirken, von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

II. Ergänzungen zur Rechtslage

- a) In den Schriftsätzen vom 9.3.1964 und 30.11.1964 haben die Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerden unter Angabe der verletzten Grundrechte eingehend rechtlich begründet. Auf diese Ausführungen wird noch einmal ausdrücklich Bezug genommen. Neben den bereits erörterten Grundrechten der körperlichen Gesundheit und Unversehrtheit, der Menschenwürde, der Unverletzlichkeit der Wohnung haben die Auswirkungen des Fluglärms auch Beziehung zu den sog. sozialen Grundrechten; sie haben auch Berührung mit den Grundgedanken des Art.6 (Ehe und Familie) und Art.12 (Berufsausübung).

Die Beschwerdeführer stehen mit ihrer Ansicht, daß der Fluglärm Grundrechte verletzt, nicht mehr allein. Roewer (Flugplatzbereichsgesetz-Vorschlag, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Stadtebau und Raumplanung e.V., Nr.9, S.12) führt dazu aus:

"Entscheidend für die notwendigen Bewertungsabstufungen müssen die auftretenden extremen Werte sein, über deren Wirkungen es gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis ist, daß Gesundheitsschäden zu erwarten sind. Nach Art.1 Abs.1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar; nach Art.2 Abs.2 GG hat ferner jeder das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Für Bevölkerungsteile, die sich in diesen Bereichen extrem hoher Lärmauswirkungen dauernd aufhalten, lassen sich diese Grundrechte nicht gewährleisten, da es hier einen dauernd wirksamen, ausreichenden, wirtschaftlich vertretbaren und zugleich zumutbaren Schutz gegen Lärm nicht gibt. Als Lösung bleibt nur, diese Bereiche für den Daueraufenthalt von Menschen aufzugeben und auszuschließen."

Dem Lösungsvorschlag Roewers wird man allerdings nicht zustimmen können. Bei dem Umfang der Gebiete, in denen der Fluglärm das erträgliche Maß übersteigt und der Besiedlungsdichte der Bundesrepublik sind derartige Umsiedlungsaktionen nicht durchführbar. Außerdem würde auch damit eine wirklich befriedigende Lösung nicht zu erreichen sein. Schließlich wird der für die Entwicklung von Lärmdämpfungsrichtungen erforderliche wirtschaftliche Aufwand geringer sein als eine solche Umsiedlungsaktion.

Auch Böhsack (kosmos 1971, S.158) sieht in der Fluglärmbelastung eine Verletzung von Grundrechten:

"Weithin viel zu wenig bekannt ist, daß jeder Bürger sich gegen ungebührlichen Lärm wehren kann ... In der BRD hat laut Grundgesetz Art.2 "jeder das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit". Daß dies nicht leere Worte bleiben müssen, zeigte das Hamburger Verwaltungsgericht im Jahr 1953 mit einer Urteilsbegründung vom 16. November: "Den einzelnen vor gesundheitsschädigenden Lärm zu

schützen, gehört im Maschinenzeitalter zu den dringendsten Aufgaben des Staates ... Gegenüber diesen an erster Stelle stehenden Grundrechten muß das Gewinnstreben eines Unternehmens zurücktreten."

Nach den Darlegungen über die tatsächlichen Verhältnisse und deren Auswirkungen kann daran, daß durch den Fluglärm Grundrechte der Beschwerdeführer - und damit gleichzeitig auch die einer Vielzahl anderer Personen ^{verletzt werden,} -/nicht mehr' gezweifelt werden. Es kann als nachgewiesen angesehen werden, daß die Beschwerdeführer Lärmbelastungen ausgesetzt sind, die die Gesundheit schädigen und auch sonst unzumutbar sind. Im übrigen wird man die Anforderungen an die Nachweisseite in diesem Verfahren auch deshalb nicht zu überspannen haben, weil es sich um ein Musterverfahren handelt, bei dem auch die Interessen der vielen Personen wahrgenommen werden, die in der Nähe deutscher Flughäfen Tag für Tag extremen Lärmbelastungen ausgesetzt sind.

Bei dieser Sachlage ist das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, eine Entscheidung zu fällen, durch die ein wirksamer Schutz der Grundrechte der Betroffenen gewährleistet ist.

- b) Auch Gesetzgebung und Verwaltung hätten zum Schutz der Fluglärm-betroffenen tätig werden müssen, denn auch sie sind zum Schutz der Grundrechte der Bürger bei jeder Entscheidung verpflichtet. Wie dargestellt wurde, hat es der Gesetzgeber noch bei der Änderung des Luftverkehrs-gesetzes durch das Fluglärmschutzgesetz von 1971 unterlassen, für die Fluglärm-begrenzung statt des jeweiligen Standes der Technik einen Maßstab zu verwenden, der die Einhaltung der Grundrechte garantiert.

Auch bei der Exekutive erschöpfte sich der Beitrag zum Umweltschutz im allgemeinen und Fluglärmschutz im besonderen überwiegend in verbalen Bekenntnissen. Dabei ergibt sich die Pflicht zum Tätigwerden nicht nur aus der Bindung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht, sondern bereits aus den Bestimmungen der §§ 6 Abs.2 und 29 Abs.1 LuftVG. Nach diesen Bestimmungen sind die Behörden zum Einschreiten verpflichtet, wenn die "öffentliche Sicherheit oder Ordnung" gefährdet wird. Entgegen der Ansicht von Gossrau (Fluglärmtagung 1969, S.5) sind nach Meinung der Beschwerdeführer für die Auslegung dieses Begriffs die Abgrenzungen des allgemeinen Polizeirechts entsprechend anzuwenden. Die Verwendung des fest umrissenen Begriffs "öffentliche Sicherheit oder Ordnung" und die sicherheitspolizeiliche Aufgabe der Luftfahrt-behörden legen die Begriffsanalogie schon insoweit nahe. Daß die Gesundheitsgefährdung ein Schulfall der Gefährdung der "öffentlichen Ordnung"

im Sinne des Polizeirechts ist, spricht nicht gegen, sondern für die Annahme, daß dieser im Luftverkehrsgesetz verwendete Begriff entsprechend den Grundsätzen des allgemeinen Polizeirechts auszulegen ist. Denn es erscheint undenkbar, daß Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit gegenüber den Interessen des Luftverkehrs zurücktreten müssen. Das Gegenteil ist der Fall; diese Rechtsgüter haben eindeutig den Vorrang vor dem Luftverkehr und allen verkehrspolitischen Erwägungen. Für den Konflikt des Straßenverkehrs mit Leben und Gesundheit ist diese Interessenabwägung vom Bundesgerichtshof bereits schon einmal vorgenommen worden. In dem Beschluß der vereinigten großen Senate des BGH vom 1.7.1961, VGS 1/60 (NJW.1961, S.1589) wird dazu ausgeführt:

"Das Menschenleben ist unantastbar. Sein Schutz ist die wichtigste Aufgabe der Rechtsordnung. Er beansprucht daher auch im Straßenverkehr den Vorrang vor dem Wunsch des Einzelnen, besonders rasch vorwärts zu kommen. Der Einwand, daß der moderne Schnellverkehr ohne Blutopfer nicht denkbar sei und daß Verluste an Menschenleben und -gesundheit dort in Kauf zu nehmen seien, wo deren Verhütung eine der Zweckbestimmung von Schnellverkehrsstraßen zuwiderlaufende Drosselung der Geschwindigkeit erfordern würde, kann nicht anerkannt werden. Das Menschenleben und das Bedürfnis nach rascher Fortbewegung sind, von Notständen abgesehen, keine vergleichbaren Werte, auch dann nicht, wenn hinter dem Streben nach baldiger Erreichung des Fahrtzieles billigenwerte Beweggründe stehen."

Diese Entscheidung läßt sich unmittelbar auf den vorliegenden Fall anwenden. Das Menschenleben und die Gesundheit einerseits und "das Bedürfnis nach rascher Fortbewegung", wie es im Luftverkehr zum Ausdruck kommt, sind "keine vergleichbaren Werte"!

Die Beschwerdeführer haben sich daher mit Recht auf polizeirechtliche Ermaßjudizien bezogen und u.a. darauf hingewiesen, daß dann, wenn das heulende und laute Bellen eines Hundes in ständiger Rechtsprechung als gesundheitsgefährdend angesehen wird, die Beurteilung des Fluglärms als gesundheitsgefährdend unproblematisch ist (vgl. Schriftsatz vom 31.11.1964, S.15, letzter Absatz, vgl. ferner S.20 unter b).

Stets hat also der Mensch, seine Gesundheit, sein Wohlbefinden, seine Würde und Handlungsfreiheit, bei Wertungen im Mittelpunkt zu stehen.

