

Geschäftsverzeichnisnr. 4849

Urteil Nr. 151/2010
vom 22. Dezember 2010

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 9 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 1997 über die Lärmbekämpfung in einer städtischen Umgebung, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil Nr. 199.465 vom 13. Januar 2010 in Sachen der VoG « Airline Operators Committee Brussels » und Luc Geens gegen die Region Brüssel-Hauptstadt, dessen Ausfertigung am 18. Januar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 9 der Ordonnanz vom 17. Juli 1997 über die Lärmbekämpfung in einer städtischen Umgebung gegen Artikel 23 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit, indem er die Regierung dazu ermächtigt, Elemente wie die Lärmnormen zu bestimmen? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die Zulässigkeit der Intervention der Wallonischen Regierung

B.1.1. Die VoG « Airline Operators Committee Brussels » und Luc Geens führen an, der Schriftsatz der Wallonischen Regierung sei unzulässig, weil nicht der Beschluss, vor dem Hof aufzutreten, nachgewiesen werde. Die « The Brussels Airport Company » AG und andere schließen sich diesem Standpunkt an.

B.1.2. Artikel 7 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof bestimmt:

« Reicht eine juristische Person die Klage ein oder tritt sie dem Verfahren bei, hat diese Partei auf erstes Verlangen den Nachweis für den Beschluss über das Einreichen oder das Fortsetzen der Klage oder den Beitritt zum Verfahren, und, wenn ihre Satzung in den Anlagen des *Belgischen Staatsblatts* veröffentlicht werden muss, eine Abschrift dieser Veröffentlichung beizubringen ».

Diese Vorschrift gilt jedoch nicht in Bezug auf die Regierungen, die aufgrund der Artikel 77 und 85 des vorerwähnten Sondergesetzes durch den Kanzler des Hofes über alle Verweisungsentscheidungen in Kenntnis gesetzt werden und die innerhalb von 45 Tagen nach

Eingang dieser Notifizierung einen Schriftsatz einreichen können, ohne ein Interesse nachweisen zu müssen.

Zwar schreibt Artikel 7 Absatz 2 des vorerwähnten Sondergesetzes vor, dass der Ministerrat, die Regierung einer Gemeinschaft oder Region oder der Präsident einer gesetzgebenden Versammlung der Klageschrift eine « beglaubigte Abschrift des Beschlusses » beifügen müssen, doch dies gilt nur für das Einreichen einer Nichtigkeitsklage und nicht für eine Intervention anlässlich einer eingereichten Klage oder in einem präjudiziellen Verfahren.

B.1.3. Die Einrede wird abgewiesen.

In Bezug auf die präjudizielle Frage

B.2. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 9 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 1997 über die Lärmbekämpfung in einer städtischen Umgebung (nachstehend: Ordonnanz vom 17. Juli 1997), der bestimmt:

« Die Regierung trifft jede Maßnahme, um:

1. die Lärmbelästigung durch bestimmte Quellen zu begrenzen, indem sie Obergrenzen für Emissions- oder Immisionsnormen festlegt;
2. annehmbare Grenzwerte für Geräuschquellen festzulegen je nach ihrem Ursprung, ihrem städtebaulichen Standort, ihren akustischen Merkmalen und der Notwendigkeit, insbesondere die Bewohner von Gebäuden innerhalb bestimmter Gebiete zu schützen;
3. die Benutzung von Geräten, Werkzeugen oder Objekten, die unter bestimmten Umständen sehr lästige Geräusche oder Schwingungen auslösen oder auslösen können, zu regulieren;
4. gegebenenfalls durch Gewährung von Zuschüssen die Installation und Benutzung von Geräten, Baustoffen oder Werkzeugen zu fördern, die dazu dienen, den Lärm oder die Schwingungen zu verringern, zu dämpfen oder die dadurch entstehende Belästigung zu beseitigen;
5. gegebenenfalls durch Gewährung von Prämien oder Zuschüssen den Kauf von Geräuschmessgeräten und die Ausbildung in deren Benutzung durch die kommunalen Behörden zu fördern ».

B.3. Die präjudizielle Frage ist zunächst darauf ausgerichtet, vom Hof zu vernehmen, ob die in der vorerwähnten Bestimmung enthaltene Ermächtigung mit Artikel 23 der Verfassung vereinbar sei.

Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen;
2. das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand;
3. das Recht auf eine angemessene Wohnung;
4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt;
5. das Recht auf kulturelle und soziale Entfaltung ».

B.4. Diese Verfassungsbestimmung verbietet es dem zuständigen Gesetzgeber nicht, der Regierung Ermächtigungen zu erteilen, sofern diese Ermächtigungen sich auf die Annahme von Maßnahmen beziehen, deren Gegenstand durch den zuständigen Gesetzgeber angegeben wurde.

B.5.1. In der Begründung heißt es:

« Der vorgelegte Ordonnanzentwurf erhält die Form einer Rahmenordonnanz, die sich auf die gesamte Lärmproblematik bezieht. Darin sind die allgemeinen Grundsätze der Bekämpfung von Lärmbelästigung festgelegt und wird die Regierung ermächtigt, die Emissions- und Immissionsgrenzwerte, die Methoden und die Messgeräte festzulegen.

Die Entscheidung, Ausführungserlassen die technischen Normen vorzubehalten, ist durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, sowohl die technologische Entwicklung als auch die wissenschaftlichen Kenntnisse, die praktischen Erfahrungen und die wirtschaftlichen

Auswirkungen dieser Normen zu berücksichtigen» (*Parl. Dok.*, Rat der Region Brüssel-Hauptstadt, 1996-1997, Nr. A-151/1, S. 2).

Die Zielsetzung der Ordonnanz besteht in Folgendem:

« eine geplante Politik der Lärmbelästigung, [zur] Verbesserung der Lebensqualität in der Region [Brüssel-Hauptstadt].

Folglich sind verstärkt die Arten von Geräuschen, die zeitliche Dauer und ihre Merkmale zu berücksichtigen. Andererseits geht es darum, eine gewisse Flexibilität einzuführen, um der Entwicklung auf dem Gebiet der internationalen Erfahrungen, der Entwicklung der Formulierungen von Regelwerken und technischen Anforderungen Rechnung zu tragen» (ebenda, S. 3).

B.5.2. Gemäß Artikel 3 in der ursprünglichen Fassung vor der Abänderung durch die Ordonnanz vom 1. April 2004 bezweckte die Ordonnanz vom 17. Juli 1997 insbesondere:

« 1. Lärmbelästigung und Schwingungen aus feststehenden oder beweglichen Quellen zu verhindern;

2. einen Lärmschutz für bewohnte Gebäude und für offene Räume zur privaten oder kollektiven Nutzung einzuführen;

3. die Bewohner von Gebäuden gegen Lärmbelästigung zu schützen.

Unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten sowie der technologischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme achtet die Regierung an erster Stelle auf:

1. die Verringerung von Lärmbelästigung und Schwingungen an der Quelle;

2. die Einführung eines angepassten Lärmschutzes, der die Emission von Geräuschen und Schwingungen begrenzt;

3. die Isolierung der zu schützenden bewohnten Gebäude gegen Geräusche und Schwingungen und die Entschädigung der benachteiligten Personen ».

B.5.3. Der ursprüngliche Artikel 2 der Ordonnanz vom 17. Juli 1997 enthielt Definitionen der Begriffe « Quelle », « bewohnte Gebäude », « Institut » und « Umweltrat ». Durch Artikel 4 wurde das Brüsseler Institut für Umweltverwaltung (IBGE/BIM) mit der Ausarbeitung eines Regionalplans zur Bekämpfung von Lärmbelästigung beauftragt, der aus einem (nunmehr in Artikel 4*bis*) im Einzelnen erläuterten « Lärmkataster », einer « allgemeinen Politik zur Bekämpfung von Lärmbelästigung, die gleichzeitig vorbeugende Maßnahmen umfasst » und

einer « Beurteilung der technischen oder Verordnungsnormen, der finanziellen Mittel, der Aktionen zur Bewusstseinsbildung und Information der Bevölkerung und der Unternehmen, die zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Plans notwendig sind » besteht. Nach einer öffentlichen Untersuchung, an der die Gemeinden beteiligt wurden, legt das IBGE/BIM den Entwurf eines Plans der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vor, die dann den endgültigen Plan annimmt (Artikel 5). Gemäß dem ursprünglichen Artikel 6 Absatz 2 (nunmehr Artikel 6 Absatz 4) sind die Bestimmungen des Plans verbindlich für die Behörden, die der Aufsicht der Region unterliegen, jedoch für die anderen Rechtssubjekte richtunggebend. In Artikel 7 ist eine Regelung zur Bewertung und Anpassung des Plans vorgesehen. Artikel 8 ermächtigt die Gemeinden, Verordnungen in Bezug auf Lärmbelästigung unter Einhaltung der Bestimmungen und Ziele des Plans festzulegen, und sieht dabei ein Verfahren der öffentlichen Untersuchung sowie die Mitarbeit des IBGE/BIM vor.

Die fragliche Bestimmung, die unverändert geblieben ist, gehört zu Kapitel III mit dem Titel « Allgemeine Vorbeugungsmaßnahmen ». Dieses Kapitel enthält ferner Artikel 10, der ein Verfahren vorsieht, um auf Antrag einer bedeutsamen Anzahl von Einwohnern eines Viertels die Lärmbelästigung in dem Viertel untersuchen und beseitigen zu lassen.

Außerdem enthält die Ordonnanz vom 17. Juli 1997 getrennte Kapitel mit Bestimmungen über die Bekämpfung von Lärmbelästigung auf öffentlicher Straße (Artikel 11-12), von Lärmbelästigung in der Nachbarschaft (Artikel 13-14), über die Kontrolle von Lärmbelästigung (Artikeln 15-20, deren erste fünf durch die Ordonnanz vom 25. März 1999 aufgehoben wurden), und Schlussbestimmungen (Artikel 21-23).

B.5.4. In der Präambel zum Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 27. Mai 1999 über die Bekämpfung von Lärmbelästigung durch den Luftverkehr (*Belgisches Staatsblatt*, 11. August 1999) wird « insbesondere » auf den fraglichen Artikel 9 der Ordonnanz vom 17. Juli 1997 Bezug genommen, der als Rechtsgrundlage für diesen Erlass eingeführt wird.

In Artikel 1 des Erlasses werden eine Reihe von Begriffen und Gebieten definiert, die mit der Geräuschemessung überfliegender Flugzeuge zusammenhängen. In Artikel 2 werden die Werte in dB(A) festgelegt, die tagsüber und nachts in drei Gebieten nicht überschritten werden dürfen für die jeweiligen Geräuschniveaus « L_{evt} » und « $L_{\text{sp Flugzeug}}$ » gemäß der Definition in Artikel 1.

Die Artikel 3 und 4 beziehen sich auf die Messgeräte und auf die Bedingungen für ihre Benutzung.

Artikel 5 enthält eine Tabelle, die in der gleichen Form wie diejenige von Artikel 2 ausgedrückt ist, mit niedrigeren Werten, denen die « Grenzwerte » am Ende eines durch die Regierung festgelegten Anpassungszeitraums angeglichen werden müssen.

Schließlich bestimmt Artikel 6, dass die in Artikel 2 festgelegten Normen ab dem 1. Januar 2000 Anwendung finden.

B.6. Wie aus dem Wortlaut der Ordonnanz vom 17. Juli 1997 und aus den Vorarbeiten dazu hervorgeht, bezweckte der Ordonnanzgeber, einen globalen Rahmen zur Bekämpfung von Lärmbelästigung festzulegen, mit einer Regelung zur Planung dieser Vorgehensweise und, neben « allgemeinen Vorbeugungsmaßnahmen », zu denen die fragliche Bestimmung gehört, gezielteren Bestimmungen für die Bekämpfung von Lärmbelästigung auf öffentlicher Straße und von Lärm in der Nachbarschaft sowie über die Kontrolle der Lärmbelästigung.

B.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Ordonnanzgeber den Gegenstand der Ermächtigung ausreichend umschrieben hat.

Im Übrigen geht aus den Vorarbeiten hervor, dass der Ordonnanzgeber bei der Ausarbeitung des allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung von Lärmbelästigung gleichzeitig auf die Lärmbelästigung durch den Flugzeugverkehr geachtet hat (*Parl. Dok.*, Rat der Region Brüssel-Hauptstadt, 1996-1997, Nr. A-151/2, SS. 3-5, 7, 14, 19 und 21).

Die fragliche Ermächtigung steht folglich nicht im Widerspruch zu Artikel 23 der Verfassung, an sich betrachtet.

B.8. In dieser Rechtssache braucht nicht bestimmt zu werden, ob eine Norm mit Gesetzeskraft hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Artikel 23 der Verfassung in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit geprüft werden kann und ebenfalls nicht, ob diese Freiheit

Bestandteil der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist, die durch diese Verfassungsbestimmung gewährleistet werden.

Es genügt nämlich die Feststellung, dass der Brüsseler Ordonnanzgeber dadurch, dass er nur die Regierung beauftragt hat, besondere Maßnahmen über die Bekämpfung von Lärmbelästigung anzunehmen, an sich nicht die Handels- und Gewerbefreiheit begrenzt hat und dass die fragliche Bestimmung nicht als eine Ermächtigung zur Missachtung dieser Freiheit verstanden werden kann.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 9 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 1997 über die Lärmbekämpfung in einer städtischen Umgebung verstößt weder gegen Artikel 23 der Verfassung noch gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. Dezember 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt