



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. Schutzgemeinschaft Filder e. V.,
vertreten durch den Vorsitzenden,

[REDACTED]

- 2.

[REDACTED]

- 3.

[REDACTED]

- 4.

[REDACTED]

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:

Rechtsanwalt Dr. Eisenhart v. Loeper,
Hinter Oberkirch 10, 72202 Nagold, Az: loe - 7/21 -
- zu 1, 2, 3, 4 -

Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB,
Kartäuserstraße 51a, 79102 Freiburg, Az: 00298/13-LIE/bau
- zu 1 -

gegen

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr,
dieses vertreten durch den Präsidenten des Eisenbahn-Bundesamtes,
Außenstelle Karlsruhe/Stuttgart,
Olgastr. 13, 70182 Stuttgart, Az: 59170-591ps/027-2021#001

- Beklagte -

beigeladen:
DB Netz AG,
diese vertreten durch die DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführer,
Räpplensstraße 17, 70191 Stuttgart

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Kasper Knacke,
Werfmershalde 22, 70190 Stuttgart, Az: 000785-21/SC/si

wegen nachträglicher Schutzvorkehrungen bzw. Aufhebung der Planfeststellungsbeschlüsse zum Großprojekt 'Stuttgart 21'

hat der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Albrecht, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Matejka und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Hepperle

auf die mündliche Verhandlung vom 21. November 2023

für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu jeweils einem Viertel.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger begehren die Verbesserung des Brandschutzes in den Tunnelanlagen des Projekts „Stuttgart 21“.

Der Kläger zu 1 ist ein vom Land Baden-Württemberg als regional tätige Umweltvereinigung gemäß § 3 UmwRG anerkannter eingetragener Verein. Gemeinsam mit den Klägern zu 2 bis 4 und anderen Personen, welche nicht Beteiligte des vorliegenden Verfahrens sind, beantragte er mit Schreiben vom 17. Juni 2020 beim Eisenbahn-Bundesamt die Anordnung von Vorkehrungen und Auflagen „innerhalb eines ergänzenden Planfeststellungsverfahrens“, die geeignet sind, ein Versagen des Brandschutzes in den betreffenden Tunnelanlagen auszuschließen, „wie es § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG vorsieht“. Für den

Fall, dass der Brandschutz in den betreffenden Tunnelanlagen Mängel aufweist, die nicht durch eine Planergänzung behoben werden können, beantragten die Kläger die Aufhebung der zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschlüsse. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, der Kläger zu 1 sei als anerkannte Umweltvereinigung antragsbefugt und in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt. Die Planung des Brand- und Katastrophenschutzes habe - schon wegen der erforderlichen Baumaßnahmen und des Austretens giftiger Stoffe - erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Die Kläger zu 2 und 3 seien häufige Bahnnutzer, Inhaber von Bahncards und regelmäßige Fahrgäste auf den Bahnstrecken, die das Projekt Stuttgart 21 umfasse. Der Kläger zu 4 sei als Schwerbehinderter auf den Rollstuhl angewiesen und wäre bei einem Brandfall in einem der Tunnel des Projekts Stuttgart 21 bei dem vorliegenden Brandschutzkonzept rettungslos verloren. Bei einer Realisierung des Projekts auf der Basis des unzureichenden Brandschutzes käme für ihn eine Nutzung der Bahn in Stuttgart nicht mehr in Frage, was für ihn eine einschneidende Beschränkung seines Mobilitätsspielraums bedeuten würde. Die Kläger zu 2 bis 4 stünden als regelmäßige Bahnnutzer in einem besonderen Näheverhältnis zu der in Rede stehenden Infrastruktur und sähen sich durch die mangelhafte Planung des Brandschutzes und der Evakuierung bei einem derartigen Ereignis in den Tunnelröhren in ihrem Recht auf Leben und Schutz der körperlichen Unversehrtheit beeinträchtigt. Das Brandschutz- und Rettungskonzept der Beigeladenen und die diesem folgende Einschätzung der Beklagten seien offensichtlich fehlerhaft. Denn obwohl ein Zugbrand in einem Tunnel nicht unwahrscheinlich sei, habe die Beigeladene ein solches Ereignis nur als „worst case“ angenommen und nicht als realistische Gefahr eingeplant. Außerdem sei die „EBA-Tunnelrichtlinie“ nicht beachtet worden, was offensichtlich rechtswidrig sei. Zwar könne im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens der Brandschutz durchaus ausgeklammert werden und der Ausführungsplanung vorbehalten bleiben. Dies gelte aber nicht, wenn - wie vorliegend - gegen die „EBA-Tunnelrichtlinie“ verstoßen werde und eine unbeherrschbare Situation zu erwarten sei. So seien mehrere besonders ungünstige Umstände im Rahmen der Erarbeitung des Brandschutzkonzepts nicht beachtet worden. Die Flucht in die sogenannte „sichere Röhre“ dauere zu lange. Dabei sei die Rauchgasausbreitung überhaupt nicht untersucht

worden. Ebenso sei die Rauchausbreitung bei einem Brandfall in einem der Tunnel nicht berücksichtigt worden. Es sei auch nicht ausgeschlossen, dass es zu einem Rauchübertritt in die „sichere Röhre“ komme. Das Konzept der Schleusentüren, um über Querschläge in die sichere Röhre zu gelangen, funktioniere nicht. Es hätte einer dritten Röhre als Rettungsröhre bedurft, wie es Stand der Technik sei. Der Brandschutz habe nicht der Ausführungsplanung vorbehalten bleiben dürfen. Denn der Stand der Technik habe schon bei Erlass der jeweiligen Planfeststellungsbeschlüsse keine geeigneten Lösungen zur Verfügung gestellt. Insbesondere sei nicht sichergestellt gewesen, dass die entsprechenden technischen Regelwerke durch die Beigeladene beachtet würden. Außerdem habe die Beklagte ihre eigene Tunnelrichtlinie missachtet, wonach die Einzelheiten des Rettungskonzepts vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens hätten festgelegt sein müssen. Deswegen seien die jeweiligen Planfeststellungsbeschlüsse fehlerhaft und rechtswidrig. Die Auslagerung der im Einzelnen erforderlichen konkreten Brandschutzmaßnahmen in die Bauausführung stelle einen Abwägungsfehler dar, der Bahnreisende, Bahnbedienstete und Rettungskräfte im Brandfall das Leben koste. Aus diesem Grund seien die gestellten Anträge begründet.

Nach Anhörung der Beigeladenen lehnte das Eisenbahn-Bundesamt die Anträge mit Bescheid vom 14. April 2021 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, ein Anspruch auf Anordnung nachträglicher Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG bestehe nicht, weil die Kläger nicht vorgebracht hätten, inwiefern sich die Wirkungen des Vorhabens und auch ihre Kenntnis hiervon seit dem Erlass der Planfeststellungsbeschlüsse in den jeweiligen Abschnitten geändert hätten. Solche Wirkungen auf Rechte der Kläger seien auch nicht anderweitig ersichtlich. Es bestehe auch kein Anspruch auf Aufhebung der in Rede stehenden Planfeststellungsbeschlüsse nach § 48 VwVfG. Insoweit sei bereits fraglich, ob die Kläger überhaupt antragsbefugt seien. Jedenfalls seien die Voraussetzungen des § 48 VwVfG nicht erfüllt. Denn die Planfeststellungsbeschlüsse genügten insbesondere den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit gemäß § 4 AEG und § 2 EBO und den danach einschlägigen technischen Regelwerken. Die Beigeladene habe für das Großprojekt ein übergeordnetes Brandschutz- und Rettungskonzept erarbeitet, das den

anerkannten Regeln der Technik entspreche und in den Planfeststellungsbeschlüssen ausführlich behandelt worden sei. Darüberhinausgehende Standards hätten der Beigeladenen nicht abverlangt werden können.

Mit ihren hiergegen am 20. Mai 2021 erhobenen Klagen verfolgen die Kläger ihre Begehren weiter. Zur Begründung wiederholen sie ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren und tragen hierzu vertiefend und ergänzend vor: Der Kläger zu 1 sei klagebefugt, weil das Unterlassen der (Teil-)Rücknahme der beanstandeten Planrechtsentscheidungen umweltbezogenen Rechtsvorschriften widerspreche. Dadurch sei er in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt. Sein Vereinszweck sei die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Bewahrung des Filderraums. Daraus ergebe sich, dass es nicht ausschließlich um den Filderraum gehe, der räumlich ohnehin nicht sicher abzugrenzen wäre. Vielmehr könnten Naturschutz und Landschaftspflege auch für den Filderraum nur dann durchgesetzt werden, wenn dies die örtlichen Beziehungen zu den im Umkreis liegenden Landschaften zuließen. Der Vereinszweck werde insbesondere durch Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor allen unzumutbaren Beeinträchtigungen und Nachteilen verwirklicht. Es stelle unzumutbare Beeinträchtigungen und Nachteile für die Bevölkerung dar, wenn sie nicht gefahrlos den öffentlichen Personennahverkehr nutzen könne. Neben dem Zweck des Brandschutzes, Menschen am Brandort zu schützen, sollten die gesetzlichen Regelungen und die Ausführungsbestimmungen auch garantieren, dass im Brandfall der Filderraum nicht zum Beispiel durch den Ausstoß schädlicher Partikel verseucht werde oder beim brandbedingten Einsturz einer Tunnelröhre die Menschen über dem Tunnel durch Einsturz ihrer Häuser gefährdet würden. Darauf, wo die willkürlich zerlegten Planfeststellungsabschnitte lägen, könne es nicht ankommen, weil stets eine Gesamtabwägung des Projekts erforderlich sei. Daher sei der Vereinszweck Naturschutz und Landschaftspflege durch rechtswidrige Entscheidungen, die bei diesem Projekt Rückwirkungen im Filderraum hervorriefen, direkt beeinträchtigt. Bei § 4 Abs. 1 AEG und den übrigen hier relevanten Rechtsvorschriften handle es sich auch um solche mit Umweltbezug. Denn unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 4 Abs. 1 AEG falle auch die Bewahrung von Natur und Umwelt vor schädlichen

Auswirkungen der Eisenbahninfrastruktur. Insgesamt dienten die genannten Normen nicht allein dem Schutz des Menschen, sondern zugleich dem Schutz der Umwelt, wie zum Beispiel dem Schutz vor Verseuchung durch die bei einem Brand austretenden Partikel und Gase. Außerdem berufe er sich auf die Verletzung eigener Rechte, weil er bei der 15. Planänderung zu PFA 1.1, die eine komplette Änderung für das gesamte Brandschutzkonzept in allen Planfeststellungsabschnitten beinhalte, und bei der 9. Planänderung zu PFA 1.2 mit weiteren Änderungen zum Brandschutz nicht beteiligt worden sei. Die Klagebefugnis der Kläger zu 2 bis 4 folge aus der dauerhaften Nutzung der regionalen Bahninfrastruktur, die sie örtlich und persönlich von der Allgemeinheit durch ein besonderes Näheverhältnis abhebe. Aufgrund der von Brandfällen auf den Tunnelstrecken ausgehenden Todesgefahr seien sie in eigenen Belangen betroffen und es drohten irreparable Schäden. Eine Versagung der Klagebefugnis führe zu einer Aushebelung der Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, was die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbiete. Auch unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zur Teil-Nichtigkeit des Klimaschutzgesetzes vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - könne den Klägern zu 2 bis 4 die Klagebefugnis nicht versagt werden. In der Sache müssten die Klagen Erfolg haben. Die Verlagerung der brandschutzrechtlichen Fragen in die Bauausführung stelle aufgrund einer zu befürchtenden Risikokumulation ein Abwägungsdefizit dar. Denn es fehle an einem ganzheitlichen Einsatz- und Rettungskonzept. Die genehmigte Bauausführung sei völlig ungeeignet, Leib und Leben zu schützen und eine schwerwiegende Gefährdung der Filderebene durch Emissionen zu verhindern, welche aus dem Filderportal austreten würden.

Die Kläger beantragen,

- die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 zu verpflichten,
- a) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 19. August 2005 (PFA 1.2: Fildertunnel) unter Einbeziehung des Planänderungsbescheids für die 2. Planänderung vom 26. Februar 2013,
- b) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 16. Mai 2007 (PFA 1.6a: Zuführung Ober- /Untertürkheim) und

c) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 13. Oktober 2006 (PFA 1.5: Zuführung Feuerbach/Bad Cannstatt) unter Einbeziehung des Planänderungsbescheids vom 8. August 2016 aufzuheben;

hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 zu verpflichten,

a) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 19. August 2005 (PFA 1.2: Fildertunnel) unter Einbeziehung des Planänderungsbescheids für die 2. Planänderung vom 26. Februar 2013,

b) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 16. Mai 2007 (PFA 1.6a: Zuführung Ober- /Untertürkheim) und

c) den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 13. Oktober 2006 (PFA 1.5: Zuführung Feuerbach/Bad Cannstatt) unter Einbeziehung des Planänderungsbescheids vom 8. August 2016 teilweise aufzuheben und hinsichtlich des Brandschutzes jeweils ergänzende Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Die Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

Sie macht geltend, die Klagen seien unzulässig, weil es den Klägern an der Klagebefugnis fehle. Die einschlägigen Rechtsvorschriften vermittelten Privatpersonen keinen Drittschutz. Sie dienten der Durchsetzung von Interessen der Allgemeinheit, nicht aber dem Schutz eines bestimmten und abgrenzbaren Personenkreises. Auch der Kläger zu 1 sei nicht klagebefugt, weil sein satzungsgemäßer Aufgabenbereich, namentlich die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Bewahrung des Filderraums, durch die in Rede stehenden Rechtsvorschriften nicht betroffen werde. Die Planfeststellungsabschnitte 1.5 und 1.6a beträfen den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Klägers zu 1 schon räumlich nicht. Lediglich Planfeststellungsabschnitt 1.2 reiche mit dem Tunnelportal in den Filderbereich hinein. Außerdem könnten durch die geltend gemachten Verstöße gegen die Sicherheitspflichten nach § 4 AEG Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht beeinträchtigt werden. Auch die Bewahrung des Filderraums sei hiervon nicht betroffen. Denn die Sicherheitsanforderungen nach § 4 AEG, hier die Brandschutzanforderungen, dienten ausschließlich dem Schutz von die Infrastruktur nutzenden Menschen. Des Weiteren könne der Kläger zu 1 nicht geltend machen, das Unterlassen der (teilweisen) Rücknahme der Beschlüsse bzw. deren

Ergänzung um weitere Auflagen widerspreche umweltbezogenen Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG. Denn die Sicherheitsanforderungen aus § 4 AEG und die daran anknüpfenden Brandschutzvorschriften bezögen sich nicht auf den Zustand von Umweltbestandteilen, auch nicht auf den Zustand der Luft im Falle eines Brandes. Somit fehle es an einem Bezug zum Schutz von „Mensch und Umwelt“ im Sinne der Legaldefinition in § 1 Abs. 4 UmwRG. § 4 AEG sei deshalb keine umweltbezogene Rechtsvorschrift im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Die Klagen seien zudem unbegründet.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klagen abzuweisen.

Sie hält die Klagen für unzulässig. Der Kläger zu 1 könne nicht geltend machen, das Unterlassen der (Teil-) Rücknahme der beanstandeten Planrechtsentscheidungen widerspreche umweltbezogenen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Die Planrechtsentscheidungen hätten von vornherein mit seinem satzungsgemäßen Zweck nichts zu tun, weil diese nicht die Filderebene beträfen. Dies gelte auch für den Fildertunnel, der die Filderebene nur untertägig berühre. Die Klage richte sich außerdem nicht dagegen, dass durch die planfestgestellte Infrastruktur Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt würden oder die Bewahrung des Filderraums in Mitleidenschaft gezogen werde. Vielmehr gehe es um die Sicherheitsanforderungen nach § 4 AEG im Hinblick auf die Selbst- und Fremderrettung von Zugpassagieren für den Fall, dass es zum Brand eines Zuges im Fildertunnel komme. Dieses auf den Schutz von Passagieren der Eisenbahn gerichtete Klagebegehren lasse sich in keinen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Vereinszweck des Klägers zu 1 bringen. § 1 Abs. 6 UmwRG, auf den die Klage des Klägers zu 1 gestützt werde, erfordere auch keine großzügige Handhabung des Satzungsbezugs. Denn diese Norm diene der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und sehe in Übereinstimmung mit den umweltvölkerrechtlichen Vorgaben gerade eine Beschränkung auf die Rüge umweltbezogener Rechtsvorschriften vor. Jedenfalls sei die Klage des Klägers

zu 1 aber unzulässig, weil er nicht geltend mache, dass die unterlassene (Teil-)Rücknahme der beanstandeten Planrechtsentscheidungen umweltbezogenen Rechtsvorschriften widerspreche. Denn hierzu zählten Brandschutzvorschriften nicht. Daher sei auch § 4 AEG keine umweltbezogene Rechtsvorschrift, jedenfalls, soweit diese Vorschrift Anforderungen an die bauliche Gestaltung der Eisenbahninfrastruktur zur Ermöglichung der Selbst- und Fremdrettung im Brandfall stelle. Hierauf beschränkten sich aber die vorliegenden Klagen. Denn die Kläger behaupteten Gefahren für Leib und Leben von Menschen, weil die beanstandeten Planfeststellungsbeschlüsse angeblich den Anforderungen an die Ermöglichung der Selbst- und Fremdrettung im Brandfall nicht genügten. Hingegen gehe es den Klägern nicht darum, ob die Anforderungen an die Unfallvermeidung zu beachten seien, so dass vorliegend nicht in Rede stehe, dass es bei Unfällen oder Brandereignissen auch zu Belastungen der Umwelt kommen könne. Auch die Kläger zu 2 bis 4 seien nicht klagebefugt. Insoweit werde auf das Urteil des erkennenden Senats vom 30. September 2020 - 5 S 969/18 - verwiesen. An dieser Beurteilung ändere sich auch nichts durch den von den Klägern zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021. Als regelmäßige Bahnnutzer stünden sie auch nicht in einem besonderen Näheverhältnis zu der in Rede stehenden Infrastruktur. Insoweit seien sie ein nicht weiter abgrenzbarer Teil der Allgemeinheit und daher hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen an Eisenbahnbetriebsanlagen nicht klagebefugt. Jedenfalls seien die Klagen unbegründet.

Mit Beschluss vom 14. März 2023 hat sich der erkennende Gerichtshof - auf die entsprechende Rüge der Beigeladenen - als sachlich zuständig für die Entscheidung des Rechtsstreits erklärt.

Dem Senat liegen ein Band Akten des Eisenbahnbundesamts sowie sechs DVDs mit den Planfeststellungsbeschlüssen und den planfestgestellten Unterlagen zu den Abschnitten 1.2, 1.5 und 1.6a vor.

Entscheidungsgründe

Die Klagen sind unzulässig. Denn dem Kläger zu 1 (I.) und den Klägern zu 2 bis 4 (II.) fehlt sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag die erforderliche Klagebefugnis.

I. Der Kläger zu 1 ist nicht klagebefugt. Weder steht ihm im Wege einer Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eine Rechtsbehelfsbefugnis zu (1.) noch kann er die Verletzung eigener Rechte geltend machen (2.).

1. Der Kläger zu 1 ist nicht befugt, sein Klagebegehren im Wege der Verbandsklage nach § 2 UmwRG durchzusetzen. Zwar stellt der Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 eine rechtsbehelfsfähige Entscheidung dar (a)) und ist es für die Zulässigkeit der vorliegend erhobenen Verbandsklage auch nicht erforderlich, dass der Kläger zu 1 bereits befugt gewesen wäre, die ursprünglichen Planfeststellungsbeschlüsse anzufechten (b)). Allerdings betrifft der Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 den Kläger zu 1 nicht in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich (c)), weshalb es keiner Entscheidung bedarf, ob dieser Bescheid möglicherweise umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzt (d)).

a) Der Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 ist eine rechtsbehelfsfähige Entscheidung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG.

aa) Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung - wie der Kläger zu 1 -, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn sie - neben anderen Voraussetzungen - geltend macht, dass die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht. Das Vorliegen einer solchen Entscheidung ist eine Sachurteilsvoraussetzung, weshalb ein tauglicher Gegenstand für den betreffenden Rechtsbehelf vorliegen muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.12.2013 - 4 C 14.12 -

BVerwGE 149, 17, juris Rn. 7 f.; Urteil vom 12.11.2014 - 4 C 34.13 - BVerwGE 150, 294, juris Rn. 10; Urteil vom 2.11.2017 - 7 C 25.15 - NVwZ 2018, 986, juris Rn. 18; Urteil vom 26.9.2019 - 7 C 5.18 - BVerwGE 166, 321, juris Rn. 19).

bb) Dies ist hier der Fall. Denn die von dem Kläger zu 1 vorliegend begehrte und von dem Eisenbahn-Bundesamt mit Bescheid vom 14. April 2021 unterlassene Aufhebung der den Tunnelanlagen des Projekts „Stuttgart 21“ zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschlüsse ist eine rechtsbehelfsfähige Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 UmwRG. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Anwendung auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen. Der Begriff der Aufsichtsmaßnahme umfasst dabei auch Rücknahme- und Widerrufsentscheidungen im Sinne der §§ 48, 49 VwVfG, die Zulassungsentscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG, wie die vorliegend in Streit stehenden Planfeststellungsbeschlüsse (vgl. § 6 Satz 1 UVPG i. V. m. Nr. 14.7 der Anlage 1 zum UVPG), zum Gegenstand haben (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.6.2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368, juris Rn. 17 f. m. w. N.; a. A. Schieferdecker in Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rn. 101 f. m. w. N.). Da sich der Kläger zu 1 gegen die Ablehnung der begehrten Aufhebung wendet, betrifft seine Klage ein Unterlassen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG (so auch BVerwG, Urteil vom 23.6.2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368, juris Rn. 19).

b) Entgegen der Auffassung der Beigeladenen ist der Kläger zu 1 auch befugt, den vorliegenden Rechtsbehelf nach § 2 UmwRG einzulegen, obwohl er bei Erlass der sein Aufhebungsbegehren betreffenden Planfeststellungsbeschlüsse noch nicht nach § 3 UmwRG anerkannt war und daher gegen diese nicht vorgehen konnte. Denn die für die Rechtsbehelfsbefugnis von Umweltvereinigungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG erforderliche Anerkennung nach § 3 UmwRG ist eine Sachentscheidungsvoraussetzung, die (erst) am Schluss

der letzten mündlichen Verhandlung oder bei einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.9.2022 - 9 C 24.21 - BVerwGE 176, 259, juris Rn. 14). Das Erfordernis eines Beteiligungsrechts im vorangegangenen Verwaltungsverfahren sieht § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG hingegen nur für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b und Nr. 4 UmwRG vor. Eine solche steht hier indes nicht in Streit.

c) Die Verbandsklage des Klägers zu 1 ist aber unzulässig, weil der Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 ihn nicht in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich betrifft.

aa) Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG muss die Vereinigung geltend machen, durch die zu kontrollierende Entscheidung oder deren Unterlassen in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die verletzte Rechtsvorschrift gerade die Umweltschutzziele der anerkannten Umweltvereinigung betrifft. Zwischen dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich und der mit dem Rechtsbehelf angegriffenen Entscheidung muss sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht ein Kausalzusammenhang bestehen, der von der Vereinigung vorzutragen ist. Ob dieser Zusammenhang tatsächlich besteht, bleibt zwar der Begründetheitsprüfung vorbehalten (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6.7.2020 - OVG 11 N 40.18 - NuR 2021, 272, juris Rn. 5 f.). Dennoch ist aufgrund des identischen Wortlauts von § 2 Abs. 1 UmwRG und § 42 Abs. 2 VwGO („geltend macht“) nach Maßgabe der Möglichkeitsheorie (vgl. hierzu nur Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 111 m. w. N.) bereits auf Zulässigkeitsstufe zu fordern, dass auf der Grundlage der Darlegung des Klägers nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen sein darf, dass der behauptete Kausalzusammenhang zwischen dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich und der mit dem Rechtsbehelf angegriffenen Entscheidung besteht. Der sachliche Zusammenhang erfordert, dass die gemäß Satzung verfolgten Ziele und die angegriffene Entscheidung den gleichen Themenkreis betreffen. Es genügt jedoch ein mittelbarer Bezug, wenn eine Wirkungskette hergestellt wird zwischen

den Rechtsvorschriften, deren Verletzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG gerügt wird, der angegriffenen Entscheidung und den Folgen für die Schutzziele der Vereinigung. Der räumliche Zusammenhang liegt vor, wenn die Umweltauswirkungen der angegriffenen Entscheidung das Gebiet betreffen, auf das sich der satzungsgemäße Aufgabenbereich der Vereinigung bezieht (vgl. zum Ganzen Fellenberg/Schille in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL 2023, § 2 UmwRG Rn. 18 ff.; Kment in Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 2 UmwRG Rn. 21 f.; jeweils m. w. N.).

bb) Gemessen hieran ist es zwar möglich, dass der streitgegenständliche Bescheid den Kläger zu 1 zumindest teilweise in seinem räumlichen Aufgabenbereich betrifft ((a)). Eine Betroffenheit in seinem sachlichen Aufgabenbereich ist hingegen offensichtlich ausgeschlossen ((b)).

(a) Der Kläger zu 1 wurde mit Bescheid des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg vom 9. Juni 2015 als regional tätige Umweltvereinigung anerkannt. In räumlicher Hinsicht gilt diese Anerkennung für den „satzungsgemäßen Aufgabenbereich (..) in der Filderebene bzw. im Filderraum um Leinfelden-Echterdingen“, da sich sein Tätigkeitsbereich - so die Bescheidgründe - auf die Filderebene beschränkt. Diese Annahme des Ministeriums deckt sich mit dem in § 2 Abs. 1 der Satzung des Klägers zu 1 wiedergegebenen Vereinszweck, den Filderraum zu bewahren und die dort lebende Bevölkerung zu schützen. Die Tunnelanlagen der Planfeststellungsabschnitte 1.5 und 1.6a liegen indes nördlich des Filderraums. Dies ist zwischen den Beteiligten nach der Erörterung in der mündlichen Verhandlung unstreitig und ergibt sich zudem aus der in der mündlichen Verhandlung des Parallelverfahrens 5 S 1972/21 erörterten Karte „Geographische Landesaufnahme - Naturräumliche Gliederung“. Danach erstreckt sich der Filderraum nur bis Degerloch. Insoweit betrifft die Entscheidung des Eisenbahn-Bundesamts, die zu diesen Abschnitten ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse nicht wegen der behaupteten Brandschutzmängel (teilweise) aufzuheben, den Kläger zu 1 nicht in seinem räumlichen Aufgabenbereich. Anders liegt der Fall indes in Bezug auf den ebenfalls in Streit stehenden Planfeststellungsabschnitt 1.2, der jedenfalls mit seinem südlichen Teil - insbesondere mit dem Tunnelportal -

innerhalb der Filderebene liegt. In diesem Umfang erscheint es zumindest möglich, dass der angegriffene Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts den Kläger zu 1 in seinem räumlichen Aufgabenbereich betrifft.

(b) Allerdings betrifft dieser Bescheid den Kläger zu 1 offensichtlich nicht in seinem sachlichen Aufgabenbereich.

(1) Der Aufgabenbereich des Klägers zu 1 wird in § 2 Abs. 1 seiner Satzung wie folgt definiert:

Der Zweck des Vereins ist die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Bewahrung des Filderraums. Hierzu gehört, die Interessen der Bevölkerung gegenüber dem Flughafen Stuttgart und allen für den Flugverkehr und Flughafen zuständigen Stellen zu vertreten. Der Vereinszweck wird verwirklicht insbesondere durch Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor allen unzumutbaren Beeinträchtigungen und Nachteilen wie z.B. Lärm/Fluglärm.

Dieser Aufgabenbereich wird durch den Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 nicht betroffen. Denn die von dem Kläger zu 1 als verletzt gerügten Rechtsvorschriften in § 4 Abs. 1 AEG und § 2 Abs. 1 EBO, in der Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich „Sicherheit in Eisenbahntunneln“ im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem und im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem (TSI-SRT 2008) und in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich der „Sicherheit in Eisenbahntunneln“ im Eisenbahnsystem der Europäischen Union (TSI-SRT 2014) sowie in der ebenfalls als verletzt gerügten Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamts vom 1. Juli 2008 über die Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln (bezeichnet als EBA-Tunnelrichtlinie) weisen keinen Bezug zum Naturschutz oder zur Landschaftspflege innerhalb des Filderraums auf. Diese Vorschriften enthalten vielmehr, soweit sie von dem Kläger zu 1 zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht wurden, sicherheitsrechtliche Bestimmungen zur Eigen- und Fremddrettung von Zugpassagieren und Bahnbediensteten im Brandfall in-

nerhalb einer Tunnelanlage des Eisenbahnverkehrs. Hingegen treffen sie ersichtlich keine Regelungen, die für den Naturschutz oder die Landschaftspflege innerhalb des Einwirkungsbereichs einer solchen Tunnelanlage von Relevanz wären.

Auch der Aufgabenbereich des Klägers zu 1, den Filderraum zu bewahren, wird von diesen durch den angegriffenen Bescheid als verletzt gerügten Bestimmungen nicht betroffen. Denn dieser sachliche Aufgabenbereich betrifft den Schutz des räumlich-gegenständlichen Bereichs der Filder als Lebens-, Wohn- und Arbeitsraum der dort lebenden Bevölkerung. Hierauf wirken sich die genannten Vorschriften zur Eigen- und Fremddrettung von Zugpassagieren und Bahnbediensteten indes nicht aus. Insbesondere dienen sie nicht der Brandvermeidung innerhalb von Tunnelanlagen des Eisenbahnverkehrs, weshalb durch ihre Einhaltung weder eine Freisetzung von Brandrauch und dessen Austritt aus dem Tunnelportal auf die Filder noch der brandbedingte Einsturz einer solchen Tunnelanlage und damit verbundene Auswirkungen auf den Filderraum, wie von dem Kläger zu 1 befürchtet, vermieden werden können.

Es ist auch nicht Gegenstand des sachlichen Aufgabenbereichs des Klägers zu 1, die Interessen von Zugpassagieren und Bahnbediensteten an den sicherheitsrechtlichen Bestimmungen genügenden Vorkehrungen zur Eigen- und Fremddrettung in den Tunnelanlagen des Eisenbahnverkehrs zu vertreten. Denn aus § 2 Abs. 1 Satz 2 seiner Satzung ergibt sich eindeutig, dass sein Vereinszweck in personeller Hinsicht auf die Vertretung der Interessen der Bevölkerung der Filderebene beschränkt ist. Hiervon werden alle Einwohner der Kommunen auf den Fildern erfasst. Deren Lebens-, Wohn- und Arbeitsraum zu schützen ist erklärtes Satzungsziel des Klägers zu 1. Hingegen hat er es sich nicht zur Aufgabe gemacht, die Bevölkerung des Filderraums „in allen Lebenslagen“ zu schützen. Insoweit geht sein Argument, er sei in seinem sachlichen Aufgabenbereich berührt, weil die Bevölkerung der Filderebene nicht gefahrlos die in Rede stehenden Tunnelanlagen nutzen könne, ersichtlich fehl. Es ist auch nicht seine Aufgabe, die Interessen völlig anderer Personengruppen, insbesondere jene von Zugpassagieren und Bahnbediensteten, zu vertreten. Dies

gilt auch dann, wenn sich in dieser Gruppe Einwohner von Städten und Gemeinden der Filderebene befinden. Denn diese Personen sind dann Teil der Gruppe der Zugpassagiere, deren Interessenvertretung vom Vereinszweck nicht erfasst wird. Diese Gruppe ist auch nicht teilbar in eine Gruppe derjenigen Zugpassagiere, die zugleich Bewohner der Filderebene sind, und eine zweite Gruppe derjenigen Zugpassagiere, die außerhalb der Filderebene ihren Lebensmittelpunkt besitzen.

(2) § 2 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des Klägers zu 1 gebietet keine andere Betrachtung. Nach dieser Regelung wird der Vereinszweck verwirklicht insbesondere durch Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor allen unzumutbaren Beeinträchtigungen und Nachteilen, wie zum Beispiel Lärm oder Fluglärm. Aus dieser Formulierung folgt ohne Weiteres, dass damit die Mittel beschrieben werden, um den zuvor genannten Vereinszweck zu erreichen. Jedoch wird dort nicht der Vereinszweck selbst definiert. Erst recht wird damit nicht der zuvor genannte Vereinszweck und damit der Aufgabenbereich des Vereins erweitert (vgl. hierzu auch OVG Saarland, Urteil vom 20.6.2023 - 2 C 250/21 - juris Rn. 58). Gegenteiliges folgt nicht aus dem Bescheid des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg vom 9. Juni 2015, mit dem der Kläger als regional tätige Umweltvereinigung gemäß § 3 UmwRG anerkannt wurde. Im Tenor des Bescheides wird zwar § 2 der Satzung vollständig zitiert und als satzungsgemäßer Aufgabenbereich bezeichnet. Daraus folgt entgegen der Auffassung des Klägers zu 1 jedoch nicht, dass damit auch die in § 2 Abs. 1 Satz 3 der Satzung genannten Mittel zur Erreichung des Vereinszwecks zu seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich gekoren werden. Denn der Anerkennung eines Vereins als Umweltvereinigung nach § 3 UmwRG wird zwar Tatbestandswirkung zugeschrieben, die auch von den Gerichten zu berücksichtigen ist (vgl. Schieferdecker in Beckmann/Kment, UVP/UMwRG, 6. Aufl. 2023, § 3 UmwRG Rn. 68). Der sachliche Umfang der Anerkennung kann aber nur für den Aufgabenbereich erfolgen, der sich objektiv aus der Vereinssatzung ergibt. Ein Anerkennungsbescheid kann den satzungsgemäßen Aufgabenbereich hingegen nicht mit konstitutiver Wirkung erweitern. Der Anerkennungsbescheid vom 9. Juni 2015 ist insoweit auslegungsbedürftig und - wie jeder Verwaltungsakt - auch grundsätzlich auslegungsfähig. Diese

Auslegung ergibt, dass die nach § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG erforderliche Bezeichnung des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs im Anerkennungsbescheid nur die in § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Satzung genannten Vereinszwecke umfasst. Selbst wenn man in § 2 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des Klägers zu 1 eine weitere Beschreibung des Vereinszwecks erblickte und die nur beispielhaft genannten Beeinträchtigungen durch Lärm oder Fluglärm ausblende, folgt daraus keine Betroffenheit des Klägers zu 1 in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich. Denn die Formulierung „Schutz der Bevölkerung vor allen unzumutbaren Beeinträchtigungen und Nachteilen“ kann nicht dahin verstanden werden, dass er sich damit den Schutz der Bewohner des Filderraums „in allen Lebenslagen“ zum Ziel gesetzt hat. Vielmehr ist diese Satzungsbestimmung im Zusammenhang mit den vorangehenden Beschreibungen des Vereinszwecks zu sehen. Danach geht es dem Kläger zu 1 - wie ausgeführt - um den Schutz der Filderebene als Lebens-, Wohn- und Arbeitsraum, auf den die in Rede stehenden Bestimmungen zur Eigen- und Fremddrettung in Tunnelanlagen des Eisenbahnverkehrs keine Auswirkungen haben, vor denen die Filderebene und ihren Bewohner geschützt werden müssten.

(3) Eine weite „klägerfreundliche“ Auslegung des Begriffs des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs ist auch unter Beachtung unions- und völkerrechtlicher Vorgaben nicht geboten. Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sind nationale Verfahrensregelungen, die den Kreis der Anfechtungsberechtigten regeln, nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zulässig. Die Grenze des Zulässigen ist erst dann erreicht, wenn eine Bestimmung, die den Kreis der Anfechtungsberechtigten regelt, den Zugang zu den Gerichten für Umweltvereinigungen so sehr erschwert, dass es für sie entgegen Art. 9 Abs. 3 AK praktisch unmöglich ist, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene nationale Bestimmungen verstoßen (vgl. EuGH, Urteil vom 8.11.2022 - C-873/19 - NJW 2022, 3769, juris Rn. 63 ff.). Dies ist hier indes nicht der Fall, da das Erfordernis der Betroffenheit der klagenden Vereinigung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich nicht dazu führt, dass die hier mittelbar in Streit stehenden Planfeststellungsbeschlüsse zu den Planfeststellungsabschnitten 1.2, 1.5 und 1.6a nicht von einer anderen Umweltvereinigung, deren Satzung einen deutlich weiteren Aufgabenbereich

definiert, einer Überprüfung hätten unterzogen werden können (vgl. hierzu ausführlich Senatsurteil vom 21.11.2023 - 5 S 1972/21 -).

(4) Auch ein mittelbarer Kausalzusammenhang zwischen den von dem Kläger zu 1 als durch den angegriffenen Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts verletzt gerügten Rechtsverstößen und seinem sachlichen Aufgabenbereich, wie er nach dem dargetanen Maßstab zur Begründung einer Rechtsbehelfsbefugnis ausreichen würde, liegt entgegen seiner in der mündlichen Verhandlung vertieften Rechtsauffassung nicht vor. Denn die Einhaltung der hier in Streit stehenden Rechtsvorschriften wirkt sich in keiner denkbaren Weise auch nur mittelbar auf den Naturschutz und die Landschaftspflege innerhalb des Filderraums und dessen Bewahrung aus. Dass bei einer objektiven Verletzung dieser sicherheitsrechtlichen Bestimmungen die planfestgestellten Tunnelanlagen nicht realisierbar wären und damit auch die hiermit verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft auf der Filderebene ausblieben, ändert nichts an der fehlenden satzungsmäßigen Betroffenheit des Klägers zu 1. Denn das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz fordert nach dem erläuterten Maßstab gerade einen (mittelbaren) Zusammenhang zwischen den mit der angegriffenen Entscheidung angeblich begangenen Rechtsverstößen und den satzungsgemäßen Schutzziele der betroffenen Vereinigung. Ein bloßer tatsächlicher Kausalzusammenhang zwischen der Vorhabenrealisierung und deren Auswirkungen auf diese Schutzziele lässt das Gesetz hingegen nicht ausreichen, um der betroffenen Vereinigung ein Klagerecht einzuräumen. Andernfalls würde jede abwägungsrelevante und der Vorhabenrealisierung potentiell entgegenstehende Rechtsvorschrift zu einer solchen mit (mittelbarem) Bezug zum Aufgabenbereich der betroffenen Vereinigung. Dieses Ergebnis stünde jedoch in Widerspruch zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG, der gerade einen konkreten Kausalzusammenhang zwischen den durch die angegriffene Entscheidung angeblich verletzte Rechtsvorschriften und dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der betroffenen Vereinigung verlangt (vgl. hierzu auch die Beispiele für mittelbare Bezüge bei Fellenberg/Schille in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL 2023, § 2 UmwRG Rn. 20.; Kment in Beckmann/Kment, UVP/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 2 UmwRG Rn. 22).

d) Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung mehr, ob der Kläger zu 1 hinreichend geltend gemacht hat, dass der Bescheid des Eisenbahn-Bundesamts vom 14. April 2021 möglicherweise umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzt, wie es § 2 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG voraussetzt.

2. Eine Verletzung in eigenen Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO hat der Kläger zu 1 nicht geltend gemacht, weshalb er nicht befugt ist, die vorliegende Verpflichtungsklage zu erheben. Soweit er hierzu geltend macht, er sei in den Verfahren für die 15. Planänderung vom 20. Oktober 2016 zu PFA 1.1 und für die 9. Planänderung vom 16. Juni 2020 zu PFA 1.2 nicht beteiligt worden, kommt es hierauf für die Zulässigkeit der vorliegenden Klage nicht an. Denn diese Planänderungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Klage. Insbesondere hat es der Kläger zu 1 in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ausdrücklich unterlassen, seine Klage hierauf zu erweitern.

II. Auch den Klägern zu 2 bis 4 fehlt es an der erforderlichen Klagebefugnis.

1. Gemäß § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO ist die Verpflichtungsklage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch die Ablehnung oder Unterlassung des begehrten Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt zu sein. Er muss also darlegen, dass eine Rechtsnorm ihm einen Anspruch gegen die öffentliche Verwaltung auf ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen vermittelt (vgl. Wahl/Schütz in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 44. EL März 2023, § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 53 m. w. N.). Begehrt der Kläger - wie im vorliegenden Fall die Kläger zu 2 bis 4 - die Aufhebung eines bestandskräftigen drittbegünstigenden Verwaltungsakts nach § 48 VwVfG, kann ihm ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Rücknahme nur wegen Verletzung solcher Bestimmungen zustehen, die zu seinen Gunsten Drittschutz im Sinne der Schutznormtheorie vermitteln (vgl. Suerbaum in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 48 Rn. 86 m. w. N.).

2. Dies vorausgesetzt fehlt es den Klägern zu 2 bis 4 an der erforderlichen Klagebefugnis. Denn die von ihnen als verletzt gerügten Rechtsnormen, die zu

einer Rechtswidrigkeit der in Streit stehenden Planfeststellungsbeschlüsse führen sollen, vermitteln ihnen keine subjektive Rechte. Dies gilt sowohl für § 4 Abs. 1 AEG und den diese Vorschrift konkretisierenden § 2 Abs. 1 EBO und die hierzu ergangene Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamts vom 1. Juli 2008 über die Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln (a)) als auch für die TSI-SRT 2008 und die TSI-SRT 2014 (b)). Auch das Abwägungsgebot des § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG gewährt den Klägern zu 2 bis 4 keine subjektive Rechtsposition (c)). Schließlich ergibt sich ihre Klagebefugnis auch nicht unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (d)).

a) § 4 Abs. 1 AEG, der diese Vorschrift konkretisierende § 2 Abs. 1 EBO und die hierzu ergangene Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamts vom 1. Juli 2008 über die Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln entfalten zugunsten der Kläger zu 2 bis 4 keine drittschützende Wirkung. Nach der Rechtsprechung des Senats dient § 4 Abs. 1 AEG zwar auch dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Nutzern von Eisenbahninfrastrukturen. Jedoch ist dieser Norm kein bestimmter und abgrenzbarer Kreis der durch sie Berechtigten zu entnehmen. Vielmehr dient sie dem öffentlichen Interesse an einem sicheren Bahnbetrieb und nicht dem Schutz einzelner Personen (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 22 ff.). Gleiches gilt für § 2 Abs. 1 EBO und die hierzu ergangene Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamts vom 1. Juli 2008 über die Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln. § 2 Abs. 1 EBO konkretisiert die allgemeinen Sicherheitsanforderungen des § 4 Abs. 1 AEG, indem er bestimmt, dass Bahnanlagen und Fahrzeuge so beschaffen sein müssen, dass sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen, und diese Anforderungen als erfüllt gelten, wenn die Bahnanlagen und Fahrzeuge den Vorschriften dieser Verordnung und, soweit diese keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Ein hinreichend bestimmter und abgrenzbarer Kreis von Individualrechtsträgern, die durch diese Rechtsnorm einseitig begünstigt werden könnten, ist diesem Wortlaut nicht zu entnehmen. Ebenso verhält es sich - ungeachtet ihrer wohl fehlenden Rechtsnormqualität - mit der von den Klägern zu 2 bis 4 als verletzt gerügten Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamts vom 1. Juli

2008 über die Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und den Betrieb von Eisenbahntunneln, die anerkannte Regeln der Technik im Sinne von § 2 Abs. 1 EBO enthält. Denn sie beschreibt lediglich Art und Umfang der baulichen und betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen, die nach dem Stand der Technik notwendig sind, um in Eisenbahntunneln die Selbstrettung der Reisenden und des Eisenbahnpersonals, sowie den Einsatz der Rettungsdienste zu ermöglichen (vgl. Abschnitt 1.1 Geltungsbereich). Individuelle Rechte werden auch hier nicht gewährt.

b) Auch eine drittschützende Wirkung der unionsrechtlichen TSI-SRT ist nicht ersichtlich und wird von den Klägern zu 2 bis 4 auch nicht dargetan. Dies gilt unabhängig von ihrer zwischen den Beteiligten streitigen Anwendbarkeit im vorliegenden Fall. Denn Ziel dieser Vorschriften ist es, Unfällen in Tunneln vorzubeugen und deren Ausmaße zu mindern (vgl. Erwägungsgrund 12 zur TSI-SRT 2008) und dadurch die Sicherheit sowohl in neuen als auch bestehenden Tunneln zu gewährleisten. Dabei kommt eine Kombination aus vorbeugenden und abhelfenden Maßnahmen ergänzt durch Selbstrettungs- und Rettungsmaßnahmen zum Einsatz (vgl. Erwägungsgrund 13 zur TSI-SRT 2008). Dadurch sollen Sicherheitsmaßnahmen und technische Vorschriften harmonisiert werden, um Interoperabilität zu ermöglichen und den Fahrgästen in ganz Europa ein ähnliches Konzept für Sicherheit und Sicherheitsmaßnahmen zu bieten (vgl. Erwägungsgrund 14 und 16 zur TSI-SRT 2008). Damit haben diese Bestimmungen ersichtlich nur die Sicherheit der Allgemeinheit der Zugpassagiere und die Harmonisierung des insoweit geltenden Standards zum Ziel. Ein individuell bestimmbarer Kreis von berechtigten Personen, denen ein individueller Schutzanspruch durch diese Bestimmungen gewährt werden soll, lässt sich den genannten Regelungskomplexen nicht entnehmen und ist von den Klägern zu 2 bis 4 auch nicht ansatzweise dargetan.

c) Eine mögliche Verletzung des Abwägungsgebots in § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG durch die den streitgegenständlichen Tunnelanlagen zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschlüsse gewährt den Klägern zu 2 bis 4 ebenfalls keine Antragsbefugnis. Nach dieser Norm sind bei der Planfeststellung die von dem

Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats zählt zu den abzuwägenden Belangen auch das Interesse der Menschen, die eine Anlage der Eisenbahninfrastruktur nutzen, dass ihr Leben und ihre körperliche Unversehrtheit vor den Gefahren eines Brandes geschützt werden. Daher hat die Planfeststellungsbehörde durch geeignete Regelungen zum Brandschutz sicherzustellen, dass Schäden möglichst verhindert werden, soweit die zu treffenden Maßnahmen nicht der Ausführungsplanung überlassen bleiben können. Diese Regelungen trifft die Planfeststellungsbehörde jedoch im Interesse aller potentiellen künftigen Nutzer der jeweiligen Infrastruktur. Der Kreis dieser Nutzer ist unüberschaubar, nicht bestimmbar, nicht konkretisierbar und nicht von der Allgemeinheit abzugrenzen (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn.40 ff.). Dies gilt vorliegend auch für die Kläger zu 2 bis 4, da sie ein darüberhinausgehendes besonderes individualisierendes Näheverhältnis zu den hier in Streit stehenden Tunnelanlagen nicht dargetan haben. Denn die bloße Absicht, sich künftig im Einwirkungsbereich eines Infrastrukturvorhabens aufzuhalten, reicht nach der Rechtsprechung des Senats für die Begründung eines subjektiven Rechts nicht aus. Soweit sie hiergegen vorbringen, es bestehe ein besonderes Näheverhältnis, weil sie als Inhaber von Bahncards regelmäßige Bahnnutzer seien und der Kläger zu 4 als mobilitätseingeschränkte Person in besonderer Weise von dem als unzulänglich gerügten Brandschutz betroffen sei, führt dies nicht auf ihre Klagebefugnis. Denn hieraus folgt keine für die Begründung eines subjektiven Rechts erforderliche gewisse örtliche oder zeitliche hinreichende Beziehung, die gerade die Kläger zu 2 bis 4 von der Allgemeinheit abhebt. Insbesondere genügt hierfür nicht eine gewisse Regelmäßigkeit der Infrastrukturnutzung (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 47 und 58). Daran ändert sich nichts dadurch, dass der Kläger zu 4 als mobilitätseingeschränkte Person in einem Brandfall besonderen Erschwernissen bei der Selbst- und Fremddrettung ausgesetzt sein dürfte. Denn dieser Umstand trifft auf eine unüberschaubare Zahl von Menschen zu, die ebenfalls aufgrund besonderer persönlicher Eigenschaften bestimmten Hindernissen bei der Selbst- und Fremddrettung ausgesetzt sind.

d) Die Kläger zu 2 bis 4 können sich zur Begründung ihrer Klagebefugnis auch nicht unmittelbar auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen. Zwar begründet diese Norm eine Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit des Einzelnen zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren, wenn die Grundrechtsträger nicht selbst für ihre Integrität Sorge tragen können. Danach ist die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutzkonzepts Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen. Eine Verletzung derartiger Schutzpflichten kommt jedoch nur in Betracht, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben. Ein Kläger muss insoweit darlegen, dass der Staat seinen ihm gegenüber obliegenden Schutzpflichten nicht nachgekommen ist (vgl. zum Ganzen Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 64 m. w. N.). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Denn der Gesetzgeber ist seiner Schutzpflicht nachgekommen, indem er insbesondere durch die in § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG normierte Pflicht, die betroffenen Belange einer Abwägung zu unterziehen, einen rechtlichen Rahmen geschaffen hat, in dem den durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechten des Einzelnen hinreichend Geltung verschafft wird (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 65). Dass § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG hinter dem geforderten Schutzniveau zurückbleiben soll, wird von den Klägern zu 2 bis 4 nicht ansatzweise erläutert.

Dies gilt auch unter Berücksichtigung des von den Klägern zu 2 bis 4 zur Begründung ihrer Klagebefugnis ins Feld geführte Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30. Denn anders als die Kläger meinen, folgt hieraus keine Neubewertung der hergebrachten Maßstäbe zu § 42 Abs. 2 VwGO. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdebefugnis nach § 90 Abs. 1 BVerfGG anderen Voraussetzungen unterliegt als die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Die Be-

schwerdeführer in dem der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zugrundeliegenden Fall waren von den dort in Streit stehenden Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes gegenwärtig in eigenen Grundrechten betroffen ohne dass es darüber hinaus einer besonderen Betroffenheit bedurft hätte, die die Beschwerdeführer von der Allgemeinheit abheben würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30, juris Rn. 110). Hingegen fordert § 42 Abs. 2 VwGO gerade eine individuelle, den Einzelnen von der Allgemeinheit abhebende Betroffenheit (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 23, 41, 43). Dass diese individuelle Betroffenheit - wie bereits dargelegt - in grundrechtlicher Hinsicht erst vorliegt, wenn der Staat seiner aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Schutzpflicht nicht gerecht wird, wiederholt das Bundesverfassungsgericht auch in der von den Klägern zu 2 bis 4 angeführten Entscheidung. Denn dort führt es aus, dass die aus der objektiven Funktion des Grundrechts abgeleiteten Schutzpflichten grundsätzlich Teil der subjektiven Grundrechtsberechtigung sind, eine subjektive Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aber erst vorliegt, wenn diese Schutzpflichten verletzt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30, juris Rn. 145 m. w. N.). Dies ist hier indes nicht Fall, wie bereits ausgeführt.

Entgegen der Auffassung der Kläger zu 2 bis 4 entsteht durch die Versagung der Klagebefugnis im vorliegenden Fall auch keine Art. 19 Abs. 4 GG widersprechende Rechtsschutzlücke. Vielmehr entspricht es gerade der Gewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG, wenn Rechtsschutz nach § 42 Abs. 2 VwGO nur gewährt wird, soweit der Kläger die Verletzung seiner subjektiven Rechte geltend macht (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 71 m. w. N.). Es kann auch nicht - wie es die Kläger zu 2 bis 4 tun - davon ausgegangen werden, dass keine denkbare Personengruppe ein für die Annahme einer Klagebefugnis ausreichendes besonderes Näheverhältnis aufweist, um die hier in Streit stehenden Fragen zum Brandschutz einer Individualklage zu führen zu können (vgl. Senatsurteil vom 30.9.2020 - 5 S 969/18 - juris Rn. 46 bis 49). Von einer „jahrelangen Rechtsschutzversagung“ kann daher nicht die Rede sein.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO, § 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene einen Antrag gestellt hat und damit nach § 154 Abs. 3 Halbs. 1 VwGO ein Kostenrisiko eingegangen ist, entspricht es der Billigkeit im Sinne des § 162 Abs. 3 VwGO, ihre außergerichtlichen Kosten den Klägern aufzuerlegen.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung

zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Albrecht

Matejka

Hepperle

Beschluss vom 21. November 2023

Der Streitwert wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit den Empfehlungen in Nr. 34.2.5 und Nr. 34.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 auf 60.000 Euro festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Albrecht

Matejka

Hepperle