

Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base sowie die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein (Teil II)

A. Auftrag

Die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, eine gutachtliche Stellungnahme zur abgeschlossenen Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base sowie die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein vom 27. Juli 1999 anzufertigen. Um eine möglichst kurzfristige Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes sicherzustellen, wurde mit der Auftraggeberin vereinbart, zunächst die Prüfergebnisse zu den Fragen 1 und 4 (Staatsvertragliche Qualität der Vereinbarung/Entbehrlichkeit eines Raumordnungsverfahrens nach § 18 LPIG) vorzulegen; dies ist mit Anschreiben vom 5. Dezember 2002 geschehen.

Vorliegend werden die zurückgestellten Teilfragen 2 und 3 beantwortet, wonach zu klären ist, ob vom Fluglärm betroffene Eigentümer ihre Einspruchs- und ggf. Klagerechte durch abgeschlossene Entschädigungsverträge mit dem Bund verloren haben und welche Auswirkung dies auf die laufenden Genehmigungsverfahren hat bzw. ob die Variante „Drehung der Landebahn des Luftwaffenstützpunkts Ramstein“ nicht die einzig verhältnismäßige Entscheidung darstellt.

B. Stellungnahme

I. Zu Teilfrage 2: Entschädigungsverträge

Die von den Bau- und Erweiterungsmaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein betroffenen Grundstückseigentümer haben nach Information der Auftraggeberin mit dem Bund, vertreten durch die Bundesvermögensämter, Entschädigungsverträge bzw. -vorverträge abgeschlossen, in welchen sich die Grundstückseigentümer verpflichten, den Betrieb der Flugplätze und den damit einhergehenden Fluglärm gegen eine Entschädigungszahlung zu dulden.

Zu klären ist zunächst die Frage, ob die vom Fluglärm betroffenen Eigentümer ihre etwaigen Einspruchs- bzw. Klagerechte durch den Abschluss dieser Verträge verloren haben.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

1. Zur Rechtsnatur der Verträge

Die gestellte Frage lässt sich unabhängig von der Rechtsnatur der abgeschlossenen Verträge beantworten: Ob es sich hierbei um koordinationsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur gemäß § 54 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz handelt - hierauf könnte die mit den Verträgen angestrebte Abbedingung öffentlich-rechtlicher Abwehransprüche gegen den Betrieb der Flughäfen hindeuten - oder aber um (verwaltungs-) privatrechtliche Verträge - so verweist der Bundesgerichtshof auf die privatrechtliche Natur des einschlägigen Schadensersatzanspruchs gemäß § 14 Satz 2 Bundesimmissionsschutzgesetz¹ - muss vorliegend nicht geklärt werden, da sich die Frage der Wirksamkeit der abgeschlossenen Verträge nach Maßgabe der Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand bestimmt, die jedoch auch im Bereich des Verwaltungsprivatrechts grundsätzlich nichts von ihrer Intensität verliert.²

2. Zum Vertragsinhalt

Durch den Flugbetrieb in Spangdahlem und Ramstein werden einzelne Anwohner in erheblichem Ausmaß von Fluglärm betroffen. Im feststellenden Teil der Entschädigungsverträge werden folgende Aussagen über das Maß der Beeinträchtigung der Anliegergrundstücke durch den Flugbetrieb getroffen: § 1 des Vertrages Spangdahlem verweist auf ein rechtskräftiges Urteil des Landgerichts Trier, worin die Überschreitung der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze wegen des mit dem Betrieb des Flugplatzes verbundenen Fluglärms festgestellt wird. Auch in § 2 wird die durch Fluglärm verursachte dauerhafte Beeinträchtigung des Wohngrundstücks als „unzumutbar“ bezeichnet, § 3 spricht von der „tatsächlichen, als unzumutbar angesehene Fluglärmbelastung“.

In § 1 des Vertrags Ramstein sind diese Angaben noch näher spezifiziert, hier wird für das betroffenen Hausgrundstück in der Lärmschutzzone I des Flugplatzes Ramstein ein „Dauerschallpegel von 77 bis 81,5 dB (A) und mehr sowie gleichzeitig mindestens 20 bis 50 Lärmereignisse von 100 dB (A) und mehr pro Tag“ festgestellt. Ordnet man diesen Dauerschallpegel nach der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm vom 26. August 1998 (GMBI. Nr. 26, 1998, S. 503) – ein, so

¹ Vgl. BGHZ 79, 131 ff.

² Die Verwaltung kann sich durch die privatrechtliche Rechtsform nicht den bestehenden öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen, dies gilt insbesondere für die Grundrechtsbindung, aber auch für die sonstigen Beschränkungen des öffentlichen Rechts, wie die Zuständigkeitsordnung oder die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns. Keinesfalls verfügt die Verwaltung in diesem Bereich über die Freiheit der Privatautonomie, Verwaltungsprivatrecht ist stets das öffentlich-rechtlich überlagerte und gebundene Privatrecht, vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 1992, § 3 Rdnr. 9 m.w.N.

überschreitet der Lärmpegel gemäß den Immissionsrichtwerten für den Beurteilungspegel nach Ziffer 2.10 TA Lärm den höchsten Immissionsrichtwert für Industriegebiete (Ziffer 6.1 a TA Lärm, 70 dB (A)) erheblich, den Immissionsrichtwert für allgemeine Wohngebiete (Ziffer 6.1 d TA Lärm) sogar um fast das Doppelte.³

3. Verfassungsrechtliche Einordnung

Diese Situation, welche mit den Entschädigungsverträgen rechtlich verbindlich gestaltet werden soll, ist unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel wie folgt zu beurteilen:

Da nach dem NATO-Truppenstatut der Bund als Betreiber der von den US-Luftstreitkräften genutzten Flughäfen anzusehen ist, liegt in der erheblichen Lärmeinwirkung auf die Wohngrundstücke ein hoheitlicher Eingriff, der zum einen erheblich in das gemäß Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte Recht auf körperliche Unversehrtheit, andererseits in das Eigentumsrecht nach Artikel 14 GG eingreift, soweit die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze durch den mit dem Betrieb des Flugplatzes verbundenen Fluglärm überschritten ist.⁴

Fraglich ist, ob dieser hoheitliche Eingriff in Gesundheit und Eigentum deshalb als rechtmäßig einzustufen ist, weil sich die Eigentümer der Hausgrundstücke gegenüber dem Bund verpflichtet haben, den Betrieb der Flugplätze und den mit diesem Betrieb verbundenen Fluglärm zu dulden (§ 4 Abs. 1 Vertrag Spangdahlem, § 4 Vertrag Ramstein). Hierin könnte ein wirksamer Verzicht auf den grundrechtlichen Schutz zu sehen sein, den das Grundgesetz gegen übermäßige hoheitliche Eingriffe in Gestalt subjektiv-öffentlicher Abwehrrechte gewährt.

³ Die Bezugnahme auf die TA Lärm dient lediglich der Einordnung der Lärmbelastung, gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 Bundesimmissionsschutzgesetz gelten die Vorschriften dieses Gesetzes sowie die auf Grund von § 48 BImSchG von der Bundesregierung erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften wie die TA Lärm nicht für Flugplätze; allerdings findet gem. § 11 des Luftverkehrsgesetzes die Entschädigungsregelung des § 14 BImSchG entsprechende Anwendung, gem. § 30 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz dürfen die Bundeswehr sowie die auf Grund völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik stationierten Truppen von Vorschriften des ersten Abschnittes des Luftverkehrsgesetzes jedoch abweichen.

⁴ So die Feststellung im Urteil LG Trier vom 5. Dezember 2000 (liegt der Auftraggeberin vor).

a) Zum Begriff des Verzichts

Allgemein wird der Grundrechtsverzicht als eine Willensäußerung des Grundrechtsberechtigten verstanden, der in der Rechtsfolge zu einer Schmälerung grundgesetzlich geschützter Rechtspositionen führt.⁵ Dabei bedeutet der bloße Nichtgebrauch eines Grundrechts noch keineswegs einen Verzicht auf dieses Grundrecht.⁶ Insoweit lässt sich die aus dem Zivilrecht bekannte Unterscheidung zwischen passivem Nichtstun, Unterlassen (als „negative Leistung“⁷, etwas Bestimmtes nicht zu tun) und Dulden (Unterlassen des Gebrauchs an sich zustehender Abwehr- und Gegenrechte⁸) fruchtbar machen. Wer nicht handelt, also etwa von einem bestehenden Recht nicht Gebrauch macht, bringt damit noch nicht seinen Willen zum Ausdruck, auf dieses Recht verbindlich verzichten zu wollen.

Ein solcher Verzicht setzt neben der Kenntnis vom Bestehen des Rechts und dem tatsächlichen Nichtgebrauch zugleich die nach außen gerichtete, mit Rechtsbindungswillen geäußerte Willenserklärung voraus, dieses Recht in bestimmter Weise nicht nutzen zu wollen. Für diese Willensäußerung ist eine bestimmte Form nicht vorausgesetzt oder ausgeschlossen, unter Hinweis auf die erweiterte Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags gemäß § 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz wird dem Grundrechtsverzicht in vertraglicher Form ebenfalls Raum gegeben.⁹

Sieht man den Grundrechtsverzicht von der eingreifenden Staatsgewalt her, so geht es um die Frage, ob der an sich grundrechtswidrige Eingriff durch eine Willensäußerung des Betroffenen verfassungsrechtlich zulässig wird.¹⁰ Die zu klärende Rechtsfrage ist demnach die, ob und inwieweit dem Grundeigentümern eine individuelle Verfügungsmacht über seine Grundrechtsposition zusteht.¹¹

b) Möglichkeit des Grundrechtsverzichts

Die Frage der Möglichkeit eines Grundrechtsverzichts hängt maßgeblich von der hierzu vertretenen Grundrechtstheorie¹² ab: Nach der liberalen Grundrechtstheorie wird die Freiheit nicht durch den Staat konstituiert, sondern liegt ihm rechtlich gese-

⁵ So etwa die Definition bei Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, 97, 127.

⁶ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 904; so auch Quaritsch, in: Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, hrsg. von Peter Selmer und Ingo von Münch, 1987, Der Verzicht im Verwaltungsrecht und auf Grundrechte, S. 407 ff. S. 408.

⁷ Heinrichs in: Palandt, BGB, 60. Aufl. 2001, § 241 Rz. 5.

⁸ Heinrichs in: Palandt, BGB, § 241 Rz. 5.

⁹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 915.

¹⁰ Pieroth-Schlink, Grundrechte-Staatsrecht II, 9. Auflage 1993, Rdnr. 158.

¹¹ Donner/Simon, DÖV 1990, 907 (915 f.).

¹² Vgl. dazu Ernst-Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff.

hen voraus. Aus diesem Blickwinkel stellt sich ein Grundrechtsverzicht als Grundrechtsgebrauch dar, der lediglich voraussetzt, dass es sich um eine autonome, nicht fremdbestimmte Entscheidung des Einzelnen handelt.¹³ Der Verzicht auf Grundrechtspositionen wird danach als Akt der Freiheitsausübung verstanden: Grundrechtsverzicht ist Grundrechtsgebrauch.¹⁴

Demgegenüber stellen nach der funktionalen Grundrechtstheorie Grundrechte Strukturelemente der Gesellschaftsordnung dar, die wegen ihrer gesamtgesellschaftlichen Funktion geschützt werden.¹⁵ Von diesem Ansatz her verbietet sich ein genereller Grundrechtsverzicht, da dieser nicht in die Dispositionsmacht des Einzelnen gestellt ist.¹⁶

Eine verbindliche Entscheidung über die für das Verfassungsverständnis „maßgebliche“ Grundrechtstheorie wurde zwar vom Bundesverfassungsgericht nicht getroffen, dennoch wird im Ergebnis von einem Großteil der Rechtslehre wie auch von der Rechtsprechung¹⁷ ein solcher Grundrechtsverzicht inzwischen als rechtlich möglich angesehen: Zwar genieße der Satz „volenti non fit injuria“ für das öffentliche Recht nicht in gleicher Weise Geltung wie im Privatrecht, weil hier dem Willen des Betroffenen nicht dieselbe Wirkungskraft zukommen könne wie im Bereich seiner Privatautonomie, die eine grundsätzliche Verfügbarkeit des Berechtigten über seine Rechtsposition anerkennt.¹⁸ Dennoch hat sich inzwischen die Auffassung, die in einem Grundrechtsverzicht prinzipiell einen Akt der Freiheitsausübung sieht,¹⁹ der dem Wesen der Grundrechte immanent sei, überwiegend, wenn auch keineswegs vollständig²⁰ durchgesetzt.²¹

¹³ Vgl. dazu Donner/Simon, Genomanalyse und Verfassung, DÖV 1990, 916.

¹⁴ Geiger, NVwZ 1989, 35.

¹⁵ Eingehend dazu Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1530 ff.

¹⁶ Donner/Simon, DÖV 1990, S. 916.

¹⁷ Nachweise unter 3 c), Fußnoten 31 ff.

¹⁸ M. Sachs, Verwaltungsarchiv Band 76 (1985), S. 398 f. m.w.N.

¹⁹ So bereits Dürig, AöR Band 81 (1956) 117 (152); Göldner JZ 1976, 355.

²⁰ So bezeichnen Einzelne die Lehre von der grundsätzlichen Unverzichtbarkeit der Grundrechte nach wie vor als herrschend, vgl. Bleckmann, JZ 1998, 57 (59); dazu Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S.894 m.w.N. und unter Hinweis auf BVerwGE 5, 128 (134).

²¹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 907.

c) Differenzierung nach den einzelnen Grundrechten

Allgemein spricht man sich in der Rechtslehre inzwischen für eine nach dem Charakter des einzelnen Grundrechts differenzierende Lösung bei der Frage des Grundrechtsverzichts aus²²:

Danach hängt es von der Auslegung der einzelnen (Verfassungs-) Rechtsnormen ab, ob das Einverständnis des Berechtigten dem staatlichen Handeln die Verfassungs- bzw. Rechtswidrigkeit nehmen kann.²³ Bestimmte Grundrechte sind hiernach für einen Grundrechtsverzicht besonders disponiert, soweit sie personale Rechtsgüter schützen. Verneint wird hingegen die individuelle Grundrechtsverfügung bei Grundrechten, die Rechtsgüter schützen, welche einen dezidierten Bezug zum gesellschaftlichen oder institutionellen Dasein der Gemeinschaft aufweisen.²⁴ Es ist daher nach der Funktion der Einzelgrundrechte zu differenzieren: Dient ein Grundrecht vornehmlich der persönlichen Entfaltungsfreiheit, so spricht eine Vermutung für die Zulässigkeit des Verzichts.²⁵

Grundrechte, die personale Rechtsgüter schützen, sind danach vor allem Artikel 2 Abs. 1 und Abs. 2, Artikel 12 und Artikel 14, welche die physische Existenz des Menschen und seine persönliche Entfaltungsfreiheit gewährleisten.²⁶ Unverzichtbar sind demgegenüber Grundrechte, bei denen nicht so sehr der personale Bezug, sondern ihre Bedeutung für die Gemeinschaftssphäre im Vordergrund steht. Hierzu gehören insbesondere die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte, welche die politische, staatsbürgerliche und gesellschaftliche Mitwirkung der Bürger im Staat betreffen (Artikel 8, Artikel 9 Abs. 3, Artikel 17 und Artikel 38 GG). Der schlichte Nichtgebrauch dieser Rechte bleibt allerdings möglich.

Als weitere Gesichtspunkte für die Beurteilung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Grundrechtsverzichts werden die Schwere und die Dauer des Eingriffs, die Gefahr des Missbrauchs der Verzichtsmöglichkeit sowie eine mehr oder minder große Zwangslage des Verzichtenden genannt.²⁷ Ferner wird zwischen dem Fall eines frei widerruflichen und dem seltenen Fall eines für die Zukunft bindenden Grundrechtsverzichts unterschieden.²⁸ Diese Aspekte betreffen jedoch weniger die Frage einer Verzichtbarkeit an sich, sondern vielmehr die Wirksamkeit eines als grundsätzlich

²² Robbers, Der Grundrechtsverzicht, JuS 1985, 925 f.; Pietzcker, Der Staat, Bd. 17 (1978), 527 ff., 542; Sachs, Verwaltungsarchiv 1985, 398 (419); Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 896 m.w.N.

²³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, 1994, S. 893. Nur der Blick auf die Grundrechtsnorm selbst könne die Antwort auf die Frage geben, ob ein konkreter Grundrechtsverzicht als zulässig anzusehen ist, Klaus Stern, a.a.O., S. 911 m.w.N. unter Hinweis auf die heute herrschende Meinung.

²⁴ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 911.

²⁵ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 164.

²⁶ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 911.

²⁷ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 166.

²⁸ Sachs, Verwaltungsarchiv 1985, 398 (422 ff.).

möglich betrachteten Verzichts im Einzelfall und werden daher an anderer Stelle (vgl. unten 3 f, g) behandelt.²⁹

Auch die Rechtsprechung hält einen Grundrechtsverzicht prinzipiell – wenn auch in Grenzen - für möglich.³⁰ Ausdrücklich hat dies das Bundesverfassungsgericht zur Frage eines Klageverzichts³¹ sowie hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung entschieden.³² Grundtenor der meisten gerichtlichen Entscheidungen ist dabei, dass ein einseitiger oder vertraglicher Verzicht jedenfalls auf bestimmte Grundrechtspositionen, etwa auf Artikel 2 Abs. 2 GG,³³ Artikel 10 Abs. 1 GG,³⁴ Artikel 12 Abs. 1 GG³⁵ und Artikel 19 Abs. 4 GG³⁶, innerhalb bestimmter Grenzen zulässig ist.

Auch nach Auffassung des Bundesgerichtshofs ist ein Grundrechtsverzicht in weiten Bereichen möglich: So untersage etwa Artikel 19 Abs. 4 GG dem Einzelnen grundsätzlich nicht, auf öffentlich-rechtliche Rechtsbehelfe zu verzichten, die der Wahrung seiner privaten Rechte und geschützten Interessen dienen. Es liege vielmehr im Rahmen seiner Dispositionsbefugnis, ob er Rechtsschutz in Anspruch nehmen, Rechtsbehelfe zurücknehmen, für die Zukunft auf Rechtsmittel verzichten oder sich vertraglich hierzu verpflichten wolle.³⁷ Auch die Verfassungsnorm des Artikels 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleiste nur den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit vor staatlichen Eingriffen und begründe die Pflicht staatlicher Organe, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen. Den Einzelnen wolle diese Vorschrift jedoch nicht davon abhalten, über seine körperliche Unversehrtheit selbst zu bestimmen. Freilich sei eine Grenze zu beachten, von der ab die Preisgabe des individuellen Interesses an körperlicher Unversehrtheit im Austausch gegen eine Geldleistung mit Rücksicht auf die in Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung von der Rechtsprechung zu missbilligen wäre.³⁸

²⁹ Siehe unten 3 f ff.

³⁰ So auch die Einschätzung bei Robbers, JuS 1985, 925 (931).

³¹ BVerfGE 9, 194 (199).

³² BVerfGE 65, 1 (43 f.).

³³ So etwa BGHZ 79, 131 (142).

³⁴ Bayrisches Oberstes Landesgericht in JZ 1974, 393.

³⁵ BVerfGE 30, 65 ff.

³⁶ BVerfG in NJW 1957, 1374

³⁷ BGH, Urteil vom 11.12.1980, NJW 1981, 811.

³⁸ BGH, Urteil vom 11.12.1980, NJW 1981, 811 ff., 813 unter Hinweis auf BVerfGE 7, 198 (206). Dazu sogleich unter 3 d.

d) Objektivrechtliche Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte

Von der anderen, staatlichen Seite her betrachtet, stellt sich die Frage, ob ein auf einem Grundrechtsverzicht beruhender staatlicher Eingriff in Grundrechte sich mit der Bindung der vollziehenden Gewalt an das Gesetz (Artikel 20 Abs. 3 GG) und insbesondere mit ihrer Bindung an die Grundrechte (Artikel 1 Abs. 3 GG) verträgt.

Der Staat ist nicht nur gegenüber dem Grundrechtsträger verpflichtet, den Vorrang des (Verfassungs-)Gesetzes zu beachten, ihn trifft gem. Artikel 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG nämlich auch eine objektive Rechtspflicht, die Grundrechte zu beachten und zu schützen. Über diese objektive Rechtsverpflichtung kann der einzelne Grundrechtsberechtigte nicht disponieren, soweit Grundrechte als wertentscheidende Grundsatznormen der gesamten Rechtsordnung zu verstehen sind.³⁹

Besonders problematisch am Grundrechtsverzicht ist der Umstand, dass durch einen wirksamen Verzicht auf Grundrechte die Verwaltung zu Maßnahmen ermächtigt werden könnte, die von der Verfassung der Regelung durch den Gesetzgeber vorbehalten sind oder bei denen sogar zweifelhaft ist, ob der Gesetzgeber sie selbst überhaupt vorsehen könnte.⁴⁰ Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die früher übliche Einordnung etwa des Schulverhältnisses als besonderes Gewaltverhältnis und der damit verbundene Gesichtspunkt der freiwilligen Unterwerfung unter die Anstaltsgewalt am Vorbehalt des Gesetzes nichts zu ändern vermögen: Wo die Verfassung eine gesetzliche Grundlage verlange, bleibe auch unter dem Gesichtspunkt freiwilliger Unterwerfung unter die staatliche Macht kein Raum für die gesetzesfreie Gestaltung des Schulverhältnisses durch die Exekutive ohne Beteiligung des Parlaments.⁴¹

Dieses Spannungsverhältnis von als wirksam behandeltem Grundrechtsverzicht des Einzelnen und Fortbestand der objektiv-rechtlichen Verpflichtung der Staatsgewalt auf die Grundrechte ist, soweit ersichtlich, bislang keiner überzeugenden Lösung zugeführt worden. Auch die bislang umfangreichste Untersuchung zu diesem Thema von *Stern*⁴² kommt lediglich zum Ergebnis, dass „stets eine Abwägung zwischen der verfassungsrechtlich geschützten Individualentscheidung und der Qualität des von Verfassung oder Gesetz geschützten Rechtsguts vorzunehmen“⁴³ ist.

Auch wenn diese Problematik daher noch nicht als überzeugend gelöst angesehen werden kann, so sind doch jedenfalls auch bei einem wirksamen Grundrechtsverzicht des Grundrechtsberechtigten den Verhaltensmöglichkeiten des Staates aus seiner

³⁹ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 93 ff.

⁴⁰ Hierzu Robbers, Der Grundrechtsverzicht, JuS 1985, 925 f.

⁴¹ BVerfGE 41, 251 (263).

⁴² Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 887 ff.

⁴³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 923.

Grundrechtsbindung heraus unüberschreitbare Grenzen gesetzt: Auch ein wirksamer Grundrechtsverzicht kann nicht dazu führen, dass durch staatliches Verhalten die Würde des Menschen (Artikel 1 Abs. 1 GG) angetastet, der Menschenwürdekern der einzelnen Grundrechtsverbürgungen tangiert oder ansonsten der Wesensgehalt der Grundrechte (Artikel 19 Abs. 2 GG) angetastet wird.⁴⁴ Wann diese objektive Grenze überschritten ist, lässt sich schwerlich abstrakt, sondern nur im jeweiligen Einzelfall klären.

e) Schutzpflicht des Staates

Die Schutzgüter der Grundrechte bedürfen nicht nur des Schutzes gegenüber Eingriffen des Staates. Während die Grundrechte in ihrer klassischen Abwehrfunktion die Staatsgewalt begrenzen sollen, setzt die rechtsstaatliche Verfassung darüber hinaus als selbstverständlich voraus, dass der Staat aktiv im Sinne des Schutzes der Grundrechte tätig wird. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Schutzpflichtrechtssprechung anhand von Fällen zum Schutz von Leben und Gesundheit entwickelt.⁴⁵ Dies legt es nahe, Schutzpflichtüberlegungen auch im Bereich des Grundrechtsverzichts anzustellen. Aus dem Schutzpflichtgedanken lassen sich jedoch keine zusätzlichen Gesichtspunkte gewinnen, die nicht bereits unter dem Topos des Grundrechtsverzichts bzw. der objektiv-rechtlichen Verfassungsbindung der Staatsgewalt erörtert wurden: Soweit staatliche Schutzpflichten aus den subjektiv-öffentlichen Rechten selbst entwickelt werden,⁴⁶ entfallen sie mit dem wirksamen Verzicht auf den Grundrechtsschutz, leitet man sie aus der objektiv-rechtlichen Grundrechtsbindung des Staates ab,⁴⁷ so gilt das soeben (vgl. oben 3 d) hierzu Gesagte entsprechend.

f) Freiwilligkeit des Verzichts

Besondere Voraussetzungen eines Grundrechtsverzichts, also der Aufgabe einer Rechtsposition durch eine darauf gerichtete Erklärung des über das Recht Verfügungsberechtigten⁴⁸, ist die Freiwilligkeit des Verzichts. Diese setzt zunächst die Kenntnis des Verzichtenden von der Sachlage und dem Umfang des erklärten Verzichts voraus, betrifft jedoch zugleich die unverfälschte Bildung des Verzichtswillens:

⁴⁴ Amelung, Die Einwilligung in die Beeinträchtigung eines Grundrechtsgutes, 1981, 54.

⁴⁵ Murswiek, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003, Artikel 2 Rdnr. 24 f.

⁴⁶ So etwa bei BVerfGE 39, 1; vgl. hierzu Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 105 ff., 107.

⁴⁷ Vgl. etwa BVerfGE 55, 37 (68) für Art. 5 Abs. 3 GG, E 75, 40 (62 ff.) zu Art. 7 Abs. 4 GG.

⁴⁸ Frieß, Der Verzicht auf Grundrechte, 1968, S. 1.

Beruhet der Grundrechtsverzicht auf Täuschung, Drohung oder Zwang, so kann er seine rechtfertigende Wirkung nicht entfalten.⁴⁹ Der Verzicht muss demnach freiwillig und in voller Kenntnis seiner Tragweite deutlich erkennbar erklärt werden.⁵⁰ Die Ansprüche an Freiwilligkeit und Kenntnis sind dabei hoch geschraubt,⁵¹ verallgemeinerungsfähige Aussagen darüber, in welchen Fallkonstellationen ein Verzicht nicht mehr als freiwillig zu bewerten ist, lassen sich jedoch nicht treffen.⁵²

g) Widerruflichkeit des Verzichts

Umstritten ist auch die Frage der Widerruflichkeit eines Grundrechtsverzichts. Diese wird hinsichtlich einer Wirkung für die Vergangenheit allgemein abgelehnt: Ein Grundrechtseingriff, der auf Grund eines Verzichts vorgenommen wurde, werde durch einen nachträglichen Widerruf nicht in die Rechtswidrigkeit versetzt, da sich die grundrechtsverpflichtete Staatsgewalt auf die Verzichtserklärung eingestellt habe und ohne diese den Eingriff unterlassen hätte. Die Verzichtserklärung sei insoweit bindend.⁵³ Die freie Selbstbestimmung des Individuums verlange jedoch von der Staatsgewalt, den jeweils aktuellen Willen des Grundrechtsträgers zu berücksichtigen. Dies habe zur Folge, dass die Verzichtserklärung jederzeit wirksam mit Wirkung ex nunc widerrufen werden könne.⁵⁴

Nach anderer Auffassung schließen der Anspruch der Beteiligten auf klare Verhältnisse und die Notwendigkeit eines zügigen und ökonomischen Verfahrens nicht nur die Anfechtung (Wirkung ex tunc), sondern auch den Widerruf solcher Verzichtserklärungen (Wirkung ex nunc) aus.⁵⁵

Jedenfalls wird man zwischen dem Fall eines frei widerruflichen und dem seltenen Fall eines für die Zukunft unbedingt bindenden Grundrechtsverzichts unterscheiden⁵⁶ und für letzteren deutlich höhere Wirksamkeitsschranken annehmen müssen.

⁴⁹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 914.

⁵⁰ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 164.

⁵¹ Vgl. Quaritsch, Der Verzicht im Verwaltungsrecht und auf Grundrechte, in: Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, hrsg. von Peter Selmer und Ingo von Münch, 1987, 407 ff. (413).

⁵² Robbers, JuS 1985, 925 (926) verweist zudem darauf, dass das Vorliegen der Freiwilligkeit „mitunter schwer feststellbar oder auch sonst zweifelhaft“ sein kann.

⁵³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, S. 915 f. m.w.N.

⁵⁴ In diesem Sinne Sachs, Verwaltungsarchiv Band 76 (1993), S. 398 ff. (422 ff.). m.w.N.

⁵⁵ Quaritsch, Der Verzicht im Verwaltungsrecht und auf Grundrechte, in: Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, hrsg. von Peter Selmer und Ingo von Münch, 1987, 407 ff. (413) unter Hinweis auf den baden-württembergischen VGH in NVwZ 1983, 229.

⁵⁶ Sachs, Verwaltungsarchiv 1985, 398 (422 ff.).

4. Übertragung dieser Maßstäbe auf die vorgelegten Verträge

Vor dem Hintergrund dieser rechtsdogmatischen Grundlagen beinhalten die zu Spangdahlem und Ramstein abgeschlossenen Entschädigungsverträge in verschiedener Hinsicht rechtliche Risiken:

In diesen Verträgen verpflichten sich die Anwohner, den Betrieb des Flugplatzes und den damit verbundenen Fluglärm ohne Einschränkung zu dulden. Damit verzichten sie auf grundrechtliche Abwehrrechte aus Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. auf ihre Abwehrrechte aus Artikel 14 GG; insbesondere umfasst die Duldungsverpflichtung auch einen Verzicht auf die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes gegen den Flugplatzbetrieb bzw. die Lärmeinwirkungen (Art. 19 Abs. 4 GG).

Diese Grundrechte sind, wegen ihrer überwiegend personalen Schutzrichtung, nach Auffassung der wohl herrschenden Meinung grundsätzlich verzichtbar (vgl. 3 b, c).

Zu prüfen bleibt daher, ob im Einzelfall durch vertragliche Vereinbarungen der Menschenwürdekern der betroffenen Grundrechte tangiert ist (vgl. oben 3 d), ob der Verzicht in ausreichender Kenntnis der Sachlage und damit freiwillig erfolgte (vgl. oben 3 f) und ob er ggf. widerrufen (vgl. oben 3 g) werden könnte.

a) Kenntnis des Umfangs der erwarteten Fluglärmbelästigung

Die zukünftige Lärmbelastung aus dem Flugbetrieb lässt sich für die Anlieger nicht eindeutig ermitteln: Zwar verweist § 1 des Vertrages Spangdahlem auf ein rechtskräftiges Urteil des Landgerichts Trier, worin die Überschreitung der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze wegen des mit dem Betrieb des Flugplatzes verbundenen Fluglärms festgestellt wird. Auch in § 2 wird die durch Fluglärm verursachte dauerhafte Beeinträchtigung des Wohngrundstücks als „unzumutbar“ bezeichnet, § 3 spricht von der „tatsächlichen, als unzumutbar angesehene Fluglärmbelastung“. In § 1 des Vertrages Ramstein sind diese Angaben sogar noch näher spezifiziert, hier wird für das betroffene Hausgrundstück in der Lärmschutzzone I des Flugplatzes Ramstein ein „Dauerschallpegel von 77 bis 81,5 dB (A) und mehr sowie gleichzeitig mindestens 20 bis 50 Lärmereignisse von 100 dB (A) und mehr pro Tag“ festgestellt. Allerdings ist in § 5 des Vertrages Spangdahlem vorgesehen, dass Entschädigungsansprüche der Anlieger auch dann als abgegolten anzusehen sind, wenn sich die mit der vereinbarten Entschädigung ausgeglichene Beeinträchtigung durch unzumutbaren Fluglärm noch weiter wesentlich erhöht. Auch sind in § 1 des Vertrages Ramstein zwar ein konkreter Dauerschallpegel und der Umfang einzelner Lärmereignisse umschrieben, gleichzeitig ist durch die Anfügung des Zusatzes „und mehr“ eine obere Grenze der Lärmbelästigung jedoch nicht gezogen.

Ob die Anwohner damit über einen ausreichenden Kenntnisstand verfügen, der ihre vertraglich ausgesprochenen Grundrechtsverzichte im Ergebnis als freiwillig erscheinen lässt, muss daher als fraglich gelten. Der Verzicht auf die Geltendmachung von Grundrechtspositionen gegen zukünftige, in ihren Auswirkungen noch weitgehend unklare hoheitliche Einwirkungen ist in jedem Falle weitaus problematischer als ein Verzicht auf Abwehrrechte gegen dem Grundrechtsberechtigten bekannte Einwirkungen.

Bei den erheblichen möglichen Folgen für die körperliche Unversehrtheit der Anwohner durch den zukünftig noch weiter ausgebauten Flugbetrieb hätte es daher nahe gelegen, zum einen die zukünftig auftretenden Emissionen und Immissionen gemäß § 26 Bundesimmissionsschutzgesetz ermitteln zu lassen und in die vertraglichen Regelungen ausdrücklich aufzunehmen. Zudem hätte sich angeboten, die Anwohner über einen gewissen Zeitraum mit den erwarteten Fluglärmbelastungen so zu konfrontieren, dass sie sich einen Eindruck davon verschaffen können, ob sie sich diesen unzumutbaren Fluglärmbelastungen auf Dauer aussetzen können oder nicht. Das Risiko einer Fehleinschätzung der zukünftigen tatsächlichen Belastung der Anwohner durch den Fluglärm liegt nach der vertraglichen Gestaltung ausschließlich bei den Anwohnern.

b) Maß der grundrechtlichen Betroffenheit

Diese tatsächlichen Auswirkungen des Vertrages sind angesichts der erwarteten Lärmbelastungen auch wesentlich: Bereits der angegebene Dauerschallpegel (Vertrag Ramstein) überschreitet den höchsten Immissionsrichtwert für Industriegebiete (Ziffer 6.1 a TA Lärm, 70 dB (A)) erheblich, den Immissionsrichtwert für allgemeine Wohngebiete (Ziffer 6.1 d TA Lärm) sogar um fast das Doppelte.⁵⁷ Damit steht zu erwarten, dass eine dauerhafte Lärmaussetzung der Anwohner zu substantziellen gesundheitlichen Schäden bei diesen führen wird. In einer solchen Konstellation ist nicht auszuschließen, dass die in den Verträgen vorgesehene Hinnahme der staatlich veranlassten Lärmbelastung im Einzelfall als gravierender Rechtseingriff anzusehen ist, der den Grundrechtskern tangiert. Für diesen Fall, der sich nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles feststellen lässt, könn-

⁵⁷ Die Bezugnahme auf die TA Lärm dient lediglich der Einordnung der Lärmbelastung, gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 Bundesimmissionsschutzgesetz gelten die Vorschriften dieses Gesetzes sowie die auf Grund von § 48 BImSchG von der Bundesregierung erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften wie die TA Lärm nicht für Flugplätze; allerdings findet gem. § 11 des Luftverkehrsgesetzes die Entschädigungsregelung des § 14 BImSchG entsprechende Anwendung, gem. § 30 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz dürfen die Bundeswehr sowie die auf Grund völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik stationierten Truppen von Vorschriften des ersten Abschnittes des Luftverkehrsgesetzes jedoch abweichen.

te der vereinbarte Grundrechtsverzicht wegen Verstoß gegen die objektiv-rechtliche Bindung des Staates an die Grundrechte (vgl. oben 3 d) als unwirksam anzusehen sein.

c) Begrenzte Entschädigung statt Enteignung

Dieser Aspekt wird durch die vorgenommene Vertragsgestaltung weiter verstärkt: Obwohl zwischen den Vertragsparteien die Unzumutbarkeit der Fluglärmbelästigung feststeht, also beide Seiten davon ausgehen, dass ein Verbleib der Anlieger in ihren Wohnhäusern zu einer Beeinträchtigung ihrer körperlichen Unversehrtheit führen wird, gehen die Vertragsparteien offenbar von einem Verbleib der Anlieger in ihren Wohnungen aus. Dies ergibt sich insbesondere aus der Ausgestaltung der finanziellen Entschädigung der Anwohner und dem gewählten Maßstab der Entschädigung gem. § 3 des Entschädigungsvertrages Spangdahlem. Als Entschädigung gilt danach der Unterschiedsbetrag zwischen dem Wert des zu entschädigenden Wohngrundstücks bei noch zumutbarer Belastung durch Fluglärm und dem Wert des zu entschädigenden Wohngrundstücks mit der tatsächlichen, als unzumutbar angesehenen Fluglärmbelastung. Diese Wertdifferenz zwischen noch zumutbarer und nicht mehr zumutbarer Belastung durch Fluglärm wird eher geringer liegen als etwa bei einer Enteignungsentschädigung nach dem Gesetz über die Landesbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz vom 23. Februar 1957, BGBl. I, 134 ff.). Gemäß § 18 des Landbeschaffungsgesetzes bemisst sich die Entschädigung für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust nämlich nach dem gemeinen Wert des enteigneten Grundstücks. Bei wirtschaftlicher Betrachtung wird diese Enteignungsentschädigung regelmäßig die Beschaffung eines Ersatzgrundstückes ermöglichen, was jedoch bei der gem. § 3 des Entschädigungsvertrages Spangdahlem vorgesehenen Entschädigung nicht gewährleistet ist. Dies führt dazu, dass die Anwohner regelmäßig in ihren Wohnungen verbleiben werden und sich so – in Kenntnis und mit Billigung des Vertragspartners Bund - dem gesundheitsgefährdenden Fluglärm auch tatsächlich auf Dauer aussetzen.

d) Verzicht auch für die Zukunft

Gemäß § 5 Satz 1 des Entschädungsvertrages Spangdahlem verzichtet der Eigentümer unwiderruflich auf alle Ansprüche wegen unzumutbarer Fluglärmelastung. Ob ein solcher Grundrechtsverzicht auch für die Zukunft und auch bezüglich weiterer Verschärfungen der Fluglärmsituation (vgl. § 5 Satz 2 Vereinbarung Spangdahlem) wirksam ist, ist vor dem Hintergrund der in der Rechtslehre hierzu vertretenen Auffassungen fraglich (vgl. oben 3 g).

Einigkeit dürfte dahingehend bestehen, dass ein Widerruf jedenfalls die hoheitlichen Eingriffe nicht ex tunc rechtswidrig macht. Hinsichtlich einer Widerrufsmöglichkeit mit Wirkung ex nunc werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einigkeit dürfte jedoch auch darüber bestehen, dass an einen unwiderruflichen Grundrechtsverzicht besondere und besonders hohe Anforderungen zu stellen sind. Dies gilt zum einen hinsichtlich des Kenntnisstandes und der Freiwilligkeit beim Grundrechtsverzicht, zum anderen hinsichtlich der Prüfung, ob durch die Vereinbarung eventuell zukünftig der Menschenwürdekern der betroffenen Grundrechte bzw. ihr Wesensgehalt angefasst werden könnte. Insofern erscheint es fraglich, ob ein unwiderruflicher Grundrechtsverzicht hinsichtlich zukünftig noch wesentlich erhöhten, in seinen Auswirkungen für die Anwohner noch unbekanntem, jedenfalls aber unzumutbarem Fluglärm (§ 5 Satz 2 Vereinbarung Spangdahlem) wirksam getroffen werden kann.

e) Folgen eines Grundrechtsverzichts für die Einlegung von Rechtsbehelfen

Ein wirksamer Grundrechtsverzicht hätte zur Folge, dass die Anlieger Rechtsbehelfe gegen öffentlich-rechtliche Genehmigungen bzw. Planfeststellungen gem. § 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz nicht mit Erfolg geltend machen können: Eingelegten Rechtsbehelfen fehlt nach wirksamem Grundrechtsverzicht das Rechtsschutzbedürfnis, jedenfalls kann der Verzichtende keine materiell-rechtlichen Rechtspositionen mehr geltend machen.

Betrachtet man den Grundrechtsverzicht mit Wirkung ex nunc für unwiderruflich, so sind die Anlieger danach nicht mehr mit Rechtsbehelfen ausgeschlossen, eingetretene Bestandskraft behördlicher Entscheidungen bliebe jedoch weiter zu beachten.

Betrachtet man den Grundrechtsverzicht hinsichtlich zukünftiger *zusätzlicher* Lärmbelastungen als unwirksam, so sind hierdurch jedenfalls weiter gehende Entschädigungsansprüche nicht ausgeschlossen, auch wenn der grundsätzliche Betrieb des Flugplatzes als bestandskräftig genehmigt gilt. Ein Widerruf des Grundrechtsverzichts hätte auch keineswegs die Folge, dass sodann der Flugbetrieb der Flugplätze

eingestellt werden müsste. Vielmehr wäre der Bund verpflichtet, den daraus folgenden rechtswidrigen hoheitlichen Eingriffen in das Recht auf körperliche Unversehrtheit und das Eigentum der Anlieger dadurch abzuwehren, dass er – wenn er den Flugbetrieb in diesem Umfang aufrecht erhalten will - ein förmliches Enteignungsverfahren nach dem Landbeschaffungsgesetz durchführt. Eine ‚Ablösung‘ durch eine weitere Aufstockung der Ausgleichszahlung wäre in dieser Konstellation nicht mehr möglich.

f) Vorvertragliche Regelung Ramstein

Bei der Entschädigungsvereinbarung Ramstein ist zu berücksichtigen, dass es sich in Teilen lediglich um eine vorvertragliche Regelung handelt: Zwar verpflichteten sich die Grundstückseigentümer bereits in diesem Vertrag zu einer Duldung des Flugbetriebes und sichern diese Duldungspflicht durch die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit (§ 1090 ff. BGB) im Grundbuch ab, der weitere Verzicht auf Entschädigungsansprüche wird jedoch lediglich für den Fall einer endgültigen Vereinbarung der Entschädigungshöhe unter Auszahlung der Entschädigung angekündigt.

Für die endgültige Entschädigungsvereinbarung gelten dann die zum Vertrag Spangdahlem ausgeführten Maßgaben entsprechend.

II. Zu Teilfrage 3: Drehung der Landebahn

Die Auftraggeberin hat darum gebeten zu prüfen, ob nicht die Variante „Drehung der Landebahn“ die einzig verhältnismäßige sei und im Sinne einer Risikominimierung für die Bevölkerung wegen einer planungsrechtlichen Ermessensreduktion auf Null auch durchgeführt werden müsste.

Aus der Planungsträgern zugeordneten Planungshoheit hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung⁵⁸ die Einräumung eines Planungsermessens abgeleitet. Ob dabei der Rechtsbegriff des ‚Ermessens‘ die in der Planungshoheit eingeschlossene Gestaltungsfreiheit treffend bezeichnet, hat es allerdings offen ge-

⁵⁸ Vgl. etwa BVerwGE 34, 303 (304); E 48, 56 (59); dazu Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 1995, § 2 Rz. 30 m.w.N.

lassen.⁵⁹ Auch der Rechtslehre bereitet die Einordnung von Plänen in die traditionellen öffentlich-rechtlichen Handlungsformen Gesetz, Verordnung, Satzung und Verwaltungsakt Probleme,⁶⁰ was sich nicht nur beim Sonderproblem des planerischen Ermessens, sondern auch bei der Beurteilung von Fehlerfolgen und beim Rechtsschutz gegen Planungen zeigt.⁶¹ Es ist daher zweifelhaft, ob sich die Rechtsfigur einer ‚Ermessensreduktion auf Null‘ auf den Bereich planerischer Tätigkeit der Verwaltung übertragen lässt. Andererseits erscheint es keineswegs als ausgeschlossen, dass in einer konkreten Planungssituation hochkomplexe Planungsentscheidungen unter Beachtung des planerischen Optimierungsgebotes⁶², wonach in die Planung einzustellende Belange möglichst weit gehende Beachtung erfordern, und des planerischen Abwägungsgebotes⁶³, wonach Planungsalternativen gemäß ihrer objektiven Gewichtigkeit in die Planungsentscheidung einzustellen sind, letztlich nur noch eine einzige Planungsvariante als rechtlich vertretbar erscheint.

Eine solche Feststellung setzt jedoch die umfassende Kenntnis aller in die Planungsentscheidung einzustellenden Einzelaspekte und ihrer jeweiligen Gewichtigkeit voraus. Trotz der von der Auftraggeberin vorgenommenen Erläuterungen zur Fragestellung sieht sich der Wissenschaftliche Dienst nicht in der Lage, auf Basis der ihm vorliegenden Verfahrensunterlagen belastbare Aussagen über die Ausübung des planerischen Ermessens bei der Ausgestaltung des Militärflugplatzes Ramstein vorzunehmen. Zu einer eigenständigen Ermittlung der benötigten Sachverhaltsangaben ist der Wissenschaftliche Dienst nach seinem Aufgabenzuschnitt auch nicht in der Lage. Die eingehende Überprüfung eines fachbehördlichen Verfahrens würde zudem den Aufgabenbereich des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz überschreiten.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵⁹ Allerdings hat es in BVerwG v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – (zitiert nach Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 2 Rz. 30) ausdrücklich auf § 114 VwGO, der die behördliche Ermessensausübung betrifft, Bezug genommen.

⁶⁰ Kritisch zum Begriff des Planungsermessens etwa Hoppe, DVBl. 1974, 641 ff. Vgl. auch Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 5 Rz. 50.

⁶¹ Hierzu ausführlich Rainer Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Band 1, 1978, 101 ff., 107.

⁶² BVerwGE 71, 163 ff; Hoppe, DVBl. 1992, 853 ff.

⁶³ Dazu ausführlich Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 7 Rz. 90.