

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1491

**Schutzpflichten und
Abwehrrechte am Beispiel
von Stickstoffdioxidimmissionen
im Straßenverkehr**

Eine verfassungsdogmatische Untersuchung

Von

Marlon Geise



Duncker & Humblot · Berlin

MARLON GEISE

Schutzplichten und Abwehrrechte
am Beispiel von Stickstoffdioxidimmissionen
im Straßenverkehr

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1491

Schutzpflichten und Abwehrrechte am Beispiel von Stickstoffdioxidimmissionen im Straßenverkehr

Eine verfassungsdogmatische Untersuchung

Von

Marlon Geise



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Bielefeld
hat diese Arbeit im Jahr 2022
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Fotosatz Voigt, Berlin
Druck: CPI Books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18737-9 (Print)
ISBN 978-3-428-58737-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Sommersemester 2022 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis April 2022 berücksichtigt werden. Am 10. August 2022 fand die mündliche Prüfung statt.

Während der Corona-Pandemie war die Fertigung einer Dissertation nicht immer leicht. Mitunter stellte mich der Lockdown vor besondere Herausforderungen, da dringend benötigte Fachliteratur zeitweise wegen der geschlossenen Bibliotheken nicht verfügbar war. Erfreulicherweise hat das Dekanat mein Vorhaben unterstützt, indem mir ein Präsenzarbeitsplatz in den Räumlichkeiten der Universität Bielefeld zur Verfügung gestellt wurde.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Andreas Fisahn, der mir die Anfertigung der Arbeit erst ermöglicht hat. Seine wertvollen Anregungen haben das Gelingen während des gesamten Promotionszeitraums erheblich gefördert. Hervorzuheben ist vor allem seine Ermutigung zur Entwicklung neuer Gedankengänge. Herrn Professor Dr. Christoph Gusy danke ich für seine gründliche und zügige Zweitbegutachtung.

Zu großem Dank bin ich auch gegenüber meinen Freunden und meiner Familie verpflichtet: meinem ehemaligen Studienkollegen an der Humboldt-Universität zu Berlin, Rechtsreferendar Jonas Kayser, für die zahlreichen fachlichen Diskussionen. Auch hat er das Lektorat zusammen mit der Schriftstellerin Petra Maria Kraxner übernommen. Philipp Sasse für die Unterstützung in allen Fragen der Formatierung. Meinem Mann, der in Zeiten des langen Schreibens nicht nur unermüdliche Geduld mit mir hatte, sondern auch den gebotenen Freiraum gewährt hat. Nicht unerwähnt bleiben sollen meine Eltern, die mich stets in meinem Entschluss bestärkt haben, das Promotionsvorhaben zu realisieren und mein Projekt darüber hinaus auch in finanzieller Hinsicht gefördert haben. Ihnen sei dieses Buch gewidmet.

Berlin, im August 2022

Marlon Geise

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Problemeinführung und Gang der Untersuchung	23
II. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018	26
B. Stickstoffdioxidbelastung in Deutschland, Stickstoffdioxidgrenzwert und empirische Erkenntnisse	29
I. Europäischer Stickstoffdioxidgrenzwert und Umsetzung in Deutschland ..	29
II. Ursprung des europäischen jährlich gemittelten Stickstoffdioxidgrenzwerts und Kritik an der WHO	31
III. Bestandsaufnahme der Stickstoffdioxidbelastung in Deutschland	33
IV. Bestandsaufnahme der Stickstoffdioxidbelastung am Beispiel Berlins	36
V. Kritik und Stellungnahme zum Stickstoffdioxidgrenzwert	38
VI. Stand der Forschung in der Umweltepidemiologie	40
1. Oslo-Kohortenstudie	42
2. USA-Kohortenstudie	42
3. Nordrhein-Westfalen-Kohortenstudie	43
4. Rom-Kohortenstudie	44
5. Niederlande-Kohortenstudie	44
6. Kalifornien-Kohortenstudie	45
7. Kanada-Kohortenstudie	46
8. Perth-Kohortenstudie	47
9. Sydney-Kohortenstudie	47
VII. Zusammenfassung der Studienergebnisse und Stellungnahme	48
VIII. Ausblick	49
C. Verfassungsdogmatik der staatlichen Schutzpflicht	51
I. Die Herausbildung staatlicher Schutzpflichten	52
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	52
a) Schwangerschaftsabbruch I-Entscheidung, 1974	52
b) Kalkar I-Beschluss, 1978	54
c) Mülheim-Kärlich-Beschluss, 1979	55
d) Fluglärm-Beschluss, 1981	55
e) C-Waffen-Beschluss, 1987	56
f) Straßenverkehrslärm, 1988	56
g) Schwangerschaftsabbruch II-Entscheidung, 1992	56
h) Schutzpflichten bei Ausstoß von Stickoxiden, 1995	57