"Die Sorge um den Menschen und sein Schicksal muß bei jedem technischen Fortschritt im Vordergrund stehen. Das darf der, welcher sich mit der schöpferischen Technik .. beschäftigt, nie aus dem Sinn lassen" (Einstein)

Der Luftverkehr kann, wie v.Halle-Tischendorf betont (S.1), nur eine

"dienende Rolle" übernehmen.

- c) Aus dieser wertung sind auch die Maßstäbe zu gewinnen, die für die Abgrenzung zwischen zulässigem und unzulässigem Fluglärm benötigt werden. Da die Gesundheitsgefährdung auch gegenüber dem Luftverkehr eine absolute Grenze setzt, kann man als Maßstab die Maximalwerte heranziehen, die für Geräusche aus anderen Quellen gelten, da diese unter Berücksichtigung der Gesundheit und Zumutbarkeit festgesetzt worden sind.

Gesundheitsgefährdendes Hundegebell kann nach den obigen Ausführungen durchaus als Maßstab für die Zumutbarkeit des Fluglärms angesehen werden (weil nicht Hundehaltung und Luftverkehr, sondern Gesundheit der Menschen und Luftverkehr verglichen werden). Leichter nachprüfbar, in Phon ausgedrückte Maßstäbe für die zulässigen Lärmwerte finden sich in der Durchführungsvorschrift zu § 16 GewO. Dort ist z.B. das Maximum für den Lärm einer Maschinenfabrik im Wohngebiet auf 50 Phon am Tage und 55 Phon in der Nacht festgesetzt. Die Beschwerdeführer sind im Gegensatz zu Gossrau (Fluglärmtagung 1969, S.3) der Ansicht, daß diese Werte entsprechend für die Beurteilung der Zulässigkeit des Fluglärms herangezogen werden können. Damit werden nicht die Verursacher gleichgestellt, sondern es wird der Schutz der gleichen Rechtsgüter, nämlich der Gesundheit, des Wohlbefindens und der Menschenwürde mit dem gleichen Maßstab gemessen.

Vergleicht man die danach zulässigen Lärmmaxima mit den heutigen Durchschnittswerten des Fluglärms, dann ist zu erkennen, daß erhebliche technische und wirtschaftliche Anstrengungen notwendig sind, um den Fluglärm in der erforderlichen Weise zu dämpfen. Dieser Aufwand muß jedoch gefordert werden, da er notwendig ist, um die Gefährdung und Verletzung höchster Rechtsgüter bei einer Vielzahl von Menschen zu unterbinden. Durch Festsetzung der hierzu erforderlichen Emissionsgrenzwerte muß ^{man} von der Luftfahrttechnik "das (scheinbar) Unmögliche verlangen, damit das Mögliche möglich wird". Unter dem Druck zwingender Vorschriften wird die Luftfahrtindustrie die bereits begonnenen Anstrengungen in der erforderlichen Weise verstärken. Den Ausführungen von Scholten, Flemming und Bschorr auf der Fluglärmtagung 1969 (siehe obige Zitate) war zu entnehmen, daß der Lärmdämpfung, da sie unwirtschaftlich ist, bisher kaum Beachtung geschenkt wurde und daß noch beachtliche technische Möglichkeiten ungenutzt geblieben sind.

Da die Entwicklung lärmdämpfender Einrichtungen und ihr Einbau in die bereits in Betrieb befindlichen Flugzeuge Zeit benötigt, wird eine die Gesetzgebung bzw. Exekutive anweisende bzw. die Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Verhältnisse feststellende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Übergangszeit vorzusehen haben. Diese Übergangszeit sollte 18 Monate nicht überschreiten.

- d) Bei der überragenden Bedeutung der durch den Fluglärm geschädigten Rechtsgüter wäre selbst eine Beschränkung des Luftverkehrs in Kauf zu nehmen, wenn sie erforderlich sein sollte. Daß die technische Entwicklung notfalls im Interesse des Menschen beschränkt werden muß, ist eine Erkenntnis, die sich jetzt im Zusammenhang mit den umfassenderen Bemühungen um Umweltschutz allmählich durchzusetzen beginnt. In der Zeitschrift "Deutsches Monatsblatt" (Nr. 8/72, S. 10) wird zum Umweltschutz folgendes ausgeführt:

"Die Natur setzt der Technik Grenzen. Die Menschheit macht eine neue Erfahrung: Technischer Fortschritt hört dort auf, ein Fortschritt der Menschheit zu sein, wo die wachsenden Produktionsmengen von der Natur nicht mehr verkraftet werden können. Umweltschutz bedeutet nicht nur Sauberhalten, sondern auch Produktionsbeschränkung."

Es ist also ein Umdenken erforderlich: Wo die technische und wirtschaftliche Entwicklung sich nicht mehr zum Wohl der Menschen auswirkt, muß sie beschränkt werden. Das ist eine andere, menschenwürdigere Auffassung als die von Gossrau vertretene, der ohne nähere Begründung dem Luftverkehr den Vorrang vor der Gesundheit der Fluglärm-betroffenen einräumt, der schon an der Formulierung "Bekämpfung des Luftverkehrs" Anstoß nimmt, weil damit der Eindruck erweckt wird, man wolle den - für Gossrau offenbar sakrosankten - Flugbetrieb bekämpfen. Wenn eine wirkungsvolle Bekämpfung des Fluglärms ohne eine Beschränkung des Luftverkehrs nicht möglich sein sollte, dann schließt die Fluglärmbekämpfung im Interesse der Erhaltung höherwertiger Rechtsgüter in der Tat die Bekämpfung des Luftverkehrs ein. In einem solchen Fall müßten Technik und Wirtschaft nach anderen Mitteln für die schnelle Fortbewegung suchen. Dabei wäre etwa ein Allwegbahnverkehrsnetz (das sich bereits in der Planung befindet), bei dem die Passagiere mit sehr hohen Geschwindigkeiten befördert werden, dem Luftverkehr sogar noch vorzuziehen (höhere Sicherheit, keine Wartezeiten u.ä.).

Im übrigen wären von einer etwa erforderlichen vorübergehenden Beschränkung des Luftverkehrs durchaus keine erheblichen Nachteile für den Verkehr und die Volkswirtschaft zu erwarten. Das hat auch der vor einiger Zeit erfolgte Streik der bundesdeutschen Fluglotsen gezeigt, der den Flugverkehr über längere Zeit erheblich behinderte und beschränkte. Es wurden von den staatlichen Organen auch keine Maßnahmen unternommen, um den Luftverkehr auf andere Weise fortzusetzen. Wenn man hierbei das Streikrecht (Art.9 Abs.3 GG) für wichtiger gehalten hat als den Luftverkehr, dann ist unverständlich, warum man nicht auch den durch den Fluglärm verletzten Grundrechten den Vorrang vor dem Luftverkehr einräumt.

- e) Es ist noch zu prüfen, inwieweit die Gesetzgebung und die anderen Organe der Bundesrepublik die Möglichkeit haben, auf die Lärmbekämpfung am Flugzeug selbst Einfluß zu nehmen.

Für die in der Bundesrepublik gebauten Luftfahrzeuge besteht diese Möglichkeit. Dazu wäre eine Änderung des § 2 Abs.1 Ziff.4 LuftVG entsprechend den oben erarbeiteten Abgrenzungen erforderlich.

Für Luftfahrzeuge, die nicht in der Bundesrepublik gebaut und zugelassen sind, ist nach § 2 Abs.7 LuftVG eine Erlaubnis erforderlich, die auch durch ein zwischenstaatliches Abkommen generell erteilt werden kann. Die Erlaubnis kann mit Auflagen verbunden und befristet werden (§ 2 Abs.8 LuftVG). Da die z.Zt. in der Bundesrepublik verwendeten Flugzeuge überwiegend im Ausland gebaut werden und die Bundesrepublik für die Musterzulassung bzw. Einflugerlaubnis zwischenstaatliche Verträge geschlossen hat, ist die Ansicht vertreten worden, die Bekämpfung des Fluglärms an der Quelle läge nicht im Rahmen der gesetzgeberischen Einflußmöglichkeiten der Bundesrepublik (so Schmidt, Fluglärmtagung 1969, S.1/2). Diese Ansicht ist nicht richtig. Ebenso wie Gesetze müssen auch internationale Verträge (die innerstaatlich häufig Gesetzescharakter haben) den Vorschriften des Grundgesetzes entsprechen, sonst sind sie verfassungswidrig und damit nichtig. Da die zwischenstaatlichen Verträge der Bundesrepublik über Musterzulassung und Einflugerlaubnis keine Vorschriften über die Fluglärmbegrenzung enthalten, wie sie zum Schutz der Grundrechte erforderlich sind, widersprechen sie dem geltenden Verfassungsrecht und sind daher als unverbindlich, zumindest als zwingend änderungsbedürftig anzusehen.

Es wird Aufgabe der zuständigen Bundesorgane sein, durch Verhandlungen mit den Vertragspartnern und anderen zuständigen Stellen, etwa der Internationalen zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO), der US-Luftfahrtbehörde (FAA) und der Luftfahrtindustrie, auf die Notwendigkeit einer Anpassung der Verträge an die deutschen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und auf das Erfordernis, entsprechende intensive Bemühungen um Lärmdämpfung vorzunehmen, hinzuweisen.

Das Bundesverfassungsgericht ist das einzige Organ in der Bundesrepublik, das eine solche bedeutsame Entscheidung fällen kann. Die Organe der Exekutive und Legislative sollten es begrüßen, wenn diese außerordentliche wichtige Materie durch eine höchstrichterliche Entscheidung geklärt und die Entwicklung gefördert wird. Es wird für die Verhandlungsposition der Bundesrepublik in der Internationalen zivilen Luftfahrtorganisation und in anderen Gremien durchaus günstig sein, wenn unter Hinweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verlangt wird, daß die Lärmentwicklung für die Zulassung und Einflugerlaubnis im Ausland gebauter Flugzeuge von einem festzulegenden Zeitpunkt an die durch die Grundrechte gezogenen Grenzen nicht übersteigen darf.

Die Bundesrepublik wird damit den Bemühungen der US-amerikanischen Luft- und Raumfahrtbehörde (NASA) und des amerikanischen Kongresses entgegen kommen, die sich bereits mit Lärmbegrenzungsvorschriften und auch Versuchen mit senkrecht startenden Verkehrsflugzeugen befassen (vgl. Lärmbekämpfung 1971, S.96). Da diese Bemühungen in den USA für sich allein nicht ausreichen, um den Grundrechtsschutz zu gewährleisten, ist die begehrte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geboten.

- f) Die Bedeutung des Umweltschutzes wird in zunehmendem Maße erkannt. Das Massachusetts Institute of Technology erarbeitete eine Studie über die "Grenzen des Wachstums". In Stockholm verhandelten 114 Regierungsvertreter über Umweltschutzfragen. Ihr schloß sich eine viertägige Begegnung von Parlamentariern aus 32 Ländern in Wien an. In Stuttgart wurde eine große Umweltschutzausstellung eröffnet. Das Verständnis für die Priorität des Menschen, ^{für den Vorrang} seiner Gesundheit, aber auch seines Wohlbefindens, vor der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, breitet sich also immer mehr aus.

Bisher ist es allerdings weitgehend bei bloßen Erklärungen geblieben; wirklich bahnbrechende Maßnahmen stehen noch aus. Das Bundesverfassungsgericht hat nun Gelegenheit, auf einem bedeutsamen Teilgebiet des Umweltschutzes, dem Schutz vor Fluglärm, eine Entscheidung zu treffen, die die gerügten Verhältnisse grundlegend ändern könnte und darüber hinaus beispielgebend für andere Gebiete des Umweltschutzes wäre. Mit dem Beginn einer Entwicklung, bei der die technische Entwicklung nicht mehr nach Leistungsmaximierung, sondern nach dem Wohl des Menschen gelenkt und begrenzt wird, muß jetzt endlich einmal ein Anfang gemacht werden.

Wegen der Bedeutung der beantragten Entscheidung haben die Beschwerdeführer das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit nicht zu einer Entscheidung gedrängt. Nun sind allerdings seit den letzten Schriftsätzen, die in diesem Verfahren gewechselt wurden, mehr als sechs Jahre vergangen. Der damals schon unerträgliche Fluglärm hat sich vervielfacht. Die Verhältnisse haben sich durch die Lärmforschung der Wissenschaft weiter geklärt, die Wertungen und Ziele sind seit dem Bewußtwerden des Umweltschutzgedankens deutlicher geworden. Die Beschwerdeführer sind daher der Ansicht, daß das Bundesverfassungsgericht jetzt in der Lage ist, die dringend gebotene Entscheidung zu fällen.

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm hat sich bereit erklärt, erforderlichenfalls durch Vorlage weiteren Materials zur Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts mitzuwirken. Sollte das Bundesverfassungsgericht eine weitere Vertiefung der Ausführungen über die gesundheitlichen Folgen des Fluglärms für erforderlich erachten, so wird angeregt, Dr. med. F. von Halle-Tischendorf, Baden-Baden, 1. Vorsitzender des Deutschen Medizinischen Informationsdienstes, zum Gutachter zu bestellen.

gez. Dr. Heyden

Rechtsanwalt