

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau (...),
2. des Herrn (...),
3. des Herrn (...),
4. des Herrn (...),
5. des Herrn (...),
6. der (...) - e.V.,
vertreten durch (...),

- Bevollmächtigter: (...) -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 2021 -
BVerwG 7 A 1.21 (7 A 9.19) -,

b) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2020 -
BVerwG 7 A 9.19 -,

c) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts, Außen-
stelle Hannover, für das Vorhaben „ABS Oldenburg - Wilhelmshaven PFA
1“ in den Gemeinden Rastede und Wiefelstede im Landkreis Ammerland
sowie in der Stadt Oldenburg (Oldbg.), Bahn-km 0,841 bis 9,722 der Stre-
cke 1522 Oldenburg - Wilhelmshaven vom 5. Juli 2019 - 581ppa/
006-2013#002 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Harbarth,

die Richterin Britz

und den Richter Radtke

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 20. Januar 2022 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

1

1. a) Die Beschwerdeführenden wenden sich in der Sache gegen einen Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts. Der von dem Planfeststellungsbeschluss erfasste Schienenstreckenabschnitt führt teilweise durch allgemeine Wohngebiete, in denen auch die Grundstücke der Beschwerdeführenden zu 1) bis 5) liegen. Sie beanstanden insbesondere den aus ihrer Sicht unzureichenden Schutz gegen Schienenlärm und machen unter anderem geltend, es verstoße gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, dass bei der Ermittlung der Lärmbelastung auch für die Nacht ausschließlich auf Mittelungspegel abgestellt werde, zur Bewertung der Belastung also nicht Maximalpegel herangezogen würden.

2

b) Den Schutz vor durch Schienenverkehr verursachten Lärmimmissionen regeln die §§ 41 bis 43 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Gemäß § 41 Abs. 1 BImSchG ist beim Neubau oder der wesentlichen Änderung von Schienenverkehrswegen sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats die zur Durchführung des § 41 und des § 42 Abs. 1 und 2 BImSchG erforderlichen Vorschriften über bestimmte Grenzwerte zu erlassen, die zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche nicht überschritten werden dürfen, sowie über das Verfahren zur Ermittlung der Emissionen oder Immissionen. Auf Grundlage dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung unter anderem die Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung, 16. BImSchV) erlassen. Dort sind auch die Immissionsgrenzwerte festgelegt, die der nach den Vorgaben der Verordnung berechnete Beurteilungspegel nicht überschreiten darf. Die Berechnung des maßgeblichen Beurteilungspegels hat für Schienenwege getrennt für den Beurteilungszeitraum Tag (6 Uhr bis 22 Uhr) und den Beurteilungszeitraum Nacht (22 Uhr bis 6 Uhr) zu erfolgen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 der 16. BImSchV) und richtet sich gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 der 16. BImSchV nach Anlage 2 (Schall 03). Nach den Vorgaben der aktuellen Schall 03 2014 - wie auch bereits nach ihrer alten Fassung Schall 03 1990 - werden die Beurteilungspegel für Schienenlärm durch einen äquivalenten Dauerschalldruckpegel, also einen über einen bestimmten Zeitraum gemittelten Schallpegel (Mittelungspegel) errechnet, in den Häufigkeit, Dauer und Stärke der einzelnen Schienenlärmereignisse einfließen.

3

c) Das Bundesverwaltungsgericht hat die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss mit dem angegriffenen Urteil vom 15. Oktober 2020 abgewiesen. Die Klage sei unbegründet. Der Planfeststellungsbeschluss leide an keinem zur Aufhebung des

4

Beschlusses oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führenden Rechtsfehler. Es bestehe für die Beschwerdeführenden auch kein Anspruch auf Ergänzung um weitere Schutzauflagen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber verfüge bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte wie auch bei der Bestimmung des Rechenverfahrens zur Ermittlung der Immissionsbelastung über einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum, der einer gerichtlichen Überprüfung nur begrenzt offenstehe. Dass der Verordnungsgeber die Grenzen seines normativen Ermessens hier überschritten habe, sei nicht erkennbar. So sei nichts dafür ersichtlich, dass die bei Anwendung der Schall 03 1990 rechnerisch ermittelte Geräuschbelastung die Wirklichkeit völlig unzulänglich abbilde. Den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung folgend akzeptiere die Rechtsprechung seit langem, dass die Verkehrslärmschutzverordnung ausschließlich auf Mittelungspegel abstelle und Maximalpegel nicht gesondert zur Bewertung der Belastung heranziehe. Das normative Ermessen erlaube dem Verordnungsgeber bei der Erstellung einer Lärmschutzkonzeption, gegenläufige öffentliche und private Interessen und Aspekte der Praktikabilität wie Einfachheit der Verfahren, einheitliche Anwendbarkeit und internationale Vergleichbarkeit mit zu berücksichtigen, soweit die Korrelation mit Lärmwirkungen gewahrt bleibe. Dies gelte auch, soweit es um die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle gehe. Der Gesetzgeber halte Mittelungspegel weiterhin für geeignet; auch die Neufassung der Schall 03 aus dem Jahr 2014 beziehe sich ausschließlich auf Mittelungspegel. Ein Ausnahmefall, in dem geboten sein könnte, zusätzlich Maximalpegel zur Bewertung heranzuziehen, folge insbesondere nicht allein daraus, dass der Schienenverkehr intermittierende, also zeitlich schwankende Geräusche mit teils hohen Pegelspitzen hervorrufe. Aus den von den Beschwerdeführenden beigebrachten Unterlagen ergebe sich nichts anderes. Vorgelegt worden seien keine (neuen) Forschungsstudien mit konkreten wissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern (nur) eine Auswertung vorhandener Literatur sowie lärmmedizinische Einschätzungen, die hinsichtlich des Schienenverkehrslärms lediglich thesenartig an in anderen tatsächlichen Zusammenhängen gewonnene Erkenntnisse anknüpften.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil sie insbesondere den Anforderungen des Grundsatzes der Subsidiarität nicht genügt. 5

a) Eine Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, wenn die Beschwerdeführenden den Rechtsweg lediglich formell erschöpft haben. Sie müssen vielmehr, um dem Grundsatz der Subsidiarität im weiteren Sinne zu entsprechen, alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 68, 384 <388 f.>; 77, 381 <401>; 81, 97 <102>; 107, 395 <414>; 112, 50 <60>; stRspr). Damit soll erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- 6

und Rechtslage aufgearbeitet haben (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2021 - 1 BvR 2771/18 -, Rn. 68 – IT-Sicherheitslücken; stRspr). Danach ist zwar grundsätzlich nicht gefordert, dass die Beschwerdeführenden bereits das fachgerichtliche Verfahren auch als „Verfassungsprozess“ führen. Etwas anderes kann aber in den Fällen gelten, in denen bei verständiger Einschätzung der Rechtslage und der jeweiligen verfahrensrechtlichen Situation ein Begehren nur Aussicht auf Erfolg haben kann, wenn verfassungsrechtliche Erwägungen in das fachgerichtliche Verfahren eingeführt werden. Das ist insbesondere der Fall, soweit der Ausgang des Verfahrens von der Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift abhängt (vgl. BVerfGE 71, 305 <336>; 74, 69 <74 f.>; 74, 102 <114>) oder eine bestimmte Normauslegung angestrebt wird, die ohne verfassungsrechtliche Erwägungen nicht begründbar ist. In solchen Fällen können die Beschwerdeführenden gehalten sein, bereits die Fachgerichte in geeigneter Weise mit der verfassungsrechtlichen Frage zu befassen. Es ist dann von ihrer Seite das Erforderliche zu veranlassen, damit sich die Fachgerichte mit den verfassungsrechtlichen Aspekten des Falles auseinandersetzen, bevor sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung der Beschwerdeführenden befasst, sie seien durch die angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen und gegebenenfalls durch die darin angewandten Vorschriften in ihren Grundrechten verletzt (vgl. BVerfGE 112, 50 <61 f.> m.w.N.).

b) Danach genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Grundsatz der Subsidiarität im weiteren Sinne, weil die Beschwerdeführenden nicht das Erforderliche für eine inhaltliche Befassung des Bundesverwaltungsgerichts mit der verfassungsrechtlichen Frage veranlasst haben, ob es angesichts des aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstands mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar ist, dass die Verkehrslärm-schutzverordnung ausschließlich auf Mittelungspegel abstellt und Maximalpegel nicht gesondert zur Bewertung der Belastung durch Schienenlärm heranzieht.

aa) Die Beschwerdeführenden vertreten im Verfassungsbeschwerdeverfahren die Ansicht, der Normgeber werde mit den Vorgaben der Schall 03 im Hinblick auf die - auch nach der Schall 03 2014 weiterhin - fehlende Berücksichtigung von Spitzenpegeln bei der Berechnung des nächtlichen Beurteilungspegels seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gerecht. Zu den Maßstäben der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bezüglich Verkehrslärm folgenden Schutzpflicht einschließlich der Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers hat das Bundesverfassungsgericht bereits in einem Fluglärm betreffenden Verfahren ausgeführt (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 2. Juli 2018 - 1 BvR 612/12 -, Rn. 40 ff. m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 56, 54 <73 ff.>; 79, 174 <201 f.>; 142, 313 <337 f.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4. Mai 2011 - 1 BvR 1502/08 -, Rn. 37 ff.; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juli 2009 - 1 BvR 1606/08 -, Rn. 9 ff.):

„Die sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Schutzpflicht erfordert auch Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Fluglärm.

[...]

Aus der Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgt auch eine Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers. Hat dieser eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, kann er von Verfassungen wegen gehalten sein, zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechterhalten ist.

Die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse einer Planungs- oder Zulassungsentscheidung in der Regel erst dann zugrunde zu legen sind, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt haben, hat das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet. Es ist in erster Linie Aufgabe des Normgebers, den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können. Eine Verletzung seiner Nachbesserungspflicht kann gerichtlich erst festgestellt werden, wenn evident ist, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist.“

Ob die fehlende Berücksichtigung von Spitzenpegeln bei der Berechnung des nächtlichen Beurteilungspegels, wie die Beschwerdeführenden annehmen, mit den Anforderungen des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr vereinbar ist, hängt demnach davon ab, ob evident ist, dass dies zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist. Zur Erfüllung des verfassungsprozessrechtlichen Subsidiaritätserfordernisses wären die Beschwerdeführenden also gehalten gewesen, bereits das Bundesverwaltungsgericht in geeigneter Weise mit dieser Frage zu befassen.

9

bb) Die Beschwerdeführenden haben zur Begründung ihrer Einschätzung, dass die geltende Rechtslage untragbar sei, im Verfassungsbeschwerdeverfahren eine Vielzahl von Studien vorgelegt und haben erläutert, inwiefern diese ihre Einschätzung belegten. Ob sie damit den im Verfassungsbeschwerdeverfahren geltenden Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG gerecht geworden sind, bedarf hier keiner Entscheidung. Denn die Beschwerdeführenden haben es versäumt, bereits im fachgerichtlichen Verfahren entsprechend vorzutragen und haben so dem verfassungsprozessrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz nicht genügt.

10

Im fachgerichtlichen Verfahren haben die Beschwerdeführenden nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zum wissenschaftlichen Erkenntnisstand keine (neuen) Forschungsstudien mit konkreten wissenschaftlichen Erkenntnissen präsen-

11

tiert, sondern (nur) eine Auswertung vorhandener Literatur sowie lärmmedizinische Einschätzungen, die hinsichtlich des Schienenverkehrslärms lediglich thesenartig an in anderen tatsächlichen Zusammenhängen gewonnene Erkenntnisse anknüpfen. Diese Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts spricht dafür, dass die Beschwerdeführenden das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht so geführt haben, dass dies dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde genüge. Mit der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts haben sich die Beschwerdeführenden in ihrer Verfassungsbeschwerde nicht substantiiert auseinandergesetzt und haben damit schon nicht entsprechend § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG dargelegt, dass ihre Verfassungsbeschwerde den Anforderungen der Subsidiarität genügt. Ihr Vortrag, es sei im fachgerichtlichen Verfahren nicht an ihnen gewesen, die Einschätzung des Normgebers der Schall 03 durch neue gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu widerlegen, genügt zur Begründung, dass das verfassungsprozessrechtliche Subsidiaritätserfordernis gewahrt sei, nicht. Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde befreite sie dies nicht von der Notwendigkeit, bereits im fachgerichtlichen Verfahren das Bundesverwaltungsgericht durch substantiierten Vortrag in geeigneter Weise mit der verfassungsrechtlichen Frage zu befassen.

Dessen ungeachtet reichte der Vortrag im fachgerichtlichen Verfahren, soweit aus den im Verfassungsbeschwerdeverfahren vorgelegten Unterlagen erkennbar, aber ohnehin nicht aus, um dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde zu genügen; die Wahrung der verfassungsprozessrechtlichen Subsidiaritätsanforderungen hätte im Verfassungsbeschwerdeverfahren also gar nicht mehr dargelegt werden können. Soweit ersichtlich, haben sich die Beschwerdeführenden im fachgerichtlichen Verfahren lediglich pauschal auf ältere Studien berufen, die sie zudem nicht beigelegt hatten. Außerdem haben sie auf eine Literaturanalyse und eine Untersuchung jeweils eines Wissenschaftlers verwiesen, die als Anlage beigelegt waren, ohne jedoch im fachgerichtlichen Verfahren näher zu erläutern, was, wie und mit welchem Ergebnis dort untersucht ist. Das war im verfassungsprozessrechtlichen Sinne nicht hinreichend, um zur Wahrung der Anforderungen der Subsidiarität das Bundesverwaltungsgericht mit der verfassungsrechtlichen Frage zu befassen.

Der daraus resultierende Subsidiaritätsmangel lässt sich durch die Vorlage und Erläuterung weiterer Untersuchungen im verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht mehr beheben. Mit dem Grundsatz der Subsidiarität im weiteren Sinne soll gerade erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage aufgearbeitet haben. Das ist nicht möglich, wenn die Beschwerdeführenden wesentliche Unterlagen und Erwägungen erst im Verfassungsbeschwerdeverfahren vorbringen. Die Beurteilung, inwiefern die nach der Schall 03 2014 weiterhin zulässige Nichtberücksichtigung von Spitzenpegeln bei der Berechnung des nächtlichen Beurteilungspegels für Schienenlärm nach

12

13

aktueller Erkenntnislage zum Schutz der Gesundheit untragbar geworden ist, obliegt zunächst der insoweit sachnäheren Fachgerichtsbarkeit.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 14

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 15

Harbarth

Britz

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
20. Januar 2022 - 1 BvR 1377/21**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Januar 2022 - 1 BvR 1377/21 - Rn. (1 - 15), http://www.bverfg.de/e/rk20220120_1bvr137721.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:rk20220120.1bvr137721