i) Flughafen-Beschlüsse, 2009	58
j) Coronapandemie-Beschlüsse, 2020	58
k) Klimaschutz-Beschluss, 2021	60
l) Zwischenergebnis	60
2. Stand der rechtswissenschaftlichen Literatur	61
a) Objektiv-rechtliche Werteordnung und objektiv-rechtlicher Gehalt der Grundrechte	61
aa) Entwicklung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtspre- chung	62
bb) Kritik in der Literatur	63
cc) Stellungnahme	65
b) Prinzipientheorie	69
c) Staatszweck Sicherheit	69
d) Schutzpflicht als allgemeiner Verfassungs- und Wertgedanke	70
e) Allgemeiner Grundrechtekanon	72
f) Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit einzelner Grundrecht	73
g) Zurechnung von erlaubtem Verhalten Dritter	74
3. Stellungnahme	76
II. Bestehen einer staatlichen Schutzpflicht	81
1. Schutzzfähiges Grundrechtsgut	81
a) Vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Schutzpflichten	82
b) Von der Literatur anerkannte Schutzpflichten	82
c) Soziale grundrechtliche Schutzpflichten	83
aa) Bedürfnis nach sozialem Schutz	83
bb) Grundrechtstheoretische Annäherung	86
cc) Ablehnung in der Literatur	87
dd) Ausnahme für das menschenwürdige Existenzminimum	87
ee) Übertragung des menschenwürdigen Existenzminimums auf die Schutzpflichtdimension	88
ff) Vorbehalt des Möglichen	92
gg) Unbestimmtheit des Schutzzumfangs und Unmöglichkeit der Schutzgewährung	94
hh) Folgen einer Anerkennung eines sozialen Grundrechts für die Schutzpflicht	96
d) Ökologische grundrechtliche Schutzpflichten	97
aa) Ablehnung eines Umweltgrundrechts	97
bb) Voraussetzungen für die Annahme eines ökologischen Existenz- minimums	97
cc) Schutzgehalt des ökologischen Existenzminimums	99
dd) Stellungnahme	100
e) Zwischenergebnis	101

2. Einwirkung auf das grundrechtliche Schutzgut	101
a) Schäden am grundrechtlichen Schutzgut	102
b) Grundrechtsgefährdungen	103
aa) Erläuterung der Rechtsbegriffe Gefahr, Risiko, Gefahrenvor- sorge sowie Risikovorsorge	105
bb) Grundrechtsschutz bei Grundrechtsgefahren	109
cc) Transformation des Gefahrenbegriffs	111
dd) Voraussetzungen für eine Transformation des Gefahrenbegriffs	111
ee) Identifizierung der Problemkreise und Anpassung beim Trans- formationsprozess	112
ff) Modifikationen bei der Ermittlung der Grundrechtsgefährdung	113
gg) Herausforderungen des Grundsatzes der umgekehrten Propor- tionalität	115
(1) Anwendung des Grundsatzes der umgekehrten Proportio- nalität	116
(2) Berücksichtigung der Betroffenenanzahl	116
(3) Konflikt mit der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG ...	116
(4) Stellungnahme	117
hh) Zwischenergebnis	119
c) Grundrechtsrisiken	119
d) Gefahrenvorsorge und Risikovorsorge	120
aa) Herleitung der Gefahrenvorsorge sowie Risikovorsorge	120
(1) Gefahrenvorsorge sowie Risikovorsorge: Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur	120
(2) Gefahrenvorsorge sowie Risikovorsorge aus den Grund- rechten	121
(3) Gefahrenvorsorge sowie Risikovorsorge aus dem Umwelt- verfassungsrecht	124
(4) Gefahrenvorsorge sowie Risikovorsorge aus der Rechtspre- chung des Europäischen Gerichtshofs	127
(5) Zwischenergebnis	132
bb) Bestimmung der notwendigen Anpassungen beim Vorsorge- begriff	132
cc) Gefahrenvorsorge bei Diagnose- und/oder Prognoseunsicher- heiten	134
dd) Gefahrenvorsorge und Vorliegen von tatsächlichen Anhalts- punkten	135
ee) Anwendung des Grundsatzes der umgekehrten Proportionalität im Bereich der Vorsorge	136
e) Versuche der Begrenzung	136
aa) Restrisiko wegen Erkenntnisdefizit als Versuch der Beschrän- kung	136

(1) Bestehendes Demokratiedefizit wegen Verwissenschaftlichung parlamentarischer Entscheidungen	138
(2) Lösungsvorschlag zur Beseitigung des Demokratiedefizits	139
(3) Ermittelte Erkenntnisdefizite als Restrisiko	140
bb) Restrisiko wegen Sozialadäquanz als Versuch der Beschränkung	140
cc) Erhebliche Grundrechtsgefährdung als weiterer Versuch der Beschränkung	143
f) Zwischenergebnis	145
3. Zwischenergebnis	145
III. Verletzung einer Schutzpflicht	145
1. Bestimmung des Prüfungsmaßstabes	146
a) Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts	146
b) Motiv für eingeschränkte Kontrollrechte	151
aa) Metamorphose zum Jurisdiktionsstaat	151
bb) Stellungnahme	155
c) Motive für umfangreichen Prüfungsmaßstab	161
aa) Kompensationscharakter der Schutzpflicht	161
(1) Kritik der Bundesverfassungsrichter Simon und von Brünneck	163
(2) Kritik von Canaris	164
(3) Kritik von Robbers	164
(4) Zwischenergebnis	166
bb) Risiken der Großtechnologie	166
cc) Risiken durch neoliberalen Umbau der Gesellschaft	168
dd) Grundrechtsverstärkende Wirkung des Art. 20a GG	169
d) Zwischenergebnis	169
2. Anwendbarkeit des Untermaßverbotes	169
3. Inhalt des Untermaßverbotes	171
a) Kongruenzthese	171
b) Prüfungsschema	173
aa) Verfassungslegitimer Zweck	174
bb) Geeignetheit	176
cc) Effektivität	177
dd) Angemessenheit	178
(1) Möglichkeit des Selbstschutzes	179
(2) Grundrechtliche Pattsituation	181
ee) Stellungnahme und Lösungsvorschlag	187
c) Zwischenergebnis	191
4. Zwischenergebnis	191
IV. Ergebnis	191

D. Anwendung auf das Fallbeispiel	193
I. Bestehen staatlicher Schutzpflichten bei Stickstoffdioxidausstoß durch Dieselfahrzeuge	193
1. Grundrechtsverletzung	193
2. Grundrechtsgefahr	194
a) Konkrete Gefahr	194
b) Abstrakte Gefahr	194
aa) Bestimmung des Schutzgutranges sowie der drohenden Schäden	195
bb) Hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts	196
(1) Sachverhaltsdiagnose	197
(2) Prognose des hypothetischen Kausalverlaufs in die Zukunft	198
cc) Zwischenergebnis	199
c) Zwischenergebnis	199
3. Gefahrenvorsorge	200
4. Grundrechtsrisiko	201
a) Ungewissheiten	201
b) Kein Restrisiko	201
5. Zwischenergebnis	202
II. Anwendung des Untermaßverbotes auf das Fallbeispiel	203
1. Bestehen eines staatlichen Schutzkonzeptes	203
a) Maßnahmen der Luftreinhaltepläne	203
b) Softwareupdates, Hardwarenachrüstungen sowie Betriebsuntersagungen	204
c) Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017–2020	205
d) Förderung und Bevorrechtigung der Elektromobilität Privater	206
e) Weitere landespolitische Maßnahmen	208
f) Zwischenergebnis	209
2. Abstrakte Prüfung des Untermaßverbots	209
a) Angemessenheit	211
aa) Gebietsbezogene Fahrverbote	212
(1) Möglicher Ausschluss durch § 47 Abs. 4a BImSchG	213
(2) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	214
(3) Art. 12 Abs. 1 GG	216
(4) Art. 2 Abs. 1 GG	218
(5) Öffentliches Mobilitätsinteresse sowie öffentliche Daseinsvorsorge	220
(6) Zwischenergebnis	221
bb) Streckenbezogene Fahrverbote	221
cc) Umweltzonen	222
dd) Verbot des (Schwer-)Lastverkehrs	223

ee) Tempo 30	224
ff) Rücknahme oder Widerruf der Typgenehmigung	225
gg) Softwareupdates, Hardwarenachrüstung sowie Betriebsuntersa- gungen	226
hh) Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017–2020 sowie Förderung und Bevorrechtigung der Elektromobilität Privater	229
ii) Einfluss der grundrechtsverstärkenden Wirkung des Art. 20a GG	230
(1) Verfassungsrang des Grenzwertes als Schutzziel	230
(2) Normenhierarchische Durchbrechung	232
(3) Loslösung vom Klimaschutz und Übertragung auf alle Umweltschutzelbelange	234
(4) Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse als Verfassungs- bedingung	235
(5) Angemessenheit unter dem Aspekt des Umweltschutzes ...	237
(6) Zwischenergebnis	237
jj) Zwischenergebnis	238
b) Verfassungslegitimer Zweck	238
c) Geeignetheit	238
aa) Gebietsbezogene Fahrverbote	239
bb) Streckenbezogene Fahrverbote	239
cc) Umweltzonen	240
dd) Verbot des (Schwer-)Lastverkehrs	241
ee) Tempo 30	242
ff) Softwareupdates, Hardwarenachrüstung sowie Betriebsuntersa- gungen	243
gg) Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017–2020 sowie Förderung und Bevorrechtigung der Elektromobilität Privater	244
hh) Zwischenergebnis	246
d) Effektivität	246
e) Zwischenergebnis	247
3. Konkrete Prüfung des Untermaßverbots	248
a) Darmstadt	249
b) Freie und Hansestadt Hamburg	250
c) Limburg a. d. Lahn	251
d) Ludwigsburg	252
e) München	253
f) Stuttgart	256
4. Zwischenergebnis	257
III. Ergebnis	258

E. Endergebnis	260
F. Schlussbetrachtung und Ausblick	261
G. Thesenaufstellung	263
I. Epidemiologischer Teil	263
II. Theoretischer Teil	263
III. Praktischer Teil	266
Quellen- und Literaturverzeichnis	268
I. Verzeichnis der Internetdokumente und amtlichen Quellen	268
II. Literaturverzeichnis	277
Sachwortverzeichnis	299

Abkürzungsverzeichnis

Für verwendete Abkürzungen wird, soweit nicht nachfolgend aufgelistet, auf das folgende Abkürzungsverzeichnis verwiesen: *Kirchner; Hildebert (Begründer)*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, bearbeitet von Eike Böttcher, 10. Auflage 2021.

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AM rush	Stau vor dem Mittag
AufbhG	Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz
AufbhV	Aufbauhilferverordnung
BE	Berlin
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BeckRS	Beck'sche Rechtsprechungssammlung
BerlVerfGH	Berliner Verfassungsgerichtshof
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Schweiz)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
COPD	Chronic obstructive pulmonary disease
EmoG	Elektromobilitätsgesetz
FDP	Freie Demokratische Partei
FEV1	Forciertes expiratorisches Atemvolumen in einer Sekunde
FVC	Forcierte Vitalkapazität
HE	Hessen
HH	Hamburg
HR	Hazard ratio
kPa	Kilopascal
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
$\mu\text{g}/\text{m}^3$	Mikrogramm pro Kubikmeter
mg/km	Milligramm pro Kilometer
NI	Niedersachsen
NO	Stickstoffmonoxid
NO ₂	Stickstoffdioxid
NW	Nordrhein-Westfalen
O ₃	Ozon
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PA	Pariser Klimaschutzabkommen

PKW	Personenkraftwagen
PM2.5	Feinstaub, der kleiner ist als $2,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$
PM rush	Stau nach dem Mittag
ppb	Parts per billion
RAF	Rote Armee Fraktion
RP	Rheinland-Pfalz
RR	Relatives Risiko
SH	Schleswig-Holstein
SRa	Sozialrecht aktuell
Swiss THP	Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
VfZ	Vierteljahreszeitschrift für Zeitgeschichte

A. Einleitung

Innerhalb des gesellschaftlichen Zusammenlebens treten in vielfältigen Situationen Konflikte zwischen der Ausübung von individueller Freiheit einerseits und dem Bedürfnis nach Sicherheit andererseits auf.

Denke man beispielsweise nur an Tabakraucher und damit einhergehend die betroffenen Passivraucher. Obwohl der Staat zahlreiche Maßnahmen zum Nichtraucherschutz in der Öffentlichkeit und am Arbeitsplatz angestrengt hat, stehen nichtrauchende Mieter rauchender Mieterschaft, die in der darunterliegenden Wohnung wohnt, teilweise schutzlos gegenüber, da das Unterlassen des Rauchens nicht gänzlich gefordert werden kann.¹

Auch die Zulassung neuer Technologien kann mit Risiken für die Bevölkerung verbunden sein, was vor allem in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichtes bei der Zulassung von Atomkraftwerken eine Rolle spielte. Aktuell wird das Risiko, welches vom Ausbau des 5G-Mobilfunknetzes ausgeht und ungewiss ist, diskutiert.²

Aber auch die der hohen Geschwindigkeit geschuldeten Gefährdungen des Straßenverkehrs stellen ein dreidimensionales grundrechtliches Spannungsverhältnis zwischen den Kraftfahrern, den Passanten sowie dem Staat, der die beidseitigen Interessen beachten muss, dar. Mindestens genauso nennenswert sind die Lärmimmissionen des Straßenverkehrs oder Fluglärm von Verkehrsflughäfen.

Zudem können Umweltbelastungen der Industrie Auswirkungen etwa auf die Gesundheit der Bevölkerung haben. Häufig stehen sich dann die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und das Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegenüber.

Es existieren aber auch Bereiche, die erst auf den zweiten Blick ihren Berührungspunkt zu Schutzpflichten offenbaren. So fragt sich, ob der Staat seine Schutzpflicht in Hinblick darauf erfüllt, die Bevölkerung vor der Macht großer Konzerne zu schützen. Zu nennen sind der Niedriglohnsektor, Leiharbeit und der Trend zu Werkverträgen als Ausdruck von prekären Beschäftigungsverhältnissen. Existenzsichernde Einkommen können so nicht gewährleistet werden.

¹ BGH, Urt. v. 06.01.2015 – V ZR 110/14, NZM 2015, 448–451; AG Bonn, Urt. v. 09.03.1999 – 6 C 510/98, NZM 2000, 33 (33 f.); *Jobst*, JA 2016, 260–268.

² *F. Schumann*, in: Zeit Online vom 16.01.2019; *H. Schumann/Simantke*, in: Der Tagesspiegel vom 15.01.2019.

In diesem Fall könnte das in Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verbürgte Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum³ unterschritten werden, weshalb die Betroffenen auf staatlichen Schutz angewiesen sind. Das Bedürfnis nach sozialem Schutz durch den Staat ist die notwendige kompensatorische Folge, wenn Arbeitskraft nur als Ware verstanden wird.⁴

Auch Investmentfonds und private Immobilienunternehmen, die Wohnraum in den Großstädten als Spekulationsobjekt ansehen, um Kapital zu maximieren, geraten in Zeiten der Wohnungsknappheit ins Visier staatlicher Schutzpflichten. Inzwischen haben diese Akteure einen Eigentumsanteil von 25 % am gesamten Berliner Wohnungsbestand.⁵ Diese Unternehmen sind mitursächlich für starke Mietsteigerungen und eine Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft.⁶

Zwar besteht in Deutschland kein Grundrecht auf „Wohnen“,⁷ was einer Schutzpflichtenkonstellation entgegensteht, jedoch könnte eine Schutzpflicht in diesen Fällen in einer möglichen Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG liegen, weil Mieterschaft als Spekulationsobjekt angesehen wird, um Gewinnerwartungen zu erfüllen. Da die Gefahr besteht, dass Mieter durch Private zu einer berechenbaren Größe zum alleinigen Zweck der Kapitalvermehrung herabgestuft werden, ist der schützende Staat gefordert, aktiv zu handeln. Das Wohnen hat jedoch eine besondere Nähe zur Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG. Aus diesem Grund ist fraglich, ob das Wohnen dem Kapitalmarkt grenzenlos zugänglich sein sollte. Indem das Grundgesetz den Menschen in das Zentrum seiner Werteordnung stellt, sollte für Profitgier im Wohnungswesen kein Raum eröffnet sein.

Die Frage, ob Schutzpflichten verletzt wurden, kann sich indes auch stellen, wenn ein Marktversagen aufgrund eines gestörten Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auftritt.

Darüber hinaus gewinnt die Schutzdimension der Grundrechte aus einem weiteren Grund zunehmend an Bedeutung: Privatisierungen von ehemals öffent-

³ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, NJW 2010, 505 (507 f.); die Einordnung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nur als Leistungsgrundrecht kann den schützenden Staat in dieser Konstellation nicht aktivieren und greift daher zu kurz. So aber beispielsweise *Kempny/Krüger*, SGB 2013, 384 (385, 390).

⁴ *Fisahn*, Die Saat des Kadmos, S. 81.

⁵ *Trauvetter*, Wem gehört die Stadt? S. 9.

⁶ *Mattern*, in: *Mattern, Mieterkämpfe. Vom Kaiserreich bis heute – das Beispiel Berlin*, S. 183 (191); *Holm*, in: *Rink/Egner, Lokale Wohnungspolitik, Beispiele aus deutschen Städten*, S. 43 (47).

⁷ Manche Landesverfassungen beinhalten ein Recht auf Wohnen, wie Art. 28 Abs. 1 der Verfassung von Berlin oder Art. 14 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Diese Normen werden bisher nur als Staatszielbestimmungen verstanden, BerlVerfGH. Beschl. v. 22.05.1996 – 34/96, BeckRS 1996, 13975, Rn. 8; *Derleder*, WM 2009, 615 (616). Explizit als Staatszielbestimmung wurde beispielsweise Art. 29 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ausgestaltet.

lichen Einrichtungen und Vermögen, teils aus dem Bereich der Daseinsvorsorge, wie sie im großen Stil seit Anfang der 1980er Jahre betrieben wurden,⁸ haben die Schutzmöglichkeiten durch die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte verringert, weil kein staatlicher Eingriff mehr besteht. Umso weniger der Staat durch das Abwehrrecht der Grundrechte für die Einhaltung des Grundrechtsschutzes verpflichtet werden kann, desto wichtiger wird somit der Schutzbedarf der Bevölkerung aus staatlichen Schutzpflichten.⁹ Staatliche Schutzpflichten stellen daher einen Fall der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Privatrecht dar.¹⁰

Auch der Industrie und Technologie geschuldete zivile Bedrohungslagen haben durch die Zulassung der zivilen Nutzung der Kernenergie sowie der Gentechnik in einem erschreckenden Tempo zugenommen. Die beiden angeführten Beispiele zeigen sehr deutlich, dass sich die Welt seit der Zulassung der Kernenergie verändert hat. Mindestens im gleichen Maß hat der Abbau des Sozialstaates zu Lücken der sozialen Belange der Bevölkerung geführt. Das Verfassungsrecht hat versucht, auf diese Entwicklungen zu reagieren, aber nicht im gleichen Umfang das Schutzniveau erhöht.

Ein weiteres – und mit Blick auf den Diesellabgasskandal – aktuelles Beispiel für staatliche Schutzpflichten sind Stickstoffdioxidimmissionen im Straßenverkehr. An diesem Beispiel können nahezu sämtliche Problemkomplexe und Streitigkeiten im Umgang mit verfassungsrechtlichen Schutzpflichten untersucht werden. Folglich eignet sich dieses Beispiel besonders gut für eine verfassungsdogmatische Untersuchung.

Die in dieser Untersuchung angesprochenen Problemfelder und angebotenen Lösungsvorschläge gelten entsprechend für alle denkbaren Kollisionsfälle zwischen Abwehrrechten und Schutzpflichten im mehrpoligen Verfassungsverhältnis.

In der vorliegenden Arbeit sollen die Antworten auf staatlichen Schutz nicht primär im einfachen Recht, sondern vor allem in der Verfassung gesucht werden.

Eine vollständige verfassungsdogmatische Durchdringung der Schutzpflichtdogmatik wurde bisher weder durch das Bundesverfassungsgericht noch durch die Rechtswissenschaft zufriedenstellend dargeboten, obwohl sich eine Vielzahl an rechtswissenschaftlichen Publikationen mit grundrechtlichen Schutzpflichten beschäftigt hat. Mithin besteht bei diesem Thema weiterhin Forschungsbedarf, zu dem diese Arbeit beitragen möchte.

⁸ Ausführlich hierzu: *Engartner*, Staat im Ausverkauf, S. 9 ff.; *Fisahn*, Repressive Toleranz und marktkonforme Demokratie, S. 58 ff.

⁹ Hierauf hat bereits hingewiesen: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, S. 18.

¹⁰ So auch *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, S. 254 f., 257.