

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

**per beA**  
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg  
Schubertstraße 11

68165 Mannheim

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

20. Juni 2023

## Klage

**Deutsche Umwelthilfe e.V.**,  
vertreten durch den Vorstand,  
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

**Bundesrepublik Deutschland**,  
vertreten durch das Eisenbahn-Bundesamt,  
Außenstelle Karlsruhe/Stuttgart, Standort Stuttgart,  
dieses vertreten durch den Präsidenten,  
Olgastraße 13, 70182 Stuttgart,

- Beklagte -

beizuladen:  
**DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH**,  
vertreten durch ihre Geschäftsführer,  
Räpplenstraße 17, 70191 Stuttgart,

- Beizuladende -

ggf. fakultativ beizuladen:  
**Landeshauptstadt Stuttgart**,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart,

- ggf. fakultativ Beizuladende -

wegen: Anspruch auf ordnungsbehördliches Eingreifen zur rechtmäßigen Umsetzung der Planfeststellungsbeschlüsse „Stuttgart 21“ wegen langjähriger Abbindung der sogenannten Gäubahn.

Vorläufiger Streitwert: 20.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

Unter Versicherung anwaltlicher Vollmacht erheben wir Namens und in Vollmacht des Klägers

## **Klage**

und werden beantragen,

die Beklagte zu verpflichten, über den Antrag des Klägers zu Aufsichtsmaßnahmen gegen die Beizuladende wegen der Abbindung der Bahnstrecke Stuttgart – Horb der Deutschen Bahn AG (Streckenummer 4860 – nördlicher Abschnitt der Gäubahn) von ihrer direkten Anbindung an den Hauptbahnhof Stuttgart über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten nach der Eröffnung des neuen Stuttgarter Hauptbahnhofs unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden,

hilfsweise,

festzustellen, dass die Abbindung der Bahnstrecke Stuttgart – Horb der Deutschen Bahn AG (Streckenummer 4860 – nördlicher Abschnitt der Gäubahn) von ihrer direkten Anbindung an den Hauptbahnhof Stuttgart über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten nach der Eröffnung des neuen Stuttgarter Hauptbahnhofs rechtswidrig ist.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer Gliederung folgendes ausgeführt:

A. Sachverhalt.....	4
I. Tatsächliche Grundlagen .....	4
II. Rechtliche Grundlagen.....	9
1. Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.1 .....	11
2. Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.5 .....	13

3.	Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3.....	14
a.	Ursprüngliche Planung.....	14
b.	Teilung des Planfeststellungsabschnitts in 1.3a und 1.3b.....	15
aa.	Feststellungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.3a .....	15
bb.	Antrag zum Planfeststellungsabschnitt 1.3b.....	16
B.	Rechtliche Begründung.....	19
I.	Zulässigkeit der Klage .....	21
1.	Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs .....	21
2.	Klagebefugnis.....	21
3.	Rechtsschutzbedürfnis des Klägers .....	23
II.	Begründetheit der Klage .....	23
1.	Planänderungsverfahren nach § 18d AEG i.V.m. § 76 VwVfG .....	25
a.	Änderung der Planfeststellung .....	26
b.	Wesentlichkeit der Änderung der Planfeststellung.....	29
aa.	Planfeststellungsabschnitt 1.1 .....	30
bb.	Planfeststellungsabschnitt 1.5 .....	31
(1)	Kein Ersatzverkehr planfestgestellt.....	32
(2)	Bahninterner Vermerk bestätigt deutliche Abweichung von PFA 1.5... .....	33
(3)	Variantenabwägung.....	34
cc.	Planfeststellungsabschnitt 1.3a .....	35
(1)	Variantenabwägung.....	36
(2)	Vorübergehende Streckenführung der Gäubahn .....	38
2.	Zwischenergebnis.....	39
3.	Nordhalt weder planfestgestellt noch anderweitig genehmigt.....	40
4.	Bedeutung des Erfordernisses eines Stilllegungsverfahrens.....	42
5.	Pfaffensteigtunnel.....	43
III.	Ergebnis .....	43

## **A. Sachverhalt**

Der Sachverhalt sieht wie folgt aus:

### **I. Tatsächliche Grundlagen**

Der Kläger ist eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung.

Die Beizuladende ist Vorhabenträgerin für den mit verschiedenen Planfeststellungsbeschlüssen planfestgestellten Umbau des Bahnknotens Stuttgart („Projekt Stuttgart 21“). Die Planfeststellungsbeschlüsse sind zu verschiedenen Planfeststellungsabschnitten (nachfolgend auch: PFA) ergangen.

Die Gäubahn ist die deutsche Anbindung von der Schweiz an Stuttgart. Die internationale Bahnverbindung verläuft bisher von Mailand über den Gotthardtunnel, Zürich, Konstanz und Singen bis Stuttgart. Ab Singen verläuft die Gäubahn über Rottweil, Horb, Herrenberg und Böblingen zum noch bestehenden Kopfbahnhof in Stuttgart. Der Anschluss von Böblingen in Stuttgart verläuft zwischen Stuttgart-Vaihingen und Stuttgart-Hauptbahnhof über die sogenannte „Panoramabahn“. Die gesamte Strecke ist Teil des Transeuropäischen Verkehrsnetzes.

Mit dem Projekt „Stuttgart 21“ soll der bestehende 16-gleisige oberirdische Kopfbahnhof durch einen achtgleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof ersetzt werden. Dieser soll im Dezember 2025 erstmals in Betrieb genommen werden. Davon ist die Gäubahnstrecke dergestalt betroffen, dass in Zukunft die Panoramastrecke, also die Verbindung der Strecke zwischen Stuttgart-Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen, abgebunden und stattdessen die Gäubahn von Böblingen über den Flughafen, zum neuen Bahnhof geführt werden soll – der Planfeststellungsabschnitt 1.3b.

Die Planfeststellung geht davon aus, dass die Abbindung der Panoramastrecke und die Inbetriebnahme der neuen Anbindung über den Flughafen nahezu zeitgleich erfolgt. Lediglich für einen kurzen Übergangszeitraum von etwa vier bis sechs Monaten sollte die Gäubahn keine Anbindung an den Hauptbahnhof haben.

Die Anbindung der Gäubahn von Böblingen zum Flughafen Stuttgart sollte im Teilabschnitt PFA 1.3b im Mischverkehr über die S-Bahn-Strecke geführt werden.

Neue Planungen der DB führen nun dazu, dass eine Umsetzung der Gäubahnführung zum Flughafen über das Verfahren zum PFA 1.3b aufgegeben und stattdessen durch einen langen Tunnel zwischen Flughafen und Böblingen, den Pfaffensteigtunnel, ersetzt werden soll. Dieser Abschnitt soll erst im Jahr 2032 in Betrieb genommen werden, so dass für mindestens sieben Jahre, realistischerweise aber für deutlich mehr als ein Jahrzehnt, keine Anbindung der Gäubahn an den Hauptbahnhof besteht. Denn die Abbindung der Panoramastrecke soll bereits vor der für Dezember 2025 geplanten Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs Stuttgart 21 erfolgen. Bis zur Inbetriebnahme des Pfaffensteigtunnels sollen die Züge ab Böblingen ab diesem Zeitpunkt nur bis Stuttgart-Vaihingen verkehren. Eine Anbindung von Stuttgart-Vaihingen zum Hauptbahnhof ist nicht vorgesehen.

Gäste der Gäubahn sind deswegen gehalten, ab Stuttgart-Vaihingen auf die S-Bahn oder Stadtbahn umzusteigen. Eine teilweise Reduktion der entstehenden Fahrzeitverlängerungen ist durch einen sogenannten „Nordhalt“ an der Panoramabahn geplant, dessen Genehmigung, Realisierung und Fertigstellung aber ebenfalls unklar ist und nach derzeitigem Stand nicht zum Zeitpunkt der Abbindung der Gäubahn in Betrieb sein wird.

Dieser Umstand führte zu deutlicher Kritik an der Abbindung der Panoramastrecke. Insbesondere nahezu alle größeren Städte entlang der Gäubahn plädieren für eine Erhaltung der Direktverbindung während der Interimszeit. Der Erhalt der Direktverbindung wäre technisch umsetzbar. Hierzu heißt es in einem DB-internen Vermerk:

„Sollte die Forderung der Projektpartner aufkommen, die Gäubahn bis zur Fertigstellung der Flughafen-Führung (PFA 1.3b) interimswise bis zum Hauptbahnhof zu führen, so besteht die technische Möglichkeit, auf den Teilabtrag des Gäubahndamms zu verzichten: Die technische Machbarkeit – entweder mittels Errichtung einer Bohrfahlwand oder mittels Befestigung durch Vernageln und mit Spritzbeton oder hochfestem Stahldrahtgeflecht – wurde durch I.GT(8) geprüft und monetär bewertet.“

**Somit könnte die Gäubahntrasse aufrechterhalten und die Gäubahn interimswise weiter in den alten Kopfbahnhof geführt werden.“<sup>1</sup>**

(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Der Vermerk wird als

### **Anlage K 1**

beigefügt.

Eine bauliche Notwendigkeit der Unterbrechung der Gäubahn ist dementsprechend nicht gegeben. Einzelne Gleise des Kopfbahnhofs können zunächst erhalten bleiben, so dies erforderlich ist, um die weitere Anbindung zu gewährleisten. Sowohl der Züricher als auch der Berliner Hauptbahnhof funktionieren ebenfalls auf mehreren Ebenen.

Die Interessen der ggf. beizuladenden Landeshauptstadt Stuttgart an der Abbindung der Panoramastrecke zur Nutzung der oberirdischen Flächen der Eisenbahnanlagen für den Städtebau sind nachvollzieh-, aber aufschiebbar. Die Landeshauptstadt kann daher ggf. fakultativ beizuladen sein.

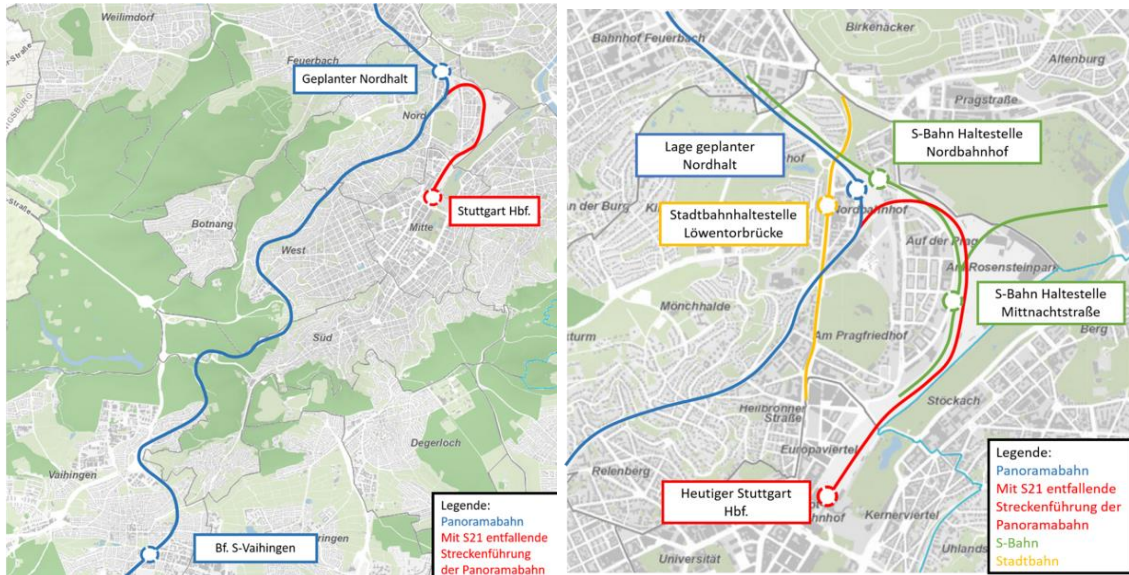
Die Diskussionen wurden im sog. „Faktencheck Gäubahn“ des Interessenverbandes Gäu-Neckar-Bodenseebahn, der am 25. November 2022 in Stuttgart stattfand, zusammengefasst. Die Vertreter der DB AG und der Vertreter der Landeshauptstadt sprachen sich gegen den Erhalt der Panoramastrecke für die Interimszeit aus. Stattdessen möchte man einen neuen Nordhalt errichten. Dieser soll sich im Bereich des heutigen Nordbahnhofs befinden und den Zugang zur Stuttgarter Innenstadt erleichtern, da durch die in der Nähe liegende Stadtbahnhaltestelle „Löwentorbrücke“ und die mehrere hundert Meter weit entfernte S-Bahn-Haltestelle Nordbahnhof ein erleichterter Umstieg in Richtung Innenstadt möglich sei.

Das Land Baden-Württemberg setzt sich dabei dafür ein, die Panoramastrecke dauerhaft über den Nordhalt im Betrieb zu belassen. Dies biete langfristig Vorteile und sei eine

---

<sup>1</sup> DB-Projekt Stuttgart-Ulm GmbH, Interimsweiser Weiterbetrieb der Gäubahn Richtung Stuttgart Hbf bis zur Inbetriebnahme des PFA 1.3b: Rechtliche, technische und vertragliche Aspekte, vom 28.02.2019.

mögliche Ergänzung zum Eisenbahnknoten Stuttgart.<sup>2</sup> Das zuständige Ministerium betont jedoch, den Erhalt der Panoramabahn bis zum Nordhalt als Ergänzung und nicht als Alternative zum bestehenden Vorhaben zu verstehen.



Quelle: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/bau-betrieb-ausbauprojekte/ausbauprojekte/eisenbahnknoten-stuttgart-2040/panoramabahn/>

Der Landesnaturschutzverband e.V., der Fahrgastverband PRO BAHN sowie der VCD Landesverband Baden-Württemberg kritisierten im Rahmen des Faktenchecks die vorgebrachten Argumente, da sie einer Nachprüfung nicht standhalten.<sup>3</sup> Die Verbände fordern deshalb eine unabhängige Überprüfung der von der DB vorgetragenen Argumente und darauf aufbauend einen zweiten Faktencheck.<sup>4</sup>

Wegen der hohen Klimarelevanz einer Verschlechterung des Bahnverkehrs hat auch der Kläger wiederholt Kritik an dem Vorhaben geäußert. Denn mittlerweile sind die Klimaschutzziele des Landes Baden-Württemberg im Landesklimaschutzgesetz verschärft worden. Es gilt nun auch die klimaschutzrechtliche Berücksichtigungspflicht des § 13 des Klimaschutzgesetzes des Bundes.<sup>5</sup> Mit der Abbindung der Gäubahn wird diesen

<sup>2</sup> <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/bau-betrieb-ausbauprojekte/ausbauprojekte/eisenbahnknoten-stuttgart-2040/panoramabahn/> (abgerufen 20.2.23).

<sup>3</sup> [Pressemitteilung von LNV, PRO BAHN und VCD vom 19.12.2022.](#)

<sup>4</sup> Die im Interessenverband zusammengeschlossenen Anliegerkommunen sind derzeit dabei, die von der DB und der Landeshauptstadt Stuttgart vorgetragenen Sachverhalte gutachterlich untersuchen zu lassen.

<sup>5</sup> Siehe die Stellungnahmen der DUH unter [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/sonstiges/221101\\_DUH\\_Stellungnahme\\_Klimaschutzgesetz\\_BaW%C3%BC.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/sonstiges/221101_DUH_Stellungnahme_Klimaschutzgesetz_BaW%C3%BC.pdf) sowie <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-mit-jahresbilanz-ampel-bricht-umwelt-und-klimaversprechen-und-gesetze-werd/> sowie

Zielen und Pflichten diametral zuwidergehandelt, da eine signifikante Zahl an Passagieren der Gäubahn wegen der deutlich verschlechterten Verkehrsanbindung nach Stuttgart auf das Auto ausweichen wird.

Insbesondere wird der erforderliche Umstieg auf die Stadtbahnen zu Verschlechterungen der Personenbeförderung führen und zusätzliche Nutzerinnen und Nutzer abschrecken. Denn beide Verkehrssysteme sind schon jetzt an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt. Die Züge der Stadtbahnen sind auf der Strecke in den Hauptverkehrszeiten vollständig ausgelastet und verkraften eine wesentliche zusätzliche Belastung nicht. Dramatisch ist die Lage der S-Bahn im Verkehrsverbund Stuttgart. Deren Leistung hat sich in den letzten Jahren immer mehr verschlechtert. Sie ist durch Ausfälle und Verspätungen sowie durch eine Angebotsreduzierung geprägt. Davon betroffen sind vor allem die Linien S 2 und S 3 als Zubringer zum Flughafen, die schon seit etwa einem Jahr nur noch im 30-Minuten-Takt, statt wie fahrplanmäßig vorgesehen, im 15-Minuten-Takt fahren. Dazu wurde die Strecke der S 3 (ursprünglich Backnang bis Flughafen und zurück) gekappt auf Backnang bis Stuttgart-Vaihingen und zurück. Weiter ist derzeit die Schienenstrecke von Stuttgart-Bad Cannstatt bis Waiblingen für Monate vollständig gesperrt. Für die nächsten Jahre sind weitere Vollsperrungen auf anderen Abschnitten, auch auf der sogenannten Stammstrecke zwischen Hauptbahnhof und Vaihingen, bereits angekündigt.

Dies alles wird dazu führen, dass die Unzuverlässigkeit insbesondere der S-Bahnen und der mit einem Umstieg von den Zügen der Gäubahn verbundene zusätzliche Zeitaufwand viele Nutzerinnen und Nutzer der Gäubahn zurück ins Auto bringen. Dies gilt insbesondere für Zehntausende, die täglich zur Arbeit nach Stuttgart pendeln. Der damit verbundene vermehrte Ausstoß von Treibhausgasen mit seinen schädlichen Klimaauswirkungen ist abzuwägen und steht einer Gäubahnabbindung ohne planungsrechtliche Entscheidung entgegen.

Die Abbindung der Gäubahn wurde darüber hinaus von der Bundesregierung thematisiert. Die Bundesregierung antwortete auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.<sup>6</sup> Darin wurde unter anderem die Frage gestellt, ob

---

<https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/nach-erfolgreicher-klimaklage-deutsche-umwelthilfe-fordert-ministerpraesident-kretschmann-auf-bis-2/>.

<sup>6</sup> [BT-Drucksache 19/17210](#).



die Streckenführung der Gäubahn noch vor Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs abgeben würde. Die Bundesregierung antwortete:

„Nach Auskunft der DB AG wird die Zuführung der Gäubahn zum Stuttgarter Hauptbahnhof im Stadtbezirk Stuttgart Nord im Bereich zwischen Nordbahnhofstraße und Ehmannstraße zum Zwecke der Anschwenkung der S-Bahn in die neue Lage über die Station Mittnachtstraße im Jahr vor der Inbetriebnahme des neuen Stuttgarter Durchgangsbahnhofs bauzeitlich unterbrochen. Die Gäubahn bleibt jedoch über den künftigen Regionalhalt Stuttgart-Vaihingen, dort bestehende Umstiegs-Möglichkeiten auf die S-Bahn und auf die Stadtbahn angebunden. Das Baukonzept ist im Planfeststellungsabschnittes (PFA) 1.5 bestandskräftig planfestgestellt. Der Bauzustand endet mit der Inbetriebnahme des PFA 1.3b, mit dem die Gäubahn über den Flughafen Stuttgart sowie den Fildertunnel zum neuen Stuttgarter Hauptbahnhof geführt wird.“<sup>7</sup>

Die Gäubahn ist Teil des Transeuropäischen Eisenbahnnetzes (vgl. Artt. 170 bis 172 AEUV). Durch die Kappung der Strecke auf unbestimmte Zeit wird das Netz unterbrochen.

## **II. Rechtliche Grundlagen**

Den rechtlichen Anknüpfungspunkt der Klage bilden die Planfeststellungsbeschlüsse zum Projekt „Stuttgart 21“. Dieses ist in mehreren Planfeststellungsabschnitten (PFA) planfestgestellt.

Die Erläuterung des Vorhabens fasst dies wie folgt zusammen:

„Dieses Vorhaben umfasst insgesamt 7 Planfeststellungsabschnitte und zentraler Bestandteil dieses Projektes, besser bekannt unter der Bezeichnung Stuttgart 21, ist die Umwandlung des bestehenden 16-gleisigen Kopfbahnhofs in einen achtgleisigen tiefergelegten Durchgangsbahnhof (Planfeststellungsabschnitt 1.1). Der neue Hauptbahnhof wird durch unterirdische Zulaufstrecken aus Richtung Feuerbach und Bad Cannstatt (PFA 1.5) bzw. Wangen und Ober-/Untertürkheim (PFA 1.6a) sowie den ca. 9,5 km langen Fildertunnel (PFA 1.2) angebunden. [...] Auf der Filderebene verläuft die neue Bahnstrecke oberirdisch und in enger Anlehnung an die Bundesautobahn A 8 (PFA 1.3). [...]

---

<sup>7</sup> Diese Antwort stammt aus 2019 und bezieht sich auf den Stand der Planungen und Planfeststellungsbeschlüsse vor dem Ersatz des beantragten Planfeststellungsabschnittes 1.3b durch den Pfaffensteigtunnel.

In die Planung einbezogen ist die Anbindung des Stuttgarter Flughafens an das Fernverkehrsnetz der DB Netz AG. Die bestehende unterirdische S-Bahnstation „Flughafen“ wird umgebaut. **An dieser Station werden dann künftig neben den S-Bahnen auch die Regional- und Fernzüge der Gäubahn** von und nach Horb - Singen - Zürich halten. Als „Station Terminalbereich“ ist sie Teil des „Filderbahnhofs/Flughafen“. Zwischen Oberai-chen und Dürtlewang werden die Gäubahn und die Filderbahn durch die „Rohrer Kurve“ miteinander verbunden (Bestandteil des PFA 1.3). Züge aus Richtung Singen können so unmittelbar den Flughafen Stuttgart anfahren.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichnenden).

Die Realisierung von „Stuttgart 21“ soll nach den planerischen Aussagen trotz der Auf-teilung in sieben Planfeststellungsabschnitte als einheitliches Projekt verstanden wer-den.

Dabei wurde sogleich in mehreren Planfeststellungsbeschlüssen festgehalten, dass die Problembewältigung für das Gesamtvorhaben nur deshalb gelingt, weil eine unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte vorgesehen ist.

Im Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.1 wird insofern ausge-führt:

„Durch die geplante unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ist eine Gesamtbeurteilung des komplexen Vorhabens gewährleistet und der Zusammen-hang gewahrt. Dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann Rechnung ge-tragen werden.“<sup>8</sup>

(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden).

Bestätigt wird dies im Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.5.

Durch

„die geplante unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ist eine Gesamtbeurteilung des komplexen Vorhabens gewährleistet und der Zusammenhang gewahrt. Dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann Rechnung getragen werden.“<sup>9</sup>

(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden),

---

<sup>8</sup> PFA 1.1, S. 164.

<sup>9</sup> PFA 1.5, S. 196.

so das Planwerk.

Für den vorliegende Klage sind, wie noch auszuführen sein wird, vor allem die PFA 1.1, 1.5 und 1.3a von Relevanz.

## 1. Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.1

Mit dem Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.1 wurde die Abschnittsbildung der einzelnen Planfeststellungsabschnitte grundlegend gerechtfertigt. Dabei wurde, zu Recht, darauf hingewiesen, dass die Bildung der einzelnen Planfeststellungsabschnitte nicht zu einer unzumutbaren Verkürzung der Effektivität des Rechtsschutzes führen darf.

Im Einzelnen wurde ausgeführt:

„Durch die hier konkret gewählte Abschnittsbildung wird dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung Rechnung getragen. Die vor- und nachfolgenden Abschnitte werden in der Art eines "vorläufigen positiven Gesamturteils" auch im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit zu einem Gesamtprojekt hinreichend verknüpft. Das für den Streckenbereich Wendlingen – Ulm durchgeführte Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung liefert hierzu erste Anhaltspunkte. Zusammen mit dem ebenfalls bereits abgeschlossenen Raumordnungsverfahren Stuttgart-Wendlingen mit Flughafenanbindung und Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart ergibt sich eine gesamtplanerische Beurteilung, auf der die einzelnen Planungsabschnitte aufbauen können. Dies ist Sinn und Zweck der gestuften Prüfungsreihenfolge. Die in den Raumordnungsverfahren nicht berücksichtigten privaten Belange müssen nunmehr in den Planfeststellungsverfahren eingebracht und mit den öffentlichen Belangen vertieft abgewogen werden. Die Abschnittsbildung darf deshalb nicht dazu führen, dass die nach Art. 19 Abs. 4 S. 1 Grundgesetz gewährleisteten Rechtsschutzmöglichkeiten faktisch unmöglich gemacht werden. Eine planerische Gesamtabwägung muss noch sinnvoll möglich sein. Ebenso dürfen Teilabschnitte nicht ohne sachlichen Bezug auf eine konzeptionelle Gesamtplanung gebildet werden. Sachfragen, die sachgerecht nur einheitlich gelöst werden können, dürfen verfahrensrechtlich nur einheitlich geplant und entschieden werden. Dies wird durch die gewählte Abschnittsbildung gewährleistet. Die Abschnittsbildung lässt variierende Planungen in vorhergehenden und nachfolgenden Abschnitten zu, solange die gewählte Trassenführung im vorliegenden Abschnitt nicht tangiert wird. Dies ist aufgrund der festgelegten Planfeststellungsgrenzen in beide Richtungen ge-

währleistet. Soweit Varianten Einfluss auf die Gesamtkonzeption der Planung haben können, werden sie in jedem Abschnitt behandelt. Insoweit ist auch die folgende Alternativenprüfung nicht eingeschränkt und die Sorge einiger Einwender/Einwenderinnen, dass durch den vorgezogenen Bau einzelner Abschnitte vollendete Tatsachen für die folgenden Abschnitte geschaffen werden könnten und dies zu einer Einschränkung der Rechte führen könnte, unbegründet. Kleinräumige, nur im einzelnen Abschnitt maßgebliche Varianten werden abschnittsbezogen behandelt. Durch diese Vorgehensweise kommt es auf die Reihenfolge, in der die Abschnitte ins Verfahren gebracht werden, nicht an, solange die Verwirklichungsabsicht für alle Abschnitte feststeht.

Die Abschnittsbildung ist nicht willkürlich gewählt, sondern orientiert sich an den Problemschwerpunkten, den unterschiedlichen Konfliktpunkten und unter Berücksichtigung der Gebietskörperschaftsgrenzen. Überschneidungen lassen sich dabei im Einzelfall und in einzelnen Konfliktbereichen nicht gänzlich vermeiden. Diese Punkte müssen dann in allen Abschnitten gleichartig behandelt werden. Durch die geplante unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ist eine Gesamtbeurteilung des komplexen Vorhabens gewährleistet und der Zusammenhang gewahrt. Dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann Rechnung getragen werden.<sup>10</sup>

(Unterstreichungen durch den Unterzeichnenden).

Daraus ergibt sich, dass die planerische Gesamtabwägung für das Konzept des Gesamtvorhabens Stuttgart 21 von einer unmittelbaren zeitlichen Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ausgegangen ist.

Kläger, wie der Kläger des vorliegenden Verfahrens, dem insbesondere am Klimaschutz gelegen ist, haben daher keinen Rechtsschutz gegen die bisherigen Planfeststellungsbeschlüsse zu den einzelnen Abschnitten, insbesondere die Abschnittsbildung im Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1, ersucht, da sie darauf vertrauten, dass wegen der zur Geschäftsgrundlage des Gesamtkonzepts gemachten unmittelbaren zeitlichen Abfolge der Umsetzung der Planfeststellungsbeschlusses nicht mit einer Unterbrechung des direkten Zugverkehrs aus Richtung Bodensee zum Hauptbahnhof Stuttgart zu rechnen ist.

Eine Aufgabe dieses Gesamtkonzepts greift unmittelbar in die Grundkonzeption der Planfeststellungsbeschlüsse ein.

---

<sup>10</sup> PFA 1.1, S. 163 f.

## 2. Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.5

Das betriebliche Ruhen der Trasse der Panoramabahn wurde im PFA 1.5 planfestgestellt:

„Um die S-Bahn-Anbindung Stuttgart Nord bauen zu können, muss die Gäubahnstrecke stillgelegt und der Bahndamm der Gäubahn im Bereich des S-Bahn-Baufelds zum Teil abgetragen werden. Dies ist nötig, um während der Bauzeit provisorische S-Bahngleise zur Aufrechterhaltung des S-Bahn-Verkehrs einrichten zu können. Das Verkehrskonzept von Stuttgart 21 sieht für die Gäubahntrasse von Stuttgart-Hauptbahnhof bis Stuttgart-Vaihingen keinen Eisenbahnverkehr mehr vor. Eine Anbindung der Gäubahntrasse an die neuen S-Bahngleise ist daher nicht erforderlich und auch nicht geplant.“<sup>11</sup>

Darüber hinaus wird festgestellt, dass die Panoramastrecke nicht als Ersatzstrecke für mögliche Ausfälle der S-Bahnen aufrechterhalten werden soll:

„Da die Gäubahn nach dem der Planung zugrunde liegenden Verkehrskonzept zwischen Stuttgart-Vaihingen und Stuttgart-Hauptbahnhof nicht mehr erforderlich ist, wäre es unwirtschaftlich, sie nur für den Störfall mit hohem Unterhaltungsaufwand weiter betriebsfähig zu halten.“<sup>12</sup>

Ergänzend hierzu findet sich im Erläuterungsbericht Teil I zum PFA 1.5, welcher Teil des festgestellten Planes ist, die Beschreibung der bevorstehenden Maßnahmen. Das Vorhaben betreffe insbesondere

„den Bahnknoten Stuttgart einschließlich der Umgestaltung des Stuttgarter Hauptbahnhofs und der Anbindung der Gäubahn an die bestehende Filderbahn mit dem neuen Filderbahnhof Flughafen“.<sup>13</sup>

Sowohl die Abbindung der Panoramastrecke als auch die Anbindung der Gäubahn über den Flughafen wurde demnach im PFA 1.5 planfestgestellt.

Zum konkreten Ablauf der Realisierung trifft der PFA 1.5 keine Regelung. Es ist jedoch von einer

---

<sup>11</sup> PFA 1.5, S. 268.

<sup>12</sup> PFA 1.5, S. 233.

<sup>13</sup> Erläuterungsbericht Teil I, S. 9.

„unmittelbaren zeitlichen Folge“

der Planfeststellungsabschnitte die Rede, die die Problembewältigung erst möglich macht.<sup>14</sup> Im Erläuterungsbericht Teil III finden sich sodann konkretisierende zeitliche Regelungen. Die Bauzeit des PFA 1.5 wird darin auf sieben Jahre veranschlagt.<sup>15</sup> Darüber hinaus sieht die Anlage 14 vor, dass die Abbindung der Panoramastrecke mindestens vier Monate vor Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs zu erfolgen hat.<sup>16</sup>

### **3. Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3**

Von weiterer Bedeutung sind die Regelungen des PFA 1.3.

#### **a. Ursprüngliche Planung**

Ursprünglich sollte der PFA 1.3 die Anbindung der Fildern mit dem Flughafen und der Neuen Messe regeln. So findet sich im PFA 1.1 im Rahmen der Beschreibung der einzelnen Abschnitte noch folgende Information:

„Dieser Abschnitt umfasst die autobahnparallele Trassenführung der Neubaustrecke vom Echterdinger Ei bis zum Bereich Plieningen/Scharnhausen und den gesamten Bereich des neu entstehenden Filderbahnhofs/Flughafen einschließlich der Verbindung zwischen Gäubahn und Filderbahn (Rohrer Kurve). Die Verbindung zwischen Filderbahn und der Neubaustrecke verläuft in Tunnelstrecken, ebenso wie die Zuführung der Neubaustrecke zum neuen unterirdischen Fernbahnhof am Flughafen. Auch das im Bereich der Rohrer Kurve neu zu erstellende S-Bahn-Gleis Richtung Stuttgart wird im Tunnel geführt.“<sup>17</sup>

Auf der bestehenden Fildertrasse sollte es zwischen Rohrer Kurve und dem S-Bahn-Halt am Flughafen zu Mischverkehr des S-Bahn-, Regional- und Fernverkehrs kommen. Dies wurde jedoch ursprünglich durch die Beklagte als nicht genehmigungsfähig eingestuft, da die Benutzung des bisherigen S-Bahn-Tunnels für den Fern- und Regionalverkehr zu schmal sei und deshalb einer Ausnahmegenehmigung bedürfe.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> PFA 1.5, S.196.

<sup>15</sup> Erläuterungsbericht Teil III, S. 11.

<sup>16</sup> Anlage 14, S. 20.

<sup>17</sup> PFA 1.1, S. 162.

<sup>18</sup> [http://wikireal.info/wiki/Stuttgart\\_21/Anhörung\\_PFA\\_1.3#cite\\_note-StZ-20150-06-17-1](http://wikireal.info/wiki/Stuttgart_21/Anhörung_PFA_1.3#cite_note-StZ-20150-06-17-1).

## **b. Teilung des Planfeststellungsabschnitts in 1.3a und 1.3b**

Im März 2015 gab die beizuladende Projektträgerin bekannt, dass der ursprüngliche PFA 1.3 in die Abschnitte 1.3a (Strecke vom Ende des Fildertunnels Richtung Ulm inkl. Flughafenbahnhof bis Wendlingen) und 1.3b (Führung der Gäubahn ab Ende Fildertunnel über einen zusätzlichen dritten Bahnsteig am bestehenden S-Bahnhof des Flughafens mit anschließender Führung der Gäubahnzüge über die bestehenden S-Bahn-Gleise bis Böblingen/Sindelfingen) geteilt werden würde.

### **aa. Feststellungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.3a**

Der PFA 1.3a vom 14. Juli 2016 soll danach die Neubaustrecke parallel zur Autobahn A8 vom Portal des Fildertunnels bis hin zum PFA 1.4 planfeststellen:

„Er umfasst den fünf Kilometer langen Abschnitt der Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen-Ulm entlang der Bundesautobahn A 8 zwischen den Grenzen der Planfeststellungsabschnitte 1.2 (Fildertunnel) und 1.4 (Filderbereich bis Wendlingen), den neuen Fern- und Regionalbahnhof unter dem Flughafen- und Messegelände (Station NBS), dessen Anbindung an die Neubaustrecke (Flughafentunnel) sowie die abschnittsweise Verlegung der Landesstraße 1204. Gegenstand dieses neuen Teilabschnitts ist außerdem die Herstellung des Anschlussbereiches der Neubaustrecke an die Flughafenkurve – der Strecke, die später zum bestehenden S-Bahnhof Flughafen/Messe gebaut wird.“<sup>19</sup>

Der PFA 1.3a trifft hinsichtlich der Gäubahn folgende Feststellungen:

„Der Umstand, dass der Gäubahnabschnitt von Stuttgart-Vaihingen nach Stuttgart Hauptbahnhof nach Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur nicht mehr durchgängig befahrbar ist, ist nicht Antragsgegenstand des PFA 1.3a, sondern folgt aus den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen der PFA 1.1 und 1.5. Im Rahmen des hiesigen Verfahrens ist aber der Frage nachzugehen, ob in ausreichendem Umfang Möglichkeiten nutzbar zur Verfügung stehen, um in dem etwaigen Interimszeitraum zwischen der Inbetriebnahme des PFA 1.3a und des PFA 1.3b den Fern- und Regionalverkehr zwischen Stuttgart und Singen/Horb aufrechtzuerhalten. Diese Frage wurde durch die Aufspaltung des ursprünglichen PFA 1.3 aufgeworfen. Für deren Beantwortung legte der Vorhabenträger der NBS ein Übergangskonzept

---

<sup>19</sup> <https://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/mediathek/detail/media/pfa-13a-neubaustrecke-mit-station-nbs-planfeststellungsbeschluss-berichte/mediaParameter/show/Medium/>.

für die Gäubahnverkehre im Interimszeitraum vor. Diese Unterlagen wurden vom Referat 23 „Aktive Kapazitätsüberwachung“ beim Eisenbahn-Bundesamt geprüft. Es kommt zu dem Ergebnis, dass die vorgeschlagenen Varianten zur Bewältigung des Verkehrs geeignet sind. Es empfiehlt, vor Umsetzung einer Variante die Fahrplanstabilität und Betriebsqualität eines detailliert zu erstellenden Fahrplankonzepts durch eisenbahnbetriebswissenschaftliche Untersuchungen zu überprüfen. Diesem Vorschlag trägt die Planfeststellungsbehörde mit Nebenbestimmung A.5.7.6 Rechnung.“<sup>20</sup>

Die Relevanz des PFA 1.3a wurde darüber hinaus im Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 14. Februar 2017 thematisiert. Darin stellte das Gericht die „knotentypische“ Verknüpfungsfunktion des PFA 1.3a fest:

„Allerdings ist einzuräumen, dass große Teile des planfestgestellten Vorhabens der planerischen Konfliktlösung hinsichtlich der Anbindung der Gäubahn dienen, die nunmehr über die entlang des Flughafens verlaufende Strecke geführt werden soll, weil sie aufgrund der Neuausrichtung des Stuttgarter Hauptbahnhofs als Tiefbahnhof nicht mehr auf ihrer bisherigen Trasse dorthin verlaufen kann. Dem Planfeststellungsabschnitt 1.3a kommt, da er in Bezug auf einzelne bauliche Bestandteile den Verlauf der Gäubahn über den Flughafen vorbereitet, damit „knotentypische“ Verknüpfungsfunktion zu.“<sup>21</sup>.

#### **bb. Antrag zum Planfeststellungsabschnitt 1.3b**

Der beantragte PFA 1.3b befasst sich mit dem kreuzungsfreien Ausbau der Rohrer Kurve, dem dritten Gleis an der S-Bahnstation Flughafen, welches für Gäubahnzüge vorgesehen ist, sowie einer Weichenverbindung westlich des bestehenden S-Bahnhalts Leinfeldern.

Das Planfeststellungsverfahren wurde im Juni 2017 begonnen.

Wegen mehrerer Planänderungsverfahren liegt bislang noch kein Planfeststellungsbeschluss vor.

Anfang des Jahres 2021 wurde eine neue Debatte eröffnet. Danach soll der PFA 1.3b nicht mehr umgesetzt und stattdessen der sog. Pfaffensteigtunnel (oder auch: Gäubahntunnel) gebaut werden.

---

<sup>20</sup> PFA 1.3a, S. 295.

<sup>21</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.2.2017 – 5 S 2122/16, juris Rn. 5.



Konkret stellte Staatssekretär Steffen Bilger am 4. März 2021 nähere Details für einen gegenüber bisherigen Planungen deutlich veränderten Linienverlauf vor. Dieser soll sich wie folgt gestalten:

„Beginnend von der Ausfädelung aus dem Flughafentunnel Ost unterquert der Tunnel die Autobahn BAB 8 sowie die derzeit im Bau befindliche Neubaustrecke Stuttgart-Ulm im Bereich des Stuttgarter Flughafens zweimal. Im weiteren Verlauf werden die Trassen der Stadtbahn U6, die Bundesstraße B 27 nördlich von Echterdingen, die Stadtbahn U5 und die Bestandsstrecke 4861 im Bereich des Bahnhofs Leinfelden unterfahren. Die Ortslage Leinfelden wird auf einer Länge von ca. 400 m unterquert, wobei hiervon etwas weniger als die Hälfte auf ein Gewerbegebiet entfällt.“<sup>22</sup>

Mit einer Kleinen Anfrage u.a. der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN wurde unter anderem die Frage aufgeworfen,

„warum der Gäubahntunnel, der die Gäubahn an den Bahnhof Stuttgart anbinden soll, nicht dem Projekt Stuttgart 21 zugerechnet wird, wie es zuvor ja mit der Rohrer Kurve der Fall war.“<sup>23</sup>

Auf die Frage, wo genau die Abgrenzung verlaufen solle, zwischen dem vom Bund geplanten „Gäubahntunnel“ und dem Projekt „Stuttgart 21“, konnte die Bundesregierung im April 2021 nichts Genaueres mitteilen.<sup>24</sup>

Im Zuge der 29. Lenkungskreissitzung am 18. Juli 2022 verabschiedeten die Bundesregierung, die DB Netz AG sowie verschiedene Landesvertreter eine gemeinsame Erklärung zur Planung und Realisierung des „Gäubahnausbau, Abschnitt Nord“.<sup>25</sup>

Die Parteien verständigten sich,

---

<sup>22</sup> [DB Projekt Stuttgart-Ulm, Ergänzung der Variante „Gäubahntunnel“ in der Variantendiskussion zum Planfeststellungsverfahren PFA 1.3b Gäubahnführung, Stand: 05.03.2021.](#)

<sup>23</sup> BT-Drucksache 19/28568 vom 15.04.2021.

<sup>24</sup> Ebd., vgl. Frage 46.

<sup>25</sup> Gemeinsame Erklärung zur Planung und Realisierung „Gäubahn, Abschnitt Nord“ und „P-Option“, verfügbar unter: <https://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/presse/pressemitteilungen/newsdetail/news/stuttgart-21-gaeubahnausbau-auf-dem-weg/> (zuletzt aufgerufen am 14.04.2023)

„dass der Planfeststellungsantrag im Abschnitt 1.3b erst (Zug um Zug) zurückgenommen wird, wenn die Ausbaustrecke Gäubahn Abschnitt Nord zur Planfeststellung beantragt wird.“<sup>26</sup>

Man einigte sich darüber hinaus, dass für das Vorhaben 270 Mio. Euro aus dem Projektbudget des Projekts Stuttgart 21 zur Verfügung gestellt werde.<sup>27</sup>

Der Gäubahn- oder Pfaffensteigtunnel soll Bestandteil des Bundesverkehrswegeplans werden, werden. Details der Planung ergeben sich aus dem zugehörigen Projektdossier.<sup>28</sup> So sind für die Planungs- und Bauphase (schon jetzt) insgesamt 13 Jahre (!) veranschlagt.<sup>29</sup> Aus der gemeinsamen Erklärung des Lenkungskreises geht hervor, dass die Baumaßnahmen im Jahr 2026 beginnen sollen und der Abschnitt Nord voraussichtlich Ende 2032 in Betrieb genommen werde.<sup>30</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass die Gäubahnführung über den Flughafen damit nicht mehr Teil des Projekts „Stuttgart 21“ ist.

Wenn dem so ist, kann ein Planfeststellungsbeschluss für den sogenannten Pfaffensteigtunnel, wann dieser auch immer ergehen mag, auch keine nachträgliche Legitimierung einer Änderung des zeitlichen Grundkonzepts von Stuttgart 21 zur Folge haben.

Die Beibehaltung der direkten Anbindung des Stuttgarter Hauptbahnhofs an die auf den Hauptbahnhof zulaufenden Strecken ist Teil des planfestgestellten Konzepts. Die beizuladende Projektträgerin kann dieses Konzept nicht durch einen außerhalb der Planfeststellungsabschnitte gelegenen anderen Planfeststellungsbeschluss ersetzen, ohne eine direkte Anbindung für die ganz erhebliche Übergangszeit zu gewährleisten.

---

<sup>26</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 7, S. 3.

<sup>27</sup> Beschlussvorlage der Sondersitzung des Lenkungskreises Stuttgart21 am 18.07.2021, verfügbar unter: <https://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/presse/pressemitteilungen/newsdetail/news/stuttgart-21-gaeubahnausbau-auf-dem-weg/>, zuletzt aufgerufen am 14.04.2023.

<sup>28</sup> [Bundesverkehrswegeplan 2030 – Teil Schiene, Projektdossier Planfall 040b, Stand: 08.03.2021.](#)

<sup>29</sup> Ebd., S. 25.

<sup>30</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 8, S. 3.

## **B. Rechtliche Begründung**

Die zulässige Klage ist begründet.

Das aktuell durch die beizuladende Vorhabenträgerin verfolgte Projekt ist im Hinblick auf die fehlende direkte Anbindung der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof und eine deutlich mehr als 6 Monate dauernde Unterbrechung nicht mit dem planfestgestellten Konzept des Projekts Stuttgart 21 vereinbar.

Eine Legalisierung des aktuell verfolgten Konzepts ist unterblieben.

Die Legalisierung kann auch nicht durch einen Planfeststellungsbeschluss zum sogenannten Pfaffensteigtunnel erfolgen.

Dies ergibt sich schon daraus, dass der Pfaffensteigtunnel kein Planfeststellungsabschnitt im Zuge des Konzepts Stuttgart 21 sein wird. Ein außerhalb der Planfeststellungsabschnitte S 21 gelegener Planfeststellungsbeschluss kann daher keine Legalisierung zur Folge haben.

Hinzu kommt, dass der Planfeststellungsantrag noch nicht einmal gestellt ist. Wann ein Planfeststellungsbeschluss für den Pfaffensteigtunnel ergeht, ist daher noch unklar. Geht man „best case“ von einer Antragstellung im Sommer 2023 und einer Planfeststellung im Winter 2024/25 aus, wird die Gewährung effektiven Rechtsschutzes, der gegen die Planfeststellung möglich ist, weitere mindestens 1 bis 2 Jahre, damit bis ca. Winter 2026/27 in Anspruch nehmen. Klagen hätten zwar keine aufschiebende Wirkung. Man kann aber nicht per se unterstellen, dass Klagen nicht erfolgreich seien.

Wären sie erfolgreich, würde die beizuladende Projektträgerin wieder auf das alte Konzept zurückfallen. Gleichzeitig plant die Projektträgerin aber, den unterirdischen Hauptbahnhof Stuttgart im Herbst 2025 in Betrieb zu nehmen und die Gäubahn mindestens 4 Monate vorher abzubinden und unwiederbringliche Eingriffe in die Eisenbahninfrastruktur umzusetzen. Dies passt schon zeitlich nicht zusammen. Es muss gewährleistet sein, dass eine direkte Anbindung der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof möglich ist und nicht durch die „Planungssalti“ der Projektträgerin unmöglich gemacht wird.

So liegt die Situation aber derzeit.

Denn die beizuladenden Projektträgerin beabsichtigt, die Abbindung der Gäubahn im Jahr 2025 umzusetzen.

Die Beklagte als die für die Beachtung des planfestgestellten Konzepts zuständige Aufsichtsbehörde beabsichtigt gleichwohl nicht, dagegen ordnungsbehördlich einzuschreiten.

Dieses mangelnde Vorgehen der Beklagten kann durch den Kläger nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG gerügt werden.

Denn dem Kläger geht es um den Erlass eines Verwaltungsakts zur Überwachung und zur Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen wegen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 UmwRG, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts und des Landesrechts dienen.

Eine Legalisierung des aktuell verfolgten Konzepts würde erfordern, dass sowohl die aus § 13 KSG bundesrechtlich folgende Klimaschutzabwägung als auch die Belange des § 7 KlimaG BW beachtet werden. Diese Belange gehören zu den Zielen, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

Ob dies der Fall ist, ist einem ggf. legalisierenden Verfahren unter Beachtung der für eine Abwägung nötigen rechtlichen Voraussetzungen und Verfahrensschritte vorbehalten. Der Verweis der Projektträgerin auf eine ausreichende Interimsanbindung über den Umsteigebahnhof Stuttgart-Vaihingen ist dazu nicht ausreichend.

## **I. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist zulässig.

### **1. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs**

Der Verwaltungsgerichtshof ist für die Entscheidung der Sache sachlich zuständig (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 7 VwGO).

Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 7 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung öffentlicher Eisenbahnen betreffen.

Diese Voraussetzung liegt hier vor.

Der Kläger begehrt die rechtmäßige Vollziehung des Planfeststellungskonzepts für das Projekt Stuttgart 21, wie es in den im Tatbestand dargestellten Planfeststellungsbeschlüssen zum Ausdruck gekommen ist. Damit geht es ihm streitgegenständlich um ein Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung einer öffentlichen Eisenbahn.

Die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich nicht aus § 50 Abs. 1 Nummer 6 VwGO in Verbindung mit § 18e Absatz 1 AEG und der Anlage 1 zu dieser Bestimmung. Insofern verweisen wir auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs im Beschluss vom 14. Februar 2017 – 5 S 2122/16. Im Übrigen ist der Streckenverlauf der Gäubahn nicht mit der Ausbau-/Neubaustrecke Stuttgart – Ulm – Augsburg identisch.

### **2. Klagebefugnis**

Der Kläger, der eine Verpflichtungsklage in Form einer Bescheidungsklage geltend macht, kann das auch bei der Verpflichtungsklage anzuwendende Erfordernis der Klagebefugnis darlegen.

Die Klagebefugnis ergibt sich aus § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO i.V.m. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 UmwRG, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen.

Der Kläger begehrt vorliegend einen derartigen Verwaltungsakt.

Mit diesem soll die Summe der Planfeststellungsbeschlüsse für das Projekt Stuttgart 21 insofern durchgesetzt werden, als die Umsetzung in dem aus Gründen der Problembewältigung geregelten engen zeitlichen Zusammenhang erfolgt. Eine davon abweichende Abbindung der Gäubahn, die einen anderen zeitlichen Rahmen beansprucht, bedarf einer rechtlichen Grundlage. Diese fehlt.

Der Kläger geht mit diesem rechtlichen Ansatz gegen die Verletzung von § 18 Abs. 1 bzw. § 18d AEG vor, da Eingriffe in Eisenbahninfrastrukturanlagen einer Planfeststellung bedürfen.

Die Vorschrift ist eine umweltbezogene Rechtsvorschrift, da die Umweltverträglichkeit in diesem Verfahren zu prüfen ist (§ 18 Abs. 1 Satz 2 und § 18d AEG).

Die Planfeststellungsbeschlüsse für das Projekt Stuttgart 21 dienen daher der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts.

Das beehrte ordnungsbehördliche Einschreiten fällt daher in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG.

Der Umstand, dass die Beklagte einen solchen ordnungsbehördlichen Verwaltungsakt nicht erlassen hat, steht der Klagebefugnis nicht entgegen. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband, so dass auch diese Voraussetzung erfüllt ist.

Dem Kläger geht es mit seiner Klage um klimaschützende Ziele. Denn die (wohlmöglich) jahrzehntelange Abbindung der Gäubahn wirkt sich nachteilig auf den Klimaschutz aus.

Der Umweltschutz (und damit auch der Klimaschutz) zählt zu den Belangen, die der Kläger nach seiner Satzung fördert (§ 2 Abs. 2j der Satzung - [Über uns – Deutsche Umwelthilfe e.V. \(duh.de\)](#)).

Der zeitliche Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG steht der Klage nicht entgegen. Die Vorschrift ist am 2. Juni 2017 in Kraft getreten. Die Planfeststellungsbeschlüsse für das Projekt Stuttgart 21 stammen zwar aus der Zeit vor dem 2. Juni 2017. Die Entscheidung, um die es hier geht, ist aber eine aufsichtsrechtliche Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG. Diese ist noch nicht ergangen, sie kann daher keine Bestandskraft erlangt haben (§ 8 Abs. 2 Nummer 1 UmwRG).

### **3. Rechtsschutzbedürfnis des Klägers**

Dem Kläger steht das Rechtsschutzbedürfnis zu.

Er hat am 27. April 2023 einen mit seinem Klagebegehren korrelierenden Antrag bei der Beklagten gestellt und um entsprechende Bescheidung innerhalb eines Monats ersucht,

#### **Anlage K 2.**

Diesem Begehren wurde nicht entsprochen.

Eine Reaktion der Beklagten erfolgte nicht.

### **II. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet.

Der entsprechende Rechtsbehelf des Klägers ist nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nummer 2 UmwRG begründet, da das Unterlassen der Beklagten zum Erlass einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften (§§ 18 Abs. 1 und 18d AEG) verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach einer Satzung fördert.

Die jahrelange, wahrscheinlich sogar jahrzehntelange Abbindung der Gäubahn von ihrer direkten Anbindung an den Stuttgarter Hauptbahnhof ist nicht legalisiert, insbesondere nicht mit dem Planfeststellungskonzept Stuttgart 21 vereinbar. Die Problembewältigung für den PFB 1.1 und den 1.5 gelang nur deshalb, weil eine unmittelbare zeitliche Folge der Umsetzung der Planfeststellungsabschnitte zur „Geschäftsgrundlage“ gemacht wurde.<sup>31</sup>

Eine Legalisierung der Vorgehensweise bedarf einer ändernden Planfeststellung.

Diese liegt nicht vor, auch nicht mit der Entscheidung zur Teilung des PFA 1.3 in die Abschnitte 1.3a und 1.3b. Denn anlässlich der Teilungsentscheidung ist ausweislich der Planfeststellungsunterlagen keine Aussage dazu getroffen worden, dass die Problembewältigung nun anders gelingt als im Rahmen des PFB 1.5 vorgesehen – es blieb bei der „engen zeitlichen Folge“, die Änderung betraf lediglich die technische Umsetzung, nicht den zeitlichen Rahmen.

Dieser zeitliche Rahmen wurde erst durch die Entscheidung zur Verwirklichung des Pfaffensteig- oder Gäubahntunnels aufgegeben, verbunden mit der geplanten Rücknahme des Planfeststellungsantrags zum PFA 1.3b.

Eine unternehmerische Entscheidung der Projektträgerin ersetzt aber nicht deren verfahrensrechtliche Umsetzung im Rahmen des Planfeststellungsrechts. Man kann nicht erst ein Vorhaben durch abschnittsweise Planfeststellungsabschnitte beschließen und dabei feststellen, dass die Problembewältigung sowohl einzelner Abschnitte als auch des Gesamtvorhabens nur bei einer engen zeitlichen Folge der Umsetzung der Abschnitte gelingt, um dann auf halber Strecke davon abzusehen und den Abschnitt 1.3b aufzugeben, um ein erst in erheblicher späterer Zeit umzusetzendes Alternativkonzept zu verfolgen, ohne fachplanerisch die Probleme zu lösen, die sich dadurch für die vorangegangenen Planfeststellungsabschnitte stellen.

Dies bedarf einer Planfeststellung, die die Änderung des Gesamtkonzepts in den Blick nimmt und gleichzeitig zur Abschnittsbildung für S 21 zählt.

Diese Planfeststellung hat die zum Zeitpunkt ihres Erlasses geltende Sach- und Rechtslage zu berücksichtigen.

---

<sup>31</sup> PFA 1.1, S. 164 und 1.5, S. 196.



Dazu zählt die nun erforderliche Abwägung des Klimaschutzes, sei es über § 13 KSG oder § 7 KlimaG BW. Sowohl die erheblich über den in den Planfeststellungsbeschlüssen zum Projekt Stuttgart 21 in zeitlicher Hinsicht hinausgehende Unterbindung des direkten Zugangs der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof als auch die Schaffung eines sogenannten Nordhalts sind von dem bisherigen Planfeststellungskonzept nicht getragen. Dies verstößt wegen §§ 18 und 18d AEG gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 4 UmwRG.

§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nummer 2 UmwRG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG eröffnet nach seinem Wortlaut kein Ermessen. Eine Entsprechung zu der Regelung des § 113 Abs. 5 VwGO findet sich im UmwRG nicht. Sofern der Senat daher der Auffassung ist, dass nicht nur ein Bescheidungsantrag, sondern ein Verpflichtungsantrag zu stellen ist, bitten wir um einen

### **rechtlichen Hinweis.**

Soweit es den Bescheidungsantrag angeht, verweisen wir auf die unionsrechtlich gebotene Ermessensreduzierung, da die nicht von dem Konzept des Planfeststellungsbeschlusses Stuttgart 21 getragene Umsetzung auch nicht mit dem unionsrechtlichen UVP-Recht vereinbar ist.<sup>32</sup>

Im Einzelnen ist auf folgendes hinzuweisen:

#### **1. Planänderungsverfahren nach § 18d AEG i.V.m. § 76 VwVfG**

Nach § 18d AEG findet für die Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens die Vorschrift des § 76 VwVfG Anwendung.

Nach § 76 Abs. 2 VwVfG kann von einer Planänderung nur dann abgesehen werden, wenn es sich um eine Änderung von unwesentlicher Bedeutung handelt.

---

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 1.6.2017 – 9 C 2.16 – NVwZ 2017, 1634 Rn. 24 mit entsprechenden Hinweisen bei Schieferdecker, in: Beckmann/Kment, UVP/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rn. 88.

### a. Änderung der Planfeststellung

Durch das Verlassen des engen zeitlichen Zusammenhangs zur Umsetzung der Planfeststellungsabschnitte liegt eine Änderung der Planfeststellung im Rechtssinne vor.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedarf

„[d]ie Änderung eines planfestgestellten Vorhabens nach seiner Fertigstellung ... stets einer Planfeststellung. Maßgebend ist, ob das Vorhaben vom Regelungsgehalt einer früheren wirksamen Zulassungsentscheidung noch oder nicht mehr gedeckt ist.“<sup>33</sup>

Das relevante Vorhaben ist hier die Abbindung der Gäubahn, deren verkehrliche Anbindung an den Stuttgarter Hauptbahnhof erst viele Jahre später erfolgen wird. Das Gesamtkonzept für Stuttgart 21, insbesondere die Abschnittsbildung, sieht eine unmittelbare zeitliche Abfolge der Planfeststellungsabschnitte und damit eine ununterbrochene direkte Anbindung des Stuttgarter Hauptbahnhofs über die Gäubahn vor. Dieses Konzept soll jetzt für eine erhebliche Zeit durchbrochen werden.

Diese Vorgehensweise ist nach ihrem Regelungsgehalt nicht mehr von der bestandskräftigen Planfeststellungsentscheidung gedeckt.

Zunächst ist zu unterscheiden, ob es sich dabei um eine Änderung der Planfeststellung (mit der Möglichkeit der Änderungsplanfeststellung nach § 76 Abs. 2 VwVfG) oder (sogar) um ein gänzlich anderes Konzept (mit der Erforderlichkeit einer komplett neuen Planfeststellung für das Gesamtvorhaben).<sup>34</sup>

Für die Beurteilung, ob eine Änderung i.S.d. § 76 Abs. 2 VwVfG vorliegt, ist es unerheblich, ob es sich um eine Erweiterung, eine Verkleinerung oder eine „echte“ Veränderung des Vorhabens handelt. Für den Begriff der Änderung ist es auch unerheblich, aus welchem Grund und zu welchem Zeitpunkt die Änderung des bereits erlassenen Plans erfolgen soll.<sup>35</sup> Es bedarf lediglich einer Abweichung von dem nach § 74 VwVfG genehmigten Vorhaben, wobei auch die Änderung einer Nebenbestimmung ausreichend ist.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> BVerwGE 127, 208, 220 f. = NVwZ 2007, 576, 579.

<sup>34</sup> Siehe dazu auch Weiß, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: Juli 2020, § 76 Rn. 59 f.

<sup>35</sup> Kopp/Ramsauer, § 76, Rn. 5

<sup>36</sup> BVerwGE 148, 373 Rn. 126 = NVwZ 2014, 714.

Um von einer bloßen Änderung auszugehen, ist es erforderlich, dass trotz der Änderung die Identität des Vorhabens gewahrt wird, also das Konzept in seinen Grundzügen bestehen bleibt.<sup>37</sup> Das ursprüngliche Vorhaben darf nach Art, Größe, Gegenstand und Betriebsweise nicht durch ein wesentlich andersartiges Vorhaben ersetzt werden.<sup>38</sup> Wahrt die Änderung die Identität des Vorhabens nicht, oder leidet die Gesamtplanung an nicht heilbaren Mängeln, muss ein neues Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, das das geänderte Vorhaben insgesamt zum Gegenstand hat.<sup>39</sup>

Bei der Beurteilung, ob die Identität des Vorhabens durch die Änderung gewahrt bleibt, ist zu prüfen, ob und inwieweit die beabsichtigte Änderung bereits entschiedene Fragen der Planung erneut aufwirft, also, ob das Gesamtkonzept oder wesentliche Teile geändert bzw. in Frage gestellt werden und zwar insbesondere im Hinblick auf die Planrechtfertigung, das Bedürfnis für die Anlage, die Auswirkungen auf das Gemeinwohl und die Rechte der Betroffenen, die Ausgewogenheit der Planung und die Problembewältigung.<sup>40</sup>

Das BVerwG hat beispielsweise eine Änderung i.S.d. § 76 Abs. 2 VwVfG im Fall einer Planfeststellung, die ursprünglich den Bau einer Bundesautobahn vorsah, abgelehnt, da die Änderung nunmehr auf den Bau einer Bundesstraße gerichtet war.<sup>41</sup> Der Kern des Vorhabens, so das BVerwG, werde durch die Änderung dergestalt betroffen, dass dies über eine Änderung nach § 76 Abs. 2 VwVfG hinausgehe, es bedurfte daher einer neuen Planfeststellung.

Eine Änderung liegt nach dem BVerwG auch dann nicht mehr vor,

„wenn durch den Wegfall der dritten Start- und Landebahn ernsthafte Zweifel an dem Bedürfnis für einen Flughafenneubau oder an der Abgewogenheit der Standortentscheidung aufgeworfen worden wären.“<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> BVerwG NVwZ 1992, 789.

<sup>38</sup> Kopp/Ramsauer, § 76, Rn. 7.

<sup>39</sup> Knack/Henneke § 76, Rn. 13 unter Hinweis auf BVerwGE 75, 214, 219; BayVGH DVBl 1994, 764.

<sup>40</sup> Kopp/Ramsauer, § 76, Rn. 7; BVerwGE 75, 214, 219 = NVwZ 1987, 578; BVerwGE 75, 214, 219 = NVwZ 1987, 578 = juris Rn. 24.

<sup>41</sup> BVerwG NVwZ 1986, 834.

<sup>42</sup> BVerwGE 75, 214, 219 = NVwZ 1987, 578 = Juris, Rn. 24.

In Betracht kommt eine Planänderung im Rechtssinne jedoch dann, wenn die Planungsgrundlagen sich geändert haben, also beispielsweise eine vom Planfeststellungsbeschluss umfasste Straße nunmehr unter Naturschutz gestellt worden ist.<sup>43</sup>

Dies zeigt, dass auch Änderungen der Planungsgrundlagen zur Änderung der Planfeststellung führen können, es dazu also keiner baulichen Änderung des Vorhabens bedarf.

Diese Änderung der wesentlichen Planungsgrundlagen (keine unmittelbare zeitliche Abfolge der Planfeststellungsabschnitte) ist auch deshalb als Planänderung im Rechtssinne zu bewerten, weil die planfestgestellte, aber nur kurzfristig vorgesehene Kappung der Gäubahn ansonsten gegen landesplanerisch festgesetzte Ziele verstoßen würde.

Aktuell gültig ist der Landesentwicklungsplan 2002. Danach gilt das Ziel 4.1.7. Nach dem letzten Spiegelstrich dieses Ziels der Raumordnung ist auf eine Attraktivitätssteigerung auf der hier streitgegenständlichen Strecke hinzuwirken, nicht, wie durch die beizuladenden Projektträgerin avisiert, auf eine Attraktivitätsminderung.

Das Ziel 4.1.4 sieht ebenfalls eine nachdrückliche Stärkung des Schienenverkehrs als Ziel der Raumordnung vor. Danach gilt auch dieses Ziel in raumordnerisch verbindlicher Art und Weise, das Ziel setzt auf eine Stärkung des Schienenverkehrs, nicht auf seine Schwächung. Eine Abkehr von dem planfestgestellten Konzept der unmittelbaren zeitlichen Verknüpfung der einzelnen Planfeststellungsabschnitte würde somit auch landesplanerischen Zielvorgaben zuwiderlaufen.

Daraus ergibt sich folgendes:

Die ursprüngliche Planfeststellung von S 21 sieht einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen den einzelnen Planfeststellungsabschnitten vor. Nur durch diesen engen zeitlichen Zusammenhang, so der Planfeststellungsabschnitt 1.1, S. 164, und der Planfeststellungsabschnitt 1.5, Seite 196, sei die Problembewältigung überhaupt gewährleistet.

Planfestgestellt wurde zudem, dass das Vorhaben, also alle Planfeststellungsabschnitte, als Gesamtes verstanden werden soll.

---

<sup>43</sup> Dürr; in: Knack/Henneke, § 76, Rn. 7.

Diese Verknüpfung in zeitlicher und räumlicher Hinsicht wurde damit zur Geschäftsgrundlage des gesamten Vorhabens gemacht.

Dies umfasst den engen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Abbindung der Panoramabahn und der Neuansbindung über den Flughafen.

Da dies nunmehr aufgegeben worden ist, ändert sich die Planungsgrundlage. Es handelt sich dabei um mehr als nur die Änderung der Begründung der Planfeststellung, da der zeitliche Zusammenhang tragender Grund der Planfeststellung war.

Es ist daher die Frage aufgeworfen, ob mit der Änderung die Identität und der Kern des Vorhabens in Frage gestellt wird. Dies hätte zur Folge, dass nunmehr eine ganz andere Planung vorliegt. Zu entscheiden ist diese Frage danach, ob die Modifikation so weitreichende Folgen hat, dass sie nur in einem vollständig neuen, alle Bereiche erfassenden Planfeststellungsverfahren sachgerecht geprüft werden kann.<sup>44</sup>

#### **b. Wesentlichkeit der Änderung der Planfeststellung**

Geht man jedenfalls von einer Änderung des planfestgestellten Konzepts aus, ist diese nicht nur von unwesentlicher Bedeutung.

Unwesentlich im Sinne von § 76 Abs. 2 VwVfG ist die Änderung dann, wenn die Änderung im *Verhältnis zur* abgeschlossenen *Gesamtplanung* unerheblich ist, also Umfang, Zweck und Auswirkungen des Vorhabens im Wesentlichen gleichbleiben und nur bestimmte räumlich und sachlich abgrenzbare Teile geändert werden sollen.<sup>45</sup>

Die Bewertung, ob eine Änderung unwesentlich ist, hängt vom Einzelfall ab. Maßgeblich ist, ob das Plangefüge in seinen Grundzügen unberührt bleibt, also der Umfang, der Zweck und die Auswirkungen des Vorhabens gleichbleiben.<sup>46</sup> Dabei sind auch diejenigen Regelungen in den Blick zu nehmen, die im Planfeststellungsbeschluss, oder hier: im Gefüge der Planfeststellungsbeschlüsse, zum Zwecke der Problembewältigung – ohne die eine rechtmäßige Planfeststellung nicht ergehen kann – getroffen worden sind.

---

<sup>44</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: Juli 2020, § 76 Rn. 60.

<sup>45</sup> BVerwGE 81, 95, 104 = NVwZ 1989, 750, 753.

<sup>46</sup> Neumann/Külpmann; in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 76 Rn. 18 f.

Im Einzelnen:**aa. Planfeststellungsabschnitt 1.1**

Im Zentrum des PFA 1.1 stehen Regelungen zum Durchgangsbahnhof. Darüber hinaus „soll in diesem Planfeststellungsabschnitt der zentrale Logistikkbereich der innerstädtischen Vorhabensteile eingerichtet werden.“<sup>47</sup>

Der Beschluss trifft darüber hinaus grundsätzliche Regelungen zum Gesamtvorhaben, unter anderem zum zeitlichen Ablauf des Vorhabens „Stuttgart 21“ (dieser Terminus wird nachstehend auch für das Gesamtvorhaben und die Summe der dazu ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse benutzt).

Auf Seite 164 wird zur Frage der durch die Planfeststellung zu leistenden Problembewältigung festgehalten:

„Durch die geplante unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ist eine Gesamtbeurteilung des komplexen Vorhabens gewährleistet und der Zusammenhang gewahrt. Dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann Rechnung getragen werden.“

(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden).

Bereits an dieser Stelle lässt sich aus der Planfeststellung entnehmen, dass die unmittelbare zeitliche Abfolge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ein zentraler Aspekt war, um die Problembewältigung, die Kern jeder Planfeststellung ist, vornehmen zu können.

Die diesbezüglichen Regelungen des PFA 1.1 beziehen sich konkret auf die neue und jetzt auf unbestimmte Zeit aufgeschobene Führung der Gäubahn über den Flughafen:

„In die Planung einbezogen ist die Anbindung des Stuttgarter Flughafens an das Fernverkehrsnetz der DB Netz AG. Die bestehende unterirdische S-Bahnstation „Flughafen“ wird umgebaut. An dieser Station werden dann künftig neben den S-Bahnen auch die Regional- und Fernzüge der Gäubahn von und nach Horb – Singen – Zürich halten.“<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> PFA 1.1, S. 162.

<sup>48</sup> PFA 1.1, S. 128 f.

Nur vier Seiten später wird der Zeitraum von acht Jahren für das beschriebene Gesamtvorhaben – also Stuttgart 21 inklusive der Anbindung der Gäubahnstrecke über den Flughafen – dargelegt. Konkret heißt es im Abschnitt „1.4 Bauleistungen und Bauzeit“: Für die „w.v. beschriebenen Baumaßnahmen“ sei ein Zeitraum von etwa acht Jahren angesetzt.<sup>49</sup>

Die Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 zeigen, dass die enge zeitliche Abfolge des Baus der einzelnen Abschnitte für die erforderliche Problembewältigung in hohem Maße relevant war.

Es wurde ein Gesamtprojekt planfestgestellt, welches nur in seiner Gesamtheit die durch das Projekt aufgeworfenen Probleme zu bewältigen in der Lage ist.

Bricht ein wesentlicher Baustein – die enge zeitliche Verzahnung – weg, ist damit auch die Problembewältigung als solche nicht mehr gewährleistet. Rechtsschutzfähige Kläger haben wegen der Gewährleistung der Problembewältigung im Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.1 von der Wahrnehmung ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten abgesehen. Dieses Konzept kann nicht ohne Gewährung effektiven Rechtsschutzes aufgegeben werden.

Ein Planfeststellungsverfahren für den Pfaffensteigtunnel kann diesen effektiven Rechtsschutz schon deshalb nicht gewähren, weil es sich nicht um einen Abschnitt innerhalb des Konzepts für S 21 handelt. Überdies wäre der Rechtsschutz, wie oben dargelegt, selbst bei bestmöglicher zeitlicher Betrachtung nicht mehr vor der geplanten Abbindung der Gäubahn effektiv durchsetzbar.

#### **bb. Planfeststellungsabschnitt 1.5**

Die nun geplante langfristige Abbindung der Gäubahn ist auch nicht durch die Regelungen im PFA 1.5 legalisiert worden, im Gegenteil.

---

<sup>49</sup> PFA 1.1, S. 132.

### **(1) Kein Ersatzverkehr planfestgestellt**

Ein Ersatzverkehr nach Kappung der Gäubahn wurde im PFA 1.5 nicht planfestgestellt.

Die Verzögerung des Anschlusses der Gäubahn an den Flughafen wurde in der Planung des PFA 1.5 auch nicht anderweitig geregelt.

Denn der PFA 1.5 kann nur dasjenige regeln, was in seinem Geltungsbereich relevant ist. Der PFB zum PFA 1.5 regelt zwar die Abbindung der Gäubahn. Die neue Führung über den Flughafen ist jedoch dem PFA 1.3b zuzuordnen. Diese sollte, wie ausgeführt, in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang erfolgen.

Weiter heißt es:

„Es ist selbstverständlich unverzichtbar, den Betrieb von Fernbahn und S-Bahn während der Bauzeit und bis zur Inbetriebnahme von Stuttgart 21 aufrecht zu erhalten. Bei der Planung ist deshalb darauf zu achten, daß die einzelnen Bauschritte mit flankierenden, temporären Maßnahmen so unterstützt werden, daß der Bahnbetrieb nicht wesentlich gestört wird.“<sup>50</sup>.

Da die Panoramastrecke in den Abschnitt 1.5 fällt, ist damit auch dieser Abschnitt eingeschlossen.

Bis zur Inbetriebnahme ist, so die Begründung im Erläuterungsbericht, der sichere und ungestörte Bahnbetrieb zu gewährleisten. Da die Gäubahnführung über den Flughafen wesentlicher Bestandteil des Gesamtprojekts Stuttgart 21 ist, kann auch nicht argumentiert werden, (schon) mit der Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs sei das Projekt insgesamt beendet und deswegen die Verpflichtung, den Betrieb von Fernbahn und S-Bahn aufrecht zu erhalten, entfallen.

---

<sup>50</sup> Erläuterungsbericht Teil III, S. 15.



## (2) Bahninterner Vermerk bestätigt deutliche Abweichung von PFA 1.5

Ein interner Vermerk der Beizuladenden vom 28. Februar 2019 bestätigt die erhebliche Abweichung von der Planfeststellung.

Aus dem DB-internen Vermerk ergibt sich, dass durch die Verzögerung

„deutlich von den **Prämissen des Planfeststellungsbeschlusses** zum PFA 1.5, der die Unterbrechung der Gäubahn „über mehrere Monate“ behandelt, abgewichen [wird].“<sup>51</sup>  
(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Weiter führt der Vermerk aus:

„Mit einer interimistischen Aufrechterhaltung des Gäubahnbetriebs könnte das Risiko vermieden werden, dass infolge der deutlich verlängerten Gäubahn-Unterbrechung **das EBA den bestehenden Planfeststellungsbeschluss** – der eben nur eine kurzzeitige Unterbrechung unterstellte – gemäß § 49 VwVfG „Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts“ **abändert** und **die DB verpflichtet**, mittels **eines Baubehelfs** die Gäubahn bis kurz vor IBN des PFA 1.3b in Betrieb zu halten.

Ferner könnte mit einer interimistischen Aufrechterhaltung des Gäubahnbetriebs das Risiko vermieden werden, dass infolge der **langen Dauer der „vorübergehenden“ Gäubahn-Unterbrechung** zwischen Stuttgart-Vaihingen und Stuttgart Hbf (ohne zeitnah zur Verfügung stehende Alternativführung via Flughafen/PFA 1.3b) die Forderung nach Durchführung eines **Stilllegungsverfahrens** für diesen Streckenabschnitt nach § 11 AEG gestellt wird.“<sup>52</sup>

(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Der als Anlage K 1 bereits überreichte Vermerk legt nahe, dass mit einer derart langen Verzögerung selbst nach Auffassung der Beizuladenden von den Feststellungen der Planfeststellung im Abschnitt 1.5 abgewichen wird.

---

<sup>51</sup> DB-Projekt Stuttgart-Ulm GmbH, Interimsweiser Weiterbetrieb der Gäubahn Richtung Stuttgart Hbf bis zur Inbetriebnahme des PFA 1.3b: Rechtliche, technische und vertragliche Aspekte, vom 28.02.2019, S. 1.

<sup>52</sup> Ebd., S. 1.

Dem Kläger geht es, dies sei hier klargestellt, nicht um die Frage, ob die direkte Anbindung an den Stuttgarter Hauptbahnhof über eine bestimmte Route, Pfaffensteigtunnel oder andere Route, gewährleistet wird. Entscheidend ist, dass eine direkte Anbindung erhalten bleibt, was jedenfalls durch eine interimistische Aufrechterhaltung des Gäubahnbetriebs im Sinne des oben genannten Vermerks zu gewährleisten ist. Nur dadurch kann die Problembewältigung, wie sie im Gesamtkonzept Stuttgart 21 vorgenommen wurde, gewährleistet werden.

### **(3) Variantenabwägung**

Aus der im PFB 1.5 vorgenommenen Variantenabwägung ergibt sich im Ergebnis nichts anderes.

Der Planfeststellungsbeschluss führt insofern aus:

„Die Vorhabenträgerin hat ihre Überlegungen zur Gäubahnführung im Erläuterungsbericht Teil II, S. 146 bis S. 151 dargestellt und begründet. Hierauf wird verwiesen. Die Planfeststellungsbehörde schließt sich den Überlegungen der Vorhabenträgerin an.“<sup>53</sup>.

Im Erläuterungsbericht Teil II, auf den der PFB 1.5 Bezug nimmt, werden verschiedene Varianten der Gäubahnführung diskutiert und gegeneinander abgewogen. Die in die Abwägung einbezogenen Varianten diskutierten zum einen die Führung der Gäubahn über Tübingen statt über Böblingen, zum anderen die Führung über die bisherige Trasse statt über den Flughafen und letztlich verschiedene Varianten der Gäubahnführung über die Filderstrecke.<sup>54</sup> Relevant für diesen Rechtsstreit ist die Abwägung zwischen der Gäubahnführung über die bisherige Trasse anstelle der Flughafenführung:

„Der Vorhabenträger hat alternativ zur Führung der Gäubahn über den Flughafen die Vor- und Nachteile der Gäubahnführung über die vorhandene Trasse geprüft. Bei dieser Variante wird die Gäubahn dann von Norden in den neuen Hauptbahnhof eingeführt. Der Vorhabenträger kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die vorgesehene Gäubahnführung über den Flughafen die vorzugswürdige Lösung ist.“<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> PFA 1.5, S. 233.

<sup>54</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 146 ff.

<sup>55</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 148 f.

Die Benutzung der vorhandenen Trasse wird dabei aufgrund verschiedener Argumente abgelehnt. Zum einen bringe die Gäubahnführung über den Flughafen den Vorteil einer Steigerung des Verkehrsaufkommens in Höhe von 700.000 Personenfahrten pro Jahr mit sich.<sup>56</sup> Darüber hinaus sei der Anschluss der bestehenden Trasse an den neuen Hauptbahnhof mit höheren Investitionen verbunden als die Lösung über den Flughafen.<sup>57</sup> Damit sei im Ergebnis der Gäubahnführung über den Flughafen der Vorzug zu gewähren.

Den im Erläuterungsbericht Teil II angeführten Argumenten liegt die Prämisse zugrunde, dass die Gäubahn entweder wie bisher über die Panoramastrecke zum Hauptbahnhof führt oder sie über den Flughafen geleitet wird. Der Vergleich und die Abwägung dieser beiden Modelle ergeben jedoch nur Sinn, wenn man davon ausgeht, dass die Abbindung der Panoramastrecke und die Führung über den Flughafen ohne zeitliche Verzögerung stattfinden. Andernfalls wäre diese Abwägung rechtsfehlerhaft.

Die Abwägung geht gerade nicht davon aus, dass die Gäubahn in Stuttgart-Vaihingen abgebunden wird und die Anbindung an den Flughafen erst nach sieben Jahren oder noch später erfolgt.

### **cc. Planfeststellungsabschnitt 1.3a**

Nichts anderes ergibt sich aus dem Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.3a.

Die beizuladende Vorhabenträgerin erläutert die Abschnittsbildung des PFA 1.3a wie folgt:

„Das Anhörungsverfahren ließ Optimierungspotential für die Führung der Gäubahn über den Flughafen erkennen. Der Vorhabenträger der NBS beabsichtigt, diese Überlegungen in seinen Planungen zu berücksichtigen. Diese planerischen Überlegungen sind jedoch noch nicht im Sinne einer Entwurfs- und Genehmigungsplanung so verfestigt, dass sie bereits jetzt zum Gegenstand des Planfeststellungsantrags gemacht werden könnten. Vielmehr muss eine entsprechende Planung erst noch erarbeitet werden. Dies und bei entsprechender Umsetzung auch eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung haben einen größeren Zeitbedarf als bisher vorgesehen zur Folge. Eine planrechtliche Entscheidung könnte für den ungeteilten PFA 1.3 erst ergehen, wenn die allein auf den neuen PFA 1.3b

---

<sup>56</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 149.

<sup>57</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 149.

beschränkten Planungen abgeschlossen wären. Hierdurch wäre die vom Vorhabenträger der NBS geplante Inbetriebnahme des neuen Bahnknotens Stuttgart mit seiner Anbindung an die NBS spätestens im Dezember 2021 deshalb gefährdet, weil der Lückenschluss zwischen den im Übrigen bestands- und rechtskräftig planfestgestellten Abschnitten nicht rechtzeitig erfolgen könnte. Die Trennbarkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass beide Abschnitte unterschiedliche Verkehrsbeziehungen zum Gegenstand haben.“<sup>58</sup>.

Weiterhin käme dem Abschnitt 1.3a eine eigenständige Funktion als Verknüpfung der Abschnitte 1.2 und 1.4 zu,<sup>59</sup> während der PFA 1.3b die Anbindung der Gäubahn mit dem Verkehr nach Horb/Singen/Zürich an den Bahnknoten Stuttgart planfeststellen soll.

Obwohl sich der PFA 1.3a daher nicht weiter mit der Thematik der Gäubahnführung hätte beschäftigen müssen, finden sich auch hier Erwägungen zu dieser Problematik:

### **(1) Variantenabwägung**

Obwohl die Anbindung der Gäubahn im PFA 1.3b planfestzustellen ist, ist, so die planfestgestellte Unterlage, auch im PFA 1.3a „eine umfassende Variantenabwägung anzustellen“, die auch „die Führung der Gäubahn samt Anbindung an den Bahnknoten Stuttgart und die Flughafenanbindung im vorliegenden Teilabschnitt 1.3a“ einschließt.<sup>60</sup> Auf den Seiten 148 ff. werden daher verschiedene Varianten der Gäubahnführung diskutiert. Dabei wird zwischen großräumigen und kleinräumigen Varianten unterschieden.

Die großräumigen Varianten sehen vor, die Gäubahn ab Horb großräumig über bereits bestehende Strecken nach Stuttgart zu leiten, entweder über Tübingen oder über Leonberg und Stuttgart-Zuffenhausen.<sup>61</sup> Es wurde festgestellt:

„Mit beiden Varianten sind erhebliche Umwege und damit Reisezeitverlängerungen verbunden. Dies entspricht nicht den Zielen des Vorhabenträgers der NBS und auch nicht den Leitlinien der Verkehrspolitik in Deutschland, die eine Verkürzung der Fahrzeiten anstreben.“<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> PFA 1.3a, S. 133.

<sup>59</sup> PFA 1.3a, S. 133.

<sup>60</sup> PFA 1.3a, S. 138 f.

<sup>61</sup> PFA 1.3a, S. 148 f.

<sup>62</sup> PFA 1.3a, S. 149.

Die kleinräumigen Varianten beinhalteten zum einen die Möglichkeit der Endhaltestelle in Stuttgart-Vaihingen und gar keine Anbindung an den Hauptbahnhof. Hierbei könne jedoch das Ziel der „Verknüpfung zwischen Schienenfernverkehr und dem Flughafen Stuttgart“ und „die Anbindung der Filderregion an das Fernverkehrsnetz der Eisenbahn“ zu verbessern, nicht erreicht werden.<sup>63</sup>

Darüber hinaus bestehen die Varianten:

„Nutzung der Bestandsstrecke“ (vgl. Anhörungsbericht, Seiten 167 ff.), „Zugwende in Zuffenhausen“ (vgl. Anhörungsbericht, Seiten 169 f.), Anschluss über einen Kehrtunnel (vgl. Anhörungsbericht, Seiten 170 ff.), „Distel“ (vgl. Anhörungsbericht, Seite 174), „Stuttgart 21a“ (vgl. Anhörungsbericht, Seite 175) und „S-Bahn-Ringschluss“ (vgl. Anhörungsbericht, Seiten 175 ff.).<sup>64</sup>

Auch diese Varianten wurden durch den PFB 1.3a abgelehnt. Begründet wurde dies wie folgt:

„All diesen Varianten ist gemein, dass sie die vom Vorhabenträger der NBS legitim verfolgten Ziele nicht zu erreichen geeignet sind. So fehlt es entweder am wesentlichen Zweck der Verknüpfung mit dem Flughafen Stuttgart zur Verbesserung von dessen überregionaler Anbindung sowie die Anbindung der Neuen Messe und der gesamten Filderregion an den Schienenfernverkehr, weil Umstiege erforderlich sind.“<sup>65</sup>

Damit ist klargestellt, dass die Erforderlichkeit von Umstiegen den angestrebten Zwecken der Verbesserung der besseren Anbindung zuwiderläuft.

Die Abwägung thematisiert die erhebliche Interimszeit zwischen der Abbindung der Panoramastrecke und Anbindung der Gäubahn an den Flughafen nicht. Es bleibt daher trotz dieses PFB 1.3a bei dem Konzept der engen zeitlichen Verzahnung.

---

<sup>63</sup> PFA 1.3a, S. 149.

<sup>64</sup> PFA 1.3a, S. 150.

<sup>65</sup> PFA 1.3a, S. 150.

## (2) Vorübergehende Streckenführung der Gäubahn

Im Kontext von Schallimmissionen wird unter B.4.6.1.1.2. des PFB 1.3a die vorübergehende Streckenführung der Gäubahn thematisiert, da die Anhörungsbehörde die Schallimmissionen aus der vorübergehenden Gäubahnführung nicht in den Blick nahm, die Belastungen jedoch zu berücksichtigen seien.<sup>66</sup> Hierzu heißt es:

„Der Vorhabenträger der NBS legte keine schalltechnische Betrachtung des Übergangskonzepts für Gäubahn-Verkehre zwischen der Inbetriebnahme der Planfeststellungsabschnitte 1.3a und 1.3b vor. Dies ist auch nicht zu beanstanden. Vorkehrungen nach der 16. BImSchV werden hierdurch nicht ausgelöst, weil an dieser Strecke weder ein Neubau noch eine wesentliche Änderung erfolgt. Auch unter Abwägungsgesichtspunkten ergibt sich kein Anspruch auf Lärmschutz. Das Konzept sieht vor, dass von der Umleitung 1,5 Züge je Stunde und Richtung betroffen sein werden: Je Richtung ein stündlicher Fernverkehrszug (von/ nach Zürich) sowie ein zweistündlicher Regionalzug. Im Regionalverkehr sind gegebenenfalls einzelne Verstärker zur Hauptverkehrszeit denkbar.“<sup>67</sup>

Bei dem angesprochenen Übergangskonzept handelt es sich jedoch nicht um ein Übergangskonzept für die Panoramastrecke. Vielmehr handelt es sich um einen Interimsfahrplan auf der Gäubahnstrecke, welche eine Aufgabe der strikten Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr vorgibt. Dabei fallen die Nahverkehrszüge weitgehend weg und werden stattdessen von der DB mit Intercityzügen bedient. Dies hat zur Konsequenz, dass beispielsweise in Sulz am Neckar sowie Rottweil der bisher durch den Nahverkehr bestehende Stundentakt einem Zweistundentakt weichen muss.<sup>68</sup> Der Problematik einer mehrjährigen Verzögerung der Anbindung der Gäubahn über den Flughafen wurde dadurch ebenfalls nicht Rechnung getragen.

In dem o.g. Übergangskonzept heißt es:

---

<sup>66</sup> PFA 1.3a, S. 162.

<sup>67</sup> PFA 1.3a, S. 162.

<sup>68</sup> Das Übergangskonzept liegt nicht vor, kann aber in Ergänzung zum PFA 1.3a, S. 162 durch sekundäre Quellen nachvollzogen werden, beispielsweise: <https://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.oberndorf-neuer-fahrplan-fuer-die-gaeubahn.9495601d-f0af-4fce-8a40-dd3815dc26e6.html>. Darüber hinaus widmet sich Drucksache 15 / 6903 vom 20.05.2015 des Landtages Baden-Württemberg noch offenen Fragen des Interimskonzeptes.

„In der Planfeststellung war dafür ein mehrmonatiger Zeitraum vorgesehen, in der der Gäubahn-Verkehr in Stuttgart unterbrochen wird.“<sup>69</sup>.

*Kramer* führt daher in dem als

### Anlage K 3

beigefügten Gutachten hierzu treffend aus, dass man von einem nahezu fließenden Übergang der alten Gäubahnführung und einer solchen über den Flughafen ausgegangen sei. Er schlussfolgert:

„Geht man jedoch davon aus, dass sich der Planfeststellungsbeschluss zum Stuttgarter Hbf als „Kern“ von „S 21“ tatsächlich auf eine mehrmonatige Unterbrechung der „Gäubahn“ bezog, steht die sich nun abzeichnende mehrjährige Unterbrechung der auch für die Planfeststellung [...] infrastrukturellen Verbindung zwischen Stuttgart Hbf und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ dazu eindeutig in Widerspruch.“<sup>70</sup>

In der Konsequenz ist deshalb ein Planänderungsverfahren gemäß § 18d AEG i.V.m. § 76 VwVfG angezeigt, da anzunehmen sei, dass es sich bei der Verzögerung der Gäubahnabbildung von mehreren Monaten hin zu mehreren Jahren um „einen Planungsfehler des Vorhabenträgers bzw. auf Verzögerungen im Baufortschritt an anderer Stelle“ handele.<sup>71</sup>

Dem ist zuzustimmen.

## **2. Zwischenergebnis**

Eine Unterbrechung der Gäubahn von mehreren Jahren ist nicht von den Planfeststellungsbeschlüssen der Abschnitte 1.1, 1.5 und 1.3a gedeckt.

Über die Planfeststellungsbeschlüsse hinaus indiziert sowohl die nachträgliche Planung des Nordhalts als auch die Annahme, dass kein Stilllegungsverfahren für erforderlich

---

<sup>69</sup> Übergangskonzept für Gäubahnverkehre zwischen der Inbetriebnahme der Planfeststellungsabschnitte 1.3a und 1.3b, S. 3, zitiert aus *Kramer*, S. 20; gemeint ist hier die Herstellung des S-Bahnrichtungsgleises vom Stuttgarter Hbf zum Nordbahnhof über einem Damm der bestehenden „Gäubahn“, vgl. *Kramer*, S. 20.

<sup>70</sup> *Kramer*, S. 20.

<sup>71</sup> *Kramer*, S. 21.

gehalten wurde, das Ergebnis, dass die Verzögerung des Vorhabens nicht nur eine Verzögerung der Realisierung des planfestgestellten Vorhabens darstellt, sondern die Planfeststellung zu Stuttgart 21 durchbricht, da ein zentraler Aspekt der Problembewältigung der Planfeststellung aufgegeben wurde.

Die Einreichung eines bloßen Planfeststellungsantrags für den sogenannten Pfaffensteigtunnel, wann dies auch immer geschehen wird, löst das Problem weder in verfahrensrechtlicher noch in materiellrechtlicher Hinsicht.

### **3. Nordhalt weder planfestgestellt noch anderweitig genehmigt**

Für den Übergangszeitraum und möglicherweise darüber hinaus soll für die Gäubahn in unmittelbarer Nähe des Nordbahnhofes ein neuer Halt errichtet werden, sodass die Züge der Gäubahn nicht in Stuttgart-Vaihingen enden, sondern am neu zu errichtenden Nordhalt.

Die Planung der Nordhaltes und dessen Notwendigkeit findet in keinem Planfeststellungsbeschluss, insbesondere nicht in denen zum PFA 1.1, noch im PFA 1.5 Erwähnung. Vielmehr wurde die Lösung, interimswise einen Nordhalt für die Gäubahn zu errichten, erst in Angriff genommen, als absehbar wurde, dass es zu Verzögerungen im PFA 1.3 kommen würde. Dementsprechend wurde der Auftrag für die Planung dieses Vorhaben erst am 03. November 2021 ausgeschrieben<sup>72</sup>, am 10. März 2022 wurde der Auftrag erteilt.<sup>73</sup> Nach derzeitiger Sachlage – ein Planfeststellungsantrag mit den entsprechenden Unterlagen ist noch nicht eingereicht, Klagen sind möglich, Abstimmungsbedarf der Planung mit der Nutzung des Nordhaltes im Rahmen des neuen „Nahverkehrsdreiecks“ erscheinen notwendig – ist mit einer Fertigstellung des Nordhaltes erst weit nach der beabsichtigten Abbindung der Gäubahn zu rechnen.

Die Planfeststellungsbeschlüsse unterliegen dem Gebot der Problembewältigung, d.h. alle durch das Vorhaben aufgeworfenen oder ihm zuzurechnenden Probleme sind im Planfeststellungsbeschluss zu lösen.<sup>74</sup> Dabei sind diejenigen Belange einzubeziehen, die erkennbar, rechtlich schutzwürdig und nicht nur geringfügig sind.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:568970-2021:TEXT:DE:HTML>.

<sup>73</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:152903-2022:TEXT:DE:HTML>.

<sup>74</sup> BVerwGE 109, 192 (201) = NVwZ 2000, 316.

<sup>75</sup> Kupfer; in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Vorbemerkung § 72, Rn. 210.



Sowohl im PFA 1.1 als auch im PFA 1.5 wird betont, dass dem Gebot der Problembewältigung hinreichend Rechnung getragen wurde, alles andere wäre auch rechtswidrig:

„Durch die hier konkret gewählte Abschnittsbildung wird dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung Rechnung getragen.“<sup>76</sup>

Mit dem Nordhalt reagiert die Vorhabenträgerin nun auf eine Abkehr von der in den Planfeststellungsbeschlüssen vorgesehenen Konfliktbewältigung durch einen unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang der Planfeststellungsabschnitte durch eine Interimslösung, die ihrerseits keine Genehmigung hat. Weder liegt dazu eine Planfeststellung noch eine Änderungsplanfeststellung vor. Es gilt rechtlich daher weiterhin das Konzept der Problembewältigung aus den Planfeststellungsbeschlüssen, nach dem zwischen der Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofs, welche die Abbindung der Panoramastrecke zur Folge hat, und der Inbetriebnahme der Streckenführung der Gäubahn über den Flughafen, nur wenige Monate liegen. Eine erhebliche Verzögerung, wie sie nun tatsächlich bevorsteht, ist von den Planfeststellungsbeschlüssen nicht gedeckt.

Eine Planfeststellung für den Nordhalt ist nicht bekannt. Nach § 18 AEG unterliegen Betriebsanlagen der Eisenbahn dem Planungsvorbehalt. Zu den Betriebsanlagen einer Eisenbahn zählen insbesondere der Schienenweg, sog. Ingenieurbauwerke, beispielsweise Brücken oder Tunnel sowie Erdbauwerke (z.B. Dämme, Einschnitte, Böschungen), Signal-, Sicherheits- und Telekommunikationsanlagen, Bahnhöfe und Haltepunkte.<sup>77</sup> Aus den zur Verfügung stehenden Informationen lässt sich der Schluss ziehen, dass sowohl ein Haltepunkt als auch ein Schienenweg zu diesem Haltepunkt vorgesehen sind, sodass der Nordhalt eines eigenständigen Planfeststellungsverfahrens bedarf.

Die Planung eines sogenannten Nordhalts spricht daher ebenfalls dafür, dass eine nicht nur unwesentliche Änderung der Planfeststellung vorliegt, möglicherweise sogar die gesamte Konzeption verlassen wird.

---

<sup>76</sup> PFA 1.1, S. 163; PFA 1.5, S. 195.

<sup>77</sup> [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung_node.html).

#### 4. Bedeutung des Erfordernisses eines Stilllegungsverfahrens

Die beizuladende Vorhabenträgerin geht davon aus, dass für die Gäubahn kein Stilllegungsverfahren erforderlich ist, weil die Strecke nicht stillgelegt, sondern nur umgeführt wird.

So heißt es im PFA 1.5, es gehe

„nicht um die Stilllegung einer Bahnanlage, sondern um deren Umbau und Anpassung an die künftigen Verkehrsbedürfnisse.“<sup>78</sup>

Dieser Ansicht ist auch das Verwaltungsgericht Stuttgart gefolgt. Es ging dabei von einem funktionalen Begriffsverständnis von „Strecke“ aus: „Strecke“ sei nicht als konkrete Gleisanlage zu verstehen, sondern als eine Bahnverbindung zwischen zwei Orten.<sup>79</sup> Dies bestätigte im Rahmen des Sprungrevisionsverfahrens zwischen der Stuttgarter Netz AG und der Bundesrepublik Deutschland auch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 5. Juli 2018.<sup>80</sup> Sämtliche Bahnverbindungen blieben unter veränderter Streckenführung erhalten, sodass ein Stilllegungsverfahren nicht erforderlich sei.<sup>81</sup>

*Kramer* legt diesbezüglich überzeugend dar, dass das Verwaltungsgericht Stuttgart davon ausgegangen sei, dass

„die „Abbindung“ der „Gäubahn“ von der „Panoramastrecke“ und die Fertigstellung der neuen finalen Streckenführung der „Gäubahn“ gleichzeitig erfolgten. Das Gericht hatte gar nicht vor Augen, dass es eine vorübergehende „Umleitung“ der Fahrgastströme der „Gäubahn“ in Stuttgart über die S-Bahn gibt. Stattdessen dachte es, dass in einer Übergangsphase die „Panoramastrecke“ und die endgültige Streckenführung der „Gäubahn“ gleichzeitig bedient würden.“<sup>82</sup>.

Es sei deswegen erkennbar, dass ein nahezu fließender Übergang der alten und neuen Streckenführung planfestgestellt wurde.

---

<sup>78</sup> PFA 1.5, S. 190.

<sup>79</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 9. August 2017 – 13 K 2947/12.

<sup>80</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2018 – 3 C 21.16, Rn. 28 ff.

<sup>81</sup> Ebd., Rn. 32.

<sup>82</sup> Kramer, S. 12.

Im Ergebnis bestätigt auch dies, dass eine mehrjährige Unterbrechung mit dem ursprünglichen Konzept der Planfeststellung in Widerspruch steht.<sup>83</sup>

## 5. Pfaffensteigtunnel

Die Bundesregierung, die DB Netz AG sowie Vertreter der Projektpartner einigten sich im Juli 2022 darüber, dass die Realisierung des Gäubahnausbaus die Planungen zum PFB 1.3b vollständig ablöst<sup>84</sup> und der Antrag zum PFB 1.3b Zug um Zug zurückgenommen wird.<sup>85</sup>

Für die Planungs- und Bauphase des Gäubahn- oder Pfaffensteigtunnels wurden 13 Jahre veranschlagt.<sup>86</sup> Aus der gemeinsamen Erklärