

Sachgebiet:	Planfeststellung
Gericht:	VGH Baden-Württemberg
Entscheidungsdatum:	30.09.2020
Aktenzeichen:	5 s 969/18
Dokumenttyp:	Beschluss
Normen:	Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, § 42 Abs. 2 VwGO, § 4 Abs. 1 AEG, § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AEG, § 4 Abs. 3 S. 2 AEG, § 18 Abs. 1 S. 2 AEG, § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG
Stichworte:	Planfeststellung, Klagebefugnis, keine Klagebefugnis bei Geltendmachung des allgemeinen Brandschutzes, Drittschutz

Leitsätze:

1. Weder § 4 Abs. 1 noch § 4 Abs. 3 AEG haben drittschützende Wirkung.
2. Für eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss fehlt dem Kläger die Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, wenn er nur die Verletzung des allgemeinen Belangs des Brandschutzes geltend macht, ohne darzulegen, dass er in individualisierender Weise von dem planfestgestellten Vorhaben betroffen ist.
3. Zu den nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG abzuwägenden Belangen zählt auch der allgemeine Belang des Brandschutzes.
4. Durch das Gebot des § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG, den allgemeinen Belang des Brandschutzes abzuwägen, genügt der Gesetzgeber mit Blick auf die Gefahren eines Brandes seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Antrag des Klägers, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 19. März 2018 wiederherzustellen, wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen den Änderungsplanfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 19. März 2018 für das Vorhaben „Vorhabentitel“ in S. Gegenstand des Vorhabens ist im Wesentlichen die Verschiebung der Fluchttreppenhäuser in den Nord- und den Südkopf des bereits mit Beschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 28. Januar 2005 planfestgestellten neuen Hauptbahnhofs in S.

Dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss lag folgendes Verfahren zugrunde: Am 17. Mai 2016 beantragte die Beigeladene beim Eisenbahn-Bundesamt die 18. Planänderung für die Änderung der Fluchtwege im neuen Hauptbahnhof. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 4. Juli 2016, stellte das Eisenbahn-Bundesamt fest, dass für das gegenständliche Vorhaben keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehe. Das Eisenbahn-Bundesamt beteiligte die in ihrem Aufgabengebiet betroffenen Träger öffentlicher Belange, die [Stadttitel] S. als Eigentümerin eines durch die Planänderung betroffenen Grundstücks sowie 26 Behindertenverbände und hörte die Eigentümergemeinschaft des nicht öffentlich betroffenen Grundstücks an. Ferner fand eine Besprechung zum Brandschutzkonzept mit Vertretern der [Stadttitel] S. (Branddirektion), der Beigeladenen, dem Ersteller sowie dem Prüfer des Brandschutzkonzeptes und dem Eisenbahn-Bundesamt statt. Ein Anhörungsverfahren und eine öffentliche Bekanntgabe der Entscheidung unterblieb, weil es sich nach Auffassung des Eisenbahn-Bundesamtes um eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 18d AEG i. V. m. § 76 Abs. 3 VwVfG handele. Zu der beantragten Planänderung nahmen die [Stadttitel] S., das Regierungspräsidium, die Eigentümergemeinschaft, fünf Behindertenverbände sowie zwei nicht am Verfahren beteiligte Privatpersonen - darunter der Kläger - Stellung. Im Anschluss daran überarbeitete die Beigeladene die Unterlagen; das Eisenbahn-Bundesamt beteiligte erneut die Träger öffentlicher Belange, die [Stadttitel] S. und das Regierungspräsidium S. Am 19. März 2018 erließ das Eisenbahn-Bundesamt den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss und ordnete auf Antrag der Beigeladenen dessen sofortige Vollziehung an.

Der Planfeststellungsbeschluss wurde dem Kläger am 28. März 2018 zugestellt. Am 29. April 2018 (einem Sonntag) hat der Kläger Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss erhoben, die er am 10. Juni 2018 begründet hat. Durch weitere Schriftsätze in der Folgezeit hat er die Begründung vertieft.

Der Kläger trägt vor, die Klage sei zulässig, insbesondere sei er klagebefugt. Ausweislich seiner Bahncard sei er häufiger Bahnnutzer und benutze regelmäßig die Bahnanlage des S.-er Hauptbahnhofs. Er sehe sich durch die geänderte Planung in seinem Recht auf Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 GG als Bahnnutzer beeinträchtigt, weil die Planänderung nicht den notwendigen Brandschutzvorschriften entspreche und er, wie auch viele andere Bahnnutzer, im Fall eines Brandes innerhalb weniger Minuten verbrennen oder durch die Rauchentwicklung zu Tode kommen werde, bevor Hilfe herbeikommen könne. Bei dem geplanten Stuttgarter Tiefbahnhof sei jederzeit mit einem Brandfall zu rechnen. Seine Betroffenheit folge ferner aus der Verletzung von Brandschutzvorschriften, die mit Blick auf die grundrechtliche Schutzpflicht als subjektive Rechte anzusehen seien. Durch den unzureichenden Brandschutz sehe er sich auch in seinem Eigentumsrecht als Inhaber der Bahncard beeinträchtigt, da zu erwarten sei, dass der geplante S.-er Tiefbahnhof erhebliche Nutzungseinschränkungen erfahren werde. Eine weitere Betroffenheit bestehe schon während der Baumaßnahme, durch die erhöhte Schadstoff- und Umweltbelastung. Der Knoten sei völlig untauglich, wodurch er in seiner Bewegungsfreiheit und seinem Anspruch auf eine funktionierende Infrastruktur verletzt werde. Ferner rüge er, als Bahnnutzer nicht an dem Verfahren beteiligt worden zu sein.

Seine Klage sei auch begründet. Es lägen zahlreiche Rechtsverstöße vor. Die Fluchttreppen am Bahnsteigende führten zu längeren Fluchtwegen. Sie entsprächen nicht den Vorschriften. Die Fluchttreppenausgänge seien nicht sicher bedienbar. Bei der Bodenklappe handele es sich um eine gefährliche Falltür. Die Fluchtwege im Tunnelvorkopf seien zu schmal; sie verstießen gegen die EBA-Tunnelrichtlinie und die DB-Richtlinie 853.1001. Die erteilte unternehmensinterne Genehmigung sei rechtswidrig. Die Rettung mobilitätseingeschränkter Personen sei nicht sichergestellt. Die Selbstrettung und Evakuierung sei nicht sicher, weil die maßgebliche zu evakuierende Personenzahl zu gering angesetzt worden sei, Flucht- und Rettungswege nicht sicher und Fluchtwege zu lang seien, die Räumzeiten fehlerhaft ermittelt und das Mitführen von Gepäck nicht berücksichtigt worden seien. Die Verrauchungsberechnung sei falsch, weil der schlimmste Fall, ein Brand zwischen Steg A und B, nicht berechnet, das falsche Brandmodell verwendet und eine falsche Brandlast angenommen worden seien. Zudem sei die Verrauchungssimulation fehlerhaft, die für erforderlich gehaltene optische Dichte von $0,13\text{m}^{-1}$ sei zu gering, gesundheitsschädigende Brandgase seien außer Betracht gelassen worden. Die Entrauchung der Tiefbahnsteighalle sei falsch berechnet worden, weil der Zuluftstrom fehlerhaft berechnet, das Einmischen von Rauch in die Aufenthalts- und Fluchtbereiche nicht berücksichtigt, der Rauchabzug über die Lichtaugen zu gering dimensioniert worden seien, die natürlichen Rauch- und Wärmeabzugsgeräte nicht zugelassen seien, die windabhängige Klappensteuerung nicht funktionieren werde und die geometrische und aerodynamische Öffnungsfläche falsch berechnet worden sei. Die Flucht über den S.-er Platz sei nicht sicher, weil Passanten gefährdet würden und der Nachweis der Rauchfreihaltung fehlerhaft sei.

Der Kläger beantragt,

den Änderungsplanfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 19. März 2018 für das Vorhaben „Vorhabentitel“ in S. aufzuheben.

Hilfsweise beantragt er,

die Anordnung des Sofortvollzugs aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen und den hilfsweise gestellten Antrag abzulehnen.

Sowohl die Beklagte als auch die Beigeladene halten die Klage für unzulässig, weil der Kläger nicht klagebefugt sei. Im Übrigen sei die Klage auch unbegründet.

Dem Senat liegen die Verwaltungsakten der Beklagten und die Planfeststellungsunterlagen vor. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf diese Akten und Unterlagen sowie auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Gründe:

A. Die Klage ist nicht zulässig. Dem Kläger fehlt die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO.

I. In § 42 Abs. 2 VwGO kommt ein allgemeines Strukturprinzip des Verwaltungsrechtsschutzes zum Ausdruck, dass vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG wenn auch nicht ausschließlich, so doch in erster Linie, auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet ist. Nach dieser Vorschrift ist eine Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Erforderlich aber auch hinreichend ist, dass unter Zugrundelegung der Darlegungen des Klägers die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts möglich erscheint (BVerwG, Urteil vom 5.4.2016 - 1 C.15 - BVerwGE 154, 328, juris Rn. 16 „Airbase Ramstein“). § 42 Abs. 2 VwGO dient daher vor allem dem Ausschluss sowohl der sogenannten Popularklage als auch der sogenannten Interessentenklage. Es soll zum einen nicht jedermann („quivis ex populo“) berechtigt sein, sich zum Sachwalter der Interessen der Allgemeinheit oder Dritter zu machen, um die Wahrung der objektiven Rechtsordnung mit verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen durchzusetzen. Zum anderen sollen auch Rechtsbehelfe solcher Personen ausgeschlossen sein, die keine eigenen Rechte geltend machen, sondern nur nachteilig betroffen sind und lediglich z.B. ein wirtschaftliches, kulturelles oder ideelles Interesse vortragen (vgl. Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 37. EL Juli 2019, § 42 Rn. 8 und Haller, VBIBW 2017, 133, 134).

Durch das Erfordernis der Klagebefugnis wird dem Kläger eine subjektivrechtliche Substantiierungslast aufgebürdet. Es muss eine inhaltliche Bewertung möglich sein, ob der Kläger einen eigenen subjektivrechtlichen Bezug zum streitigen Sachverhalt herzustellen vermag. Die bloße Verbalbehauptung einer Rechtsverletzung genügt nicht (Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 37. EL Juli 2019, § 42 Rn. 9 und 65). Der Kläger muss Tatsachen vortragen, welche die Rechtswidrigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes und die dadurch bewirkte Verletzung seiner Rechte als

jedenfalls denkbar erscheinen lassen. Die Klagebefugnis ist zu verneinen, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können (st. Rspr. vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 16.6.2020 - 4 BN 53.19 - juris Rn. 9).

II. Nach Maßgabe dieser Grundsätze fehlt dem Kläger die erforderliche Klagebefugnis.

Der Kläger macht geltend, er sei als häufiger Bahnnutzer und regelmäßiger Nutzer der Bahnanlage des S.-er Hauptbahnhofs durch den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss in seinem Recht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt, weil die geänderte Planung nicht den Brandschutzvorschriften entspreche und er im Falle eines Brandes zu Tode käme.

Aus diesem Vortrag folgt seine Klagebefugnis nicht. Sie ergibt sich weder aus einer möglichen Verletzung des § 4 AEG (1.) noch des § 18 AEG (2.), noch der weiteren als verletzt geltend gemachten Rechte und Belange (3.), noch aus der geltend gemachten Verletzung seines Beteiligungsrechts (4.) oder seines Schutzanspruchs aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (5.).

1. Auf eine Verletzung von § 4 Abs. 1 oder Abs. 3 (in der zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses geltenden Fassung vom 18. August 2012, die identisch ist mit der aktuell geltenden Fassung vom 8. Juli 2019) kann sich der Kläger nicht berufen, denn die Vorschriften sind nicht drittschützend. Sie dienen nur dem öffentlichen Interesse an einem sicheren Bahnbetrieb und nicht zumindest auch seinem individuellen Schutz. Drittschutz vermitteln nach der herrschenden Schutznormtheorie nur solche Rechtsvorschriften, die nicht ausschließlich der Durchsetzung von Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Schutz individueller Rechte dienen. In diesem Sinn drittschützend ist eine Norm, die das geschützte Recht sowie einen bestimmten und abgrenzbaren Kreis der hierdurch Berechtigten erkennen lässt (BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 - 7 C 39.07 - BVerwGE 131, 129, juris Rn. 19).

Weder § 4 Abs. 1 noch § 4 Abs. 3 AEG erfüllen diese Voraussetzungen.

a) Nach § 4 Abs. 1 AEG müssen die Eisenbahninfrastrukturen und Fahrzeuge den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit 1. an den Bau zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme und 2. an den Betrieb genügen. Zu den Eisenbahninfrastrukturen zählt auch der neue Stuttgarter Hauptbahnhof. Die Vorschrift schützt zwar auch die Grundrechtsgüter Leben und Gesundheit (vgl. Hermes in Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl. 2014, § 1 Rn. 4). Ein bestimmter und abgrenzbarer Kreis der hierdurch Berechtigten ist ihr aber nicht zu entnehmen.

aa) Der Wortlaut des § 4 Abs. 1 AEG lässt jeden Hinweis auf einen individuell geschützten Personenkreis vermissen, der sich hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidet. Der Kreis der an der öffentlichen Sicherheit des Baus von Infrastruktureinrichtungen der Bahn Interessierten ist unübersehbar und nicht geeignet, eine hinreichende Unterscheidung von der Allgemeinheit zu ermöglichen.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit existiert zwar auch in § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG. Die Vorschrift weist jedoch einen entscheidenden Unterschied zu derjenigen des § 4 Abs. 1 AEG auf, der es ausschließt, Rückschlüsse aus dem polizeirechtlichen Begriff der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ auf die Auslegung von § 4 Abs. 1 AEG zu ziehen. Nach allgemeiner Auffassung sind zwar die Rechtsgüter des Einzelnen, insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum, Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und dient die diesen Begriff enthaltende polizeirechtliche Generalklausel (§§ 3, 1 PolG) dem Schutz individueller Rechte (Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 42 Rn. 113; Wolf/Stephan/Deger, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2014, § 1 Rn. 17, 48). Jedoch erwähnt die Generalklausel – anders als § 4 Abs. 1 AEG – die Rechte des Einzelnen ausdrücklich (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG), nimmt so im Normtext auf zu schützende subjektive Rechte Bezug und verleiht dadurch dem Einzelnen über die objektive Pflicht zum Grundrechtsschutz hinaus ein subjektives Recht (vgl. Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 42 Rn. 115). Die systematische Auslegung ergibt kein anderes Ergebnis. Das Allgemeine Eisenbahngesetz verfolgt nicht das Ziel, einzelne Personen zu schützen, sondern dient dem öffentlichen Interesse an einem sicheren Bahnbetrieb. Den in § 1 AEG formulierten Zielen des Gesetzes ist ein solcher Gedanke nicht zu entnehmen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG dient das Gesetz der Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn und eines attraktiven Verkehrsangebots sowie der Wahrung der Interessen der Verbraucher im Eisenbahnmarkt. Mit der „Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn“ wird der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz von Leben, Gesundheit, Eigentum und anderen Grundrechtsgütern entsprochen, die durch die § 4, 4a und 4b AEG konkretisiert wird (vgl. Hermes in Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl. 2014, § 1 Rn. 4). Dieser Schutz zielt nach dem Wortlaut des § 1 AEG auf die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit durch den Eisenbahnbetrieb und dient nicht der Gewährleistung von Rechten Einzelner.

Mit den „Interessen der Verbraucher“ sind zwar möglicherweise auch Interessen Einzelner angesprochen. Zum einen spricht die Vorschrift aber nur von Interessen und nicht von Rechten. Zum anderen handelt es sich um die Interessen „im Eisenbahnmarkt“. Damit werden, wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt (vgl. BT-Drs. 18/8334 S. 244), die Interessen der Verbraucher an Fahrgastinformationen umschrieben. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf sind die bisherigen Regelungen zu Fahrgastinformationen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung in das Allgemeine Eisenbahngesetz aufgenommen worden, sodass das Gesetz auch Verbraucherinteressen dient. Diese sollten daher in den Zielen des Gesetzes benannt werden.

Die Beschreibung der Ziele in § 1 Abs. 1 Satz 1 AEG schließt es zwar nicht aus, dass einzelnen Vorschriften des Gesetzes doch drittschützende Wirkung zukommt. Soweit dies der Fall ist, wird dies im Gesetz jedoch ausdrücklich erwähnt, wie beispielsweise in der Regelung über die eisenbahnrechtliche Planfeststellung in § 18 AEG. Nach dessen Absatz 1 Satz 2 sind die von dem Vorhaben berührten privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Daraus folgt der Rechtsanspruch des Einzelnen auf gerechte Abwägung seiner individuellen Belange in der Planfeststellung. Diese Regelung erlaubt jedoch nicht den Rückschluss, dass auch § 4 Abs. 1 AEG

drittschützend ist. Vielmehr liegt das Gegenteil nahe: Weil § 4 Abs. 1 AEG – anders als § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG – Rechte Einzelner nicht erwähnt, dient er nicht auch deren Schutz.

cc) Aus der Entstehungsgeschichte der Norm lassen sich ebenfalls keine Anhaltspunkte für eine drittschützende Zielrichtung entnehmen. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf enthält § 4 Abs. 1 AEG die Regelung aus § 2 Abs. 1 Satz 1 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO). Die Vorschrift legt allgemein fest, dass Eisenbahninfrastrukturen und Fahrzeuge den an sie gestellten Anforderungen in Bezug auf den Bau zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme und den Betrieb entsprechen müssen. Diese Verpflichtung richtet sich an den für die Eisenbahninfrastruktur oder das Fahrzeug jeweils Verantwortlichen (BR-Drs. 527/11 S. 14). Schon die Herkunft der Norm aus der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung belegt, dass mit ihr keine individuellen Rechte geschützt werden sollen, sondern dass sie dem Interesse der Allgemeinheit an einer hinreichend sicheren Bahninfrastruktur dienen soll. Der in der zitierten Begründung zum Gesetzentwurf genannte Auftrag an die Verantwortlichen spricht ebenfalls eindeutig für dieses Verständnis.

dd) Auch Sinn und Zweck der Vorschrift lassen keine drittschützende Zielrichtung erkennen. Durch die Regelung soll sichergestellt werden, dass durch den Bau und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen der Eisenbahnen kein Schaden an Personen oder Sachen entsteht, ohne jedoch einzelne Personen besonders in den Blick zu nehmen. Geschützt ist somit nur das Interesse der Allgemeinheit an einer hinreichend sicheren Eisenbahninfrastruktur.

b) Gleiches gilt für § 4 Abs. 3 AEG. Nach dessen Satz 1 Nr. 2 sind die Eisenbahnen verpflichtet, an Maßnahmen des Brandschutzes und der Technischen Hilfeleistung mitzuwirken. Auch dieser Wortlaut gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass dadurch individuelle Rechte geschützt werden sollen. Brandschutz ist als öffentliche Aufgabe den Feuerwehren übertragen (vgl. § 2 Abs. 1 FwG BW). Das gilt auch für den Bereich der Eisenbahnen. Für eine abweichende Regelung im Allgemeinen Eisenbahngesetz fehlte dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Für den Brandschutz liegt diese bei den Ländern. Daher ist den Eisenbahnen in § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AEG die Aufgabe des Brandschutzes nicht überantwortet, sondern sie sind nur verpflichtet, daran mitzuwirken (vgl. Hermes/Schweinsberg in Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl. 2014, § 4 Rn. 125 unter Verweis auf die Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens BT-Drs. 13/4386 S. 4, 7, 8 und BR-Drs. 103/97 S. 2). Die Pflicht zur Mitwirkung beinhaltet in erster Linie eine Kooperationspflicht der Eisenbahnen mit den nach Landesrecht zuständigen Stellen. Zu diesem Zweck hat die Deutsche Bahn AG mit den Innenministern und -senatoren der Länder am 15. Oktober 1998 eine Vereinbarung geschlossen, in der geregelt ist, welche Unterstützung die Bahn bei der Bekämpfung von Bränden und der Ausbildung von Feuerwehrkräften leistet.

§ 4 Abs. 3 Satz 2 AEG dient ebenfalls nicht dem Schutz Einzelner. Danach sind Eisenbahnen verpflichtet, die Eisenbahninfrastruktur (§ 2 Abs. 6 AEG) sicher zu bauen und in betriebssicherem Zustand zu halten. Die Vorschrift wurde § 4 des

Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 (BGBl. I S. 955) nachgebildet (vgl. BR-Drs. 131/93 S. 98). § 4 BBahnG lautete: Die Anlagen und Fahrzeuge der Deutschen Bundesbahn sind dauernd in gutem Zustand zu erhalten und nach den Bedürfnissen des Verkehrs und dem jeweiligen Stand der Technik zu erneuern und weiterzuentwickeln. Angesichts des zitierten Wortlauts und der dargestellten Entstehungsgeschichte liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass § 4 Abs. 3 Satz 2 AEG neben der Gewährleistung einer sicheren und funktionierenden Eisenbahninfrastruktur für die Allgemeinheit auch dem Schutz Einzelner zu dienen bestimmt sein könnte.

Sinn und Zweck sowie die systematische Auslegung der Normen führen zu keinem anderen Ergebnis. Insoweit kann auf die Ausführungen unter a) verwiesen werden.

c) Der Verweis des Prozessbevollmächtigten des Klägers in der mündlichen Verhandlung auf die dem Brandschutz dienenden Richtlinien des Eisenbahn-Bundesamtes und interne Vorschriften der Beigeladenen zum Brandschutz führt nicht weiter. Diese Regeln konkretisieren die in § 4 Abs. 1 und 3 AEG normierten Pflichten auf untergesetzlicher Ebene. Sie enthalten jedoch – ebenso wie § 4 Abs. 1 und 3 AEG – lediglich objektive Regelungen im Interesse der Allgemeinheit und dienen nicht auch dem Schutz des Einzelnen.

d) Die erforderliche Klagebefugnis des Klägers bestünde selbst dann nicht, wenn § 4 Abs. 1, § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 oder § 4 Abs. 3 Satz 2 AEG entgegen der hier vertretenen Auffassung doch zumindest auch dem Schutz des Einzelnen zu dienen bestimmt wären. Denn der Kläger hat aus den nachfolgend unter 2. bis 5. ausgeführten Gründen nicht dargelegt, dass er durch den angefochtenen Planänderungsbeschluss möglicherweise in einem ihm zustehenden subjektiven Recht verletzt ist.

2. Die Antragsbefugnis des Klägers folgt auch nicht aus einer möglichen Verletzung von § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG. Nach dieser Vorschrift sind bei der Planfeststellung, die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

a) Zu den abzuwägenden Belangen zählt auch das Interesse der Menschen, die sich im Hauptbahnhof oder in seiner Nähe aufhalten, dass ihr Leben und ihre körperliche Unversehrtheit vor den Gefahren eines Brandes geschützt werden. Durch das Gebot des § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG, den allgemeinen Belang des Brandschutzes abzuwägen, genügt der Gesetzgeber mit Blick auf die Gefahren eines Brandes seiner verfassungsrechtlichen Pflicht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründet die objektive 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 (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.3.2018 - 2 BvR 1371/13 juris Rn. 31). Durch § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG wird dem sogenannten Unterraßverbot Rechnung getragen. Das Verbot ist beachtet, wenn die Vorkehrungen des Gesetzgebers für einen - unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sind und zudem auf sorgfältigen

Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29.7.2009 - 1 BvR 1606/08 - NVwZ 2009, 1494, juris Rn. 12). Diese Voraussetzungen sind - soweit es den hier interessierenden Brandschutz betrifft - erfüllt. Denn eine ordnungsgemäße Abwägung nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG erfordert, zunächst alle für die Abwägung erheblichen Tatsachen zu ermitteln und zu bewerten und diese dann gegenüber anderen öffentlichen und privaten Belange abzuwägen.

Aus der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung angesprochenen mittelbaren Grundrechtswirkung folgt nichts anderes. Denn darauf käme es erst an, wenn der Gesetzgeber seiner objektiven Schutzpflicht nicht oder nicht ausreichend nachgekommen, d.h. das Untermaßverbot verletzt wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Auch der Kläger hat hierzu nichts von Substanz vorgetragen. Die Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG ist daher entgegen der Ansicht des Klägers nicht dahingehend auszulegen, dass von dem Einzelnen unabhängig von einem individuellen Belang auch allgemeine dem Gesundheits- und Lebensschutz dienende Belange geltend gemacht werden können. Aus dem vom Kläger zitierten Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 2009 (- 1BvR 1178/07 - NVwZ 2010, 114) ergibt sich nichts Gegenteiliges.

Der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates entspricht ein grundrechtlicher Schutzanspruch des durch die schutzgebietende Tätigkeit betroffenen Grundrechtsträgers. An die Stelle des zunächst grundrechtsummittelbaren Anspruchs tritt der Schutzanspruch aus der konkretisierenden einfachrechtlichen Regelung. Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit von einem einfachgesetzlich konkretisierten Grundrechtsschutz (BVerfG, Beschluss vom 26.1.1988 - 1 BvR 1561/82 - BVerfGE 77, 381, 405; s. auch BVerwG, Urteil vom 14.3.2013 - 7 C 34.11 - NVwZ 2013, 1407, juris Rn. 37).

In Ausfüllung des grundrechtlichen Schutzanspruchs gibt das Abwägungsgebot des § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG einem Drittbetroffenen somit einen Anspruch auf Berücksichtigung seiner planungsrechtlich relevanten privaten Belange, und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um subjektive Rechtspositionen handelt (BVerwG, Urteil vom 27.10.1999 - 11 A 31.98 - juris Rn. 24). Es muss sich aber in jedem Fall um einen individuellen Belang des Drittbetroffenen handeln. Die Planfeststellungsbehörde muss verpflichtet sein, den Belang gerade dieses Drittbetroffenen abwägend zu berücksichtigen. Das setzt allerdings voraus, dass das Interesse im Zeitpunkt der planerischen Entscheidung hinreichend konkret und individuell zu erfassen und dass es als Einzelinteresse schutzwürdig ist (BVerwG, Urteil vom 26.7.1989 - 4 C 35.88 - BVerwGE 82, 246 – juris Rn. 21; und Urteil vom 27.9.1993 - 4 C 22.93 - NVwZ-RR 1994, 189, juris Rn. 8). Damit scheidet alle Belange aus, die ausschließlich die Allgemeinheit oder einen Teil der Allgemeinheit betreffen. Denn eine „Popularklage“ kennt die Verwaltungsgerichtsordnung nicht; gleiches gilt für das Grundgesetz (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 11.1.2016 - 1 BvR 2980/14 - NVwZ 2016, 841, juris Rn. 22).

b) Der Kläger trägt vor, es bestehe die Gefahr, dass er bei einem Aufenthalt im planfestgestellten Hauptbahnhof durch einen Brand zu Schaden komme, weil der Planfeststellungsbeschluss keine hinreichenden Regelungen zum Brandschutz

enthalte. Bei der Gefahr, im Fall eines Brandes zu Schaden zu kommen, handelt es sich um eine Gefahr, die durch ein betriebsbedingtes Schadensereignis ausgelöst wird. Solche Gefahren sind nicht beim planfestzustellenden Bau, sondern beim Betrieb des Bahnhofs abzuwehren. Die Zuständigkeit für die Abwehr dieser Gefahren im Rahmen der Aufgaben des Brandschutzes und der Rettung bleibt daher von der Planfeststellung unberührt. Sie geht nicht gemäß § 18 Satz 3, § 18c AEG i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG auf die Planfeststellungsbehörde über, sondern verbleibt bei den nach Landesrecht zuständigen Stellen (BVerwG, Urteil vom 28.2.2019 - 3 A 4.16 - VRS 136 Nr. 29, juris Rn. 26).

Demzufolge handelt es sich, soweit es den Brandschutz im Rahmen der Planfeststellung betrifft, nicht um Gefahrenabwehr, sondern um Risikovorsorge. Die Planfeststellungsbehörde hat durch geeignete Regelungen zum Brandschutz sicherzustellen, dass Schäden möglichst verhindert werden, soweit die zu treffenden Maßnahmen nicht der Ausführungsplanung überlassen bleiben können (vgl. zu den Voraussetzungen, auch sicherheitsrelevante Maßnahmen in die Ausführungsplanung zu verlagern BVerwG, Urteil vom 11.7.2019 - 9 A 13.18 - juris Rn. 170 und Urteil vom 5.3.1997 - 11 A 5.96 - NVwZ-RR 1998, 92, juris Rn. 22). Diese Regelungen trifft sie im Interesse aller potentiellen zukünftigen Nutzer des Hauptbahnhofs, unabhängig davon, wann und wie oft diese den Hauptbahnhof nutzen werden. Der Kreis dieser Nutzer ist unüberschaubar, nicht bestimmbar, nicht konkretisierbar und nicht von der Allgemeinheit abzugrenzen. Teil dieses Kreises ist auch der Kläger. Er hat nicht dargelegt, räumlich und zeitlich in einem bestimmten Näheverhältnis zum Hauptbahnhof zu stehen, oder dass seine Situation im Verhältnis zur Allgemeinheit durch eine irgendwie geartete Besonderheit gekennzeichnet ist, sodass er aus dem Kreis der übrigen Nutzer hervorgehoben wäre, mit der Folge, dass seine speziellen Belange im Rahmen der Abwägung gesondert zu würdigen und zu berücksichtigen wären. Er beruft sich vielmehr auf den allgemeinen Belang des Brandschutzes; daraus folgt seine Klagebefugnis jedoch nicht.

Ein individualisierendes Näheverhältnis oder eine besondere Situation ist auch in den Fällen erforderlich, in denen es um die Vorsorge vor Risiken für Leib und Leben geht. Das verdeutlichen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2013 (7 C 34.11 - NVwZ 2013, 1407, juris Rn. 39 ff.) und vom 12. April 2018 (3 A 16.15 - UPR 2018, 388, juris Rn. 21). Im Urteil vom 14. März 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht die Klagebefugnis von Anwohnern der Castor-Transportstrecke bejaht und zur Begründung ausgeführt, die atomrechtlichen Vorschriften hätten einen grundrechtskonkretisierenden subjektivrechtlichen Gehalt, allerdings nur insoweit, als sie neben dem geschützten Recht auch einen bestimmten und abgrenzbaren Kreis der hierdurch Berechtigten erkennen ließen. Die Kläger unterschieden sich von anderen Anliegern des Schienenwegs. Sie hätten ihren Lebensmittelpunkt auf in ihrem Eigentum stehenden Wohngrundstücken im näheren Umgriff der stationären Verladestelle am Bahnhof D. bzw. unmittelbar angrenzend an die von dort zum Transportbehälterlager führende Straße, über die mit Schwerlastkraftfahrzeugen der Transportvorgang zum Abschluss gebracht werde. Die zusätzlich erforderliche zeitliche Komponente sei ebenfalls gegeben, denn die Transporte müssten stets den Weg über diese Verladestelle nehmen. Zudem unterschiede sie die Verweildauer der Transporte in der Umschlaganlage von

den Anliegern des Schienenweges, auf dem das Transportgut in einem mehr oder weniger flüchtigen Beförderungsvorgang vorbeigeführt werde.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass die bloße Absicht, sich im Einwirkungsbereich eines Vorhabens - hier des neuen Hauptbahnhofs - aufzuhalten, für die Begründung eines subjektiven Rechts nicht genügt. Erforderlich ist vielmehr eine gewisse örtliche Verfestigung, z.B. durch einen Wohn- oder Arbeitsplatz, und zudem auch in zeitlicher Hinsicht eine hinreichende Beziehung. Das Bundesverwaltungsgericht spricht in der zitierten Entscheidung von einem „bedeutsamen Standort“. Dies ist bei einem nur kurzzeitigen Aufenthalt bei der Abfahrt vom und der Ankunft am Hauptbahnhof nicht der Fall, selbst wenn er mit einer gewissen Regelmäßigkeit erfolgen sollte.

Im Urteil vom 12. April 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht die Klagebefugnis einer Anwohnerin gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Aus- und Neubaustrecke Karlsruhe - Basel mangels individualisierter Betroffenheit verneint. Die Klägerin hatte geltend gemacht, das Vorhaben habe nachteilige Auswirkungen auf die Wasserversorgung und verletze sie in ihrem Recht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Form ihres Rechts auf Versorgung mit gesundem Trinkwasser. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch dieses Urteil seine Rechtsprechung im Beschluss vom 27. Januar 1988 (- 4 B 7.88 - NVwZ 1988, 534, juris Rn. 9) bestätigt. Das Verfahren betraf die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss für einen U-Bahnbau. Die in der Nähe der Bahntrasse wohnenden Kläger hatten geltend gemacht, die vorgesehene Grundwasserabsenkung gefährde ihre Trinkwasserversorgung (vgl. zum anders gelagerten Fall eines privaten Trinkwasserbrunnens in der Nähe eines planfestgestellten Autobahnbaus EuGH, Urteil vom 28.5.2020 - C 535/18 - DVBl. 2020, 837, juris Rn. 123).

Aus dem vom Kläger zitierten Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 2009 (- 1 BvR 1 178/07 - NVwZ 2010, 114) folgt nichts Gegenteiliges. Das Verfahren betraf die Verfassungsbeschwerde des Eigentümers eines in der Nähe der Schachanlage „Konrad“ gelegenen landwirtschaftlichen Anwesens. Das Niedersächsische Obergericht, das mit Urteil vom 8. März 2006 (- 7 KS 145/02 u.a. - DVBl 2006, 1044) erstinstanzlich über die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss entschieden hatte, bejahte die Klagebefugnis des Klägers mit der Begründung, er habe Umstände angeführt, die im Hinblick auf den Normalbetrieb des Endlagers und die erforderliche Vorsorge gegen Störfälle bei Berücksichtigung der Nähe seines Lebensmittelpunkts zum Aufbewahrungsort und weiterhin angesichts möglicherweise relevanter besonderer Expositionspfade bei der Arbeit auf benachbarten landwirtschaftlichen Nutzflächen immerhin Anhaltspunkte dafür böten, dass eine Beeinträchtigung in seinen Rechten nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne (vgl. juris Rn. 31). Ein besonderes Näheverhältnis zu dem Gegenstand des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses lag somit vor.

Ein Näheverhältnis oder eine besondere Situation hat der Kläger dagegen nicht dargelegt. Die Behauptung, regelmäßiger oder häufiger Bahnnutzer zu sein, hebt ihn nicht aus dem Kreis der übrigen potentiellen künftigen Nutzer des Hauptbahnhofs heraus, denn dieser Umstand trifft auf eine unüberschaubare Zahl von Menschen zu, die beispielsweise mit der Bahn vom neuen Hauptbahnhof aus zu ihrer Arbeitsstätte pendeln. Daran ändert auch nichts, dass er behauptet, Inhaber einer Bahncard zu sein

und es auch zukünftig zu sein, solange er lebe. Denn auch dieser Umstand unterscheidet ihn nicht von dem nicht bestimmbar Kreis anderer Bahncard-Inhaber, die den Hauptbahnhof beispielsweise für Fahrten zur Arbeit nutzen, die nur gelegentlich vom neuen Hauptbahnhof zu einer Reise aufbrechen oder die sich sogar nur während des Halts ihres Zuges im Hauptbahnhof aufhalten. Die Tatsache, dass der Kläger Einwohner S.-s ist, unterscheidet ihn ebenfalls nicht von der unübersehbaren Zahl anderer Einwohner S.-s, die die Bahn nutzen.

c) Fehlt es aber an einer qualifizierten und individualisierten Betroffenheit des Klägers, macht er den allgemeinen Belang des Brandschutzes in einem öffentlichen Gebäude geltend. Eine Klagebefugnis hierfür steht ihm jedoch offen sichtlich nicht zur Seite. Denn dieser ist von der Stadt Stuttgart als Trägerin der Feuerwehr gegenüber der Planfeststellungsbehörde geltend zu machen (vgl. zur Klagebefugnis eines Landkreises als Träger der Aufgaben des überörtlichen Brandschutzes gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Eisenbahn Neubaustrecke Ebensfeld - Erfurt: BVerwG, Urteil vom 28.2.2019 - 3 A 4.19 - VRS 136 Nr. 29, juris Rn. 19). Insoweit besteht auch eine Parallele zu dem Fall, der dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. April 2018 (a.a.O.) zugrunde lag. Das Bundesverwaltungsgericht hat darin entschieden, es sei Aufgabe des Trägers der Wasserversorgung und nicht seiner nur mittelbar betroffenen Kunden, bei Zulassung eines Vorhabens im Wasserschutzgebiet die Belange der öffentlichen Wasserversorgung geltend zu machen

Die Stadt Stuttgart war - vertreten durch ihre Branddirektion - im Planfeststellungsverfahren beteiligt. Sie hat in diesem Rahmen Stellungnahmen abgegeben, in denen sie zwar auch Bedenken gegen die vorgesehenen Maßnahmen erhoben hat. Sie hat jedoch in ihrer Stellungnahme vom 11. August 2016 mitgeteilt, dass gegen die Planung im Grundsatz keine Bedenken bestehen; Einzelheiten seien im Rahmen der Ausführungsplanung zu klären,

3. Auch die weiteren vom Kläger als verletzt geltend gemachten Rechte und Belange verhelfen ihm nicht zur Klagebefugnis.

a) Das Eigentumsrecht an seiner Bahncard bleibt von dem Planfeststellungsbeschluss unberührt. Er greift nicht in das Eigentumsrecht ein. Eine irgendwie geartete Schutzpflicht der Planfeststellungsbehörde gegenüber Inhabern einer Bahncard im Allgemeinen oder dem Kläger im Besonderen im Hinblick auf das Eigentum an der Bahncard oder auf die Nutzungsmöglichkeit dieses Eigentums besteht nicht.

b) Bei seinem geltend gemachten Interesse, von erhöhten Schadstoff- und Umweltbelastungen insbesondere während der Bauzeit verschont zu bleiben, handelt es sich nach den dargestellten Grundsätzen nicht um eine Individualinteresse des Klägers.

c) Einen „Anspruch auf eine funktionierende Infrastruktur“, wie ihn der Kläger für sich reklamiert, gibt es nicht. Allenfalls kann das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionierenden Infrastruktur in die Abwägung eingehen, nicht jedoch als spezielles Interesse des Klägers. Seine Bewegungsfreiheit wird durch den Planfeststellungsbeschluss nicht eingeschränkt.

d) Der Kläger ist ferner der Auffassung, die Verkehrssicherungspflicht unterliege der Überprüfbarkeit durch die davon Betroffenen; das seien im vorliegenden Falle die zukünftigen Nutzer des Hauptbahnhofs. Das trifft nicht zu. Bei den Regelungen im Planfeststellungsbeschluss handelt es sich, soweit sie den Brandschutz betreffen, wie dargestellt, um Maßnahmen der Risikovorsorge. Ob diese Regelungen ausreichen, kann durch das Gericht nur auf die Klage eines nach den dargestellten Grundsätzen Klagebefugten überprüft werden. Zu diesen Klagebefugten zählen nicht sämtliche Personen, die den künftigen Hauptbahnhof potentiell nutzen, sondern nur solche, die in individualisierter Weise davon betroffen sind. Diese Voraussetzung erfüllt der Kläger nicht.

4. Der Vortrag des Klägers, er sei als Bahnnutzer zu Unrecht nicht am Verfahren beteiligt worden, verhilft ihm ebenfalls nicht zur erforderlichen Klagebefugnis. Ein Beteiligungsrecht, dessen mögliche Verletzung eine Klagebefugnis vermittelt, steht dem Kläger nicht zur Seite. Ein solches Recht folgt weder aus § 28 VwVfG noch aus § 76 Abs. 1 i. V. m. § 73 Abs. 4 VwVfG und auch nicht aus § 4 Abs. 3 UmwRG.

a) Die Beklagte hat die Planänderung als eine Änderung von unwesentlicher Bedeutung eingestuft und daher nach § 18 AEG i. V. m. § 76 Abs. 3 VwVfG und § 18d AEG kein Anhörungsverfahren durchgeführt. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Einstufung durch die Beklagte fehlerhaft ist. Auch im vereinfachten Verfahren nach § 76 Abs. 3 VwVfG sind jedoch die von der Änderung Betroffenen nach § 28 VwVfG zu beteiligen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1.4.2016 - 3 VR 2.15 - NVwZ 2016, 1328, juris Rn. 18; Senatsbeschluss vom 8.8.2013 - 5 S 2327/12 - juris Rn. 23; Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 76 Rn. 28). Ein subjektives Recht auf Durchführung eines Anhörungsverfahrens, das dem Kläger die Klagebefugnis vermittelt, verleiht § 28 VwVfG jedoch nicht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschluss vom 15.10.1998 - 4 B 94.98 - NVwZ 1999, 876, juris Rn. 4) kann ein am Verwaltungsverfahren zu beteiligender Dritter die Befugnis zur Anfechtung der getroffenen Verwaltungsentscheidung grundsätzlich nicht allein aus der Verletzung der ihn betreffenden Verfahrensvorschriften herleiten. Vielmehr muss sich aus seinem Vorbringen darüber hinaus auch ergeben, dass sich der gerügte Verfahrensfehler möglicherweise auf seine (Abwehr-, Schutz- oder Einwirkungs-) Rechte selbst ausgewirkt hat. Denn die Vorschriften über seine Beteiligung gewähren - entsprechend der insoweit nur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens (vgl. auch § 46 VwVfG) - im allgemeinen Schutz allein im Hinblick auf die bestmögliche Verwirklichung seiner dem Beteiligungsrecht zugrundeliegenden materiell-rechtlichen Rechtsposition. Es handelt sich um ein abhängiges, ein relatives Verfahrensrecht, Dieser Grundsatz ist lediglich ausnahmsweise dann durchbrochen, wenn die Auslegung der maßgeblichen Verfahrensvorschriften ergibt, dass dem Dritten in spezifischer Weise und unabhängig vom materiellen Recht - gleichsam um seiner selbst Willen - eine eigene, selbstständig durchsetzbare verfahrensrechtliche Rechtsposition im Sinne eines absoluten Verfahrensrechts eingeräumt ist (Sennekamp in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht,

4. Aufl. 2016, VwGO § 42 Rn. 174). Um ein absolutes Verfahrensrecht handelt es sich bei § 28 VwVfG indessen nicht.

b) Selbst wenn es sich entgegen der Einschätzung der Beklagten nicht um eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung handeln würde, änderte sich nichts am Ergebnis. Für eine Änderung des festgestellten Plans vor Fertigstellung des Vorhabens sieht § 76 Abs. 1 VwVfG zwar die Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens vor, in dessen Rahmen auch ein erneutes Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG durchzuführen wäre. In diesem Anhörungsverfahren kann nach § 73 Abs. 4 VwVfG jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen erheben. Ein subjektives Recht auf Durchführung eines Anhörungsverfahrens, das dem Kläger die Klagebefugnis vermitteln könnte, verleiht jedoch auch § 73 Abs. 4 VwVfG nicht. Insoweit kann auf die Ausführungen unter a) verwiesen werden.

c) Die Klagebefugnis des Klägers folgt auch nicht aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UmwRG. Nach dieser Vorschrift können u. a. natürliche Personen die Aufhebung einer in § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG genannten Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens wegen eines dort genannten Verfahrensfehlers geltend machen. Ein solcher Verfahrensfehler liegt nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c) UmwRG auch vor, wenn der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen wird. Eine Klagebefugnis des Klägers folgt daraus jedoch nicht.

Der Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes ist zwar nach dessen § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a) eröffnet, weil der angefochtene Planfeststellungsbeschluss eine Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG a.F. bzw. § 2 Abs. 6 UVPG n.F. über ein Vorhaben darstellt, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann. Die Rüge, er sei am Verfahren nicht beteiligt worden, vermittelt dem Kläger jedoch mangels erkennbarer Verletzung subjektiver Rechte nicht die erforderliche Klagebefugnis.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begründet § 4 Abs. 3 UmwRG keine Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO, sondern lässt den individualrechtsbezogenen Ansatz des § 42 Abs. 2 VwGO unangetastet und weitert lediglich den Umfang der gerichtlichen Begründetheitsprüfung aus (BVerwG, Beschluss vom 14.11.2018 - 4 B 12.18 - BRS 86 Nr. 182, juris Rn. 4). Diese Rechtsprechung steht in Einklang mit Art. 11 Abs. 3 der UVP-Richtlinie. Denn dem nationalen Gesetzgeber steht es frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner geltend machen kann, um einen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 11 der UVP-Richtlinie einlegen zu können, auf subjektive Rechte zu beschränken, d. h. auf individuelle Rechte, die nach dem nationalen Recht als subjektiv-öffentliche Rechte qualifiziert werden können (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 28.5.2020 - C-535/18 - DVBl. 2020, 837, juris Rn. 55 ff.). An der Darlegung eines subjektiven Rechts, das möglicherweise verletzt ist, fehlt es aus den dargestellten Gründen.

5. Die Klagebefugnis ergibt sich schließlich auch nicht aus der vom Kläger geltend gemachten Verletzung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Wie oben ausgeführt, begründet die Vorschrift 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 (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.3.2018 - 2 BvR 1371/13 – NVwZ 2018, 1224, juris Rn. 31). Die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutzkonzepts ist 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 (BVerfG, Beschluss vom 26.7.2016 - 1 BvL 8/15 - BVerfGE 142, 313, juris Rn. 70). Ein Kläger muss insoweit darlegen, dass der Staat seinen ihm gegenüber obliegenden Schutzpflichten nicht nachgekommen ist (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.3.2018 - 2 BvR 1371/13 - NVwZ 2018, 1224, juris Rn. 32).

Daran fehlt es. Dem Vortrag des Klägers ist nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht nicht nachgekommen ist. Dafür ist auch sonst nichts ersichtlich. Vielmehr hat der Gesetzgeber insbesondere durch die in § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG normierte Pflicht, die betroffenen Belange einer Abwägung zu unterziehen, einen rechtlichen Rahmen geschaffen, in dem den durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechten des Einzelnen hinreichend Geltung verschafft wird. Werden individuelle Belange durch einen Planfeststellungsbeschluss möglicherweise verletzt, ist der Betroffene - wie oben ausgeführt - klagebefugt. Alle anderen Belange können oder müssen gegebenenfalls sogar als Teil der Allgemeininteressen in die Abwägung eingehen, vermitteln aber keine Klagebefugnis.

B. Der hilfsweise gestellte Antrag ist als kumulativer Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage für den Fall des Erfolgs der Klage auszulegen. Der so verstandene Antrag hat jedoch keinen Erfolg, weil die Klage abzuweisen ist. Selbst wenn der Antrag, wie gestellt, als Hilfsantrag zu behandeln sein sollte, bliebe er erfolglos, denn wegen der Abweisung der Klage besteht kein Anlass, deren aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 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 Rechtsache 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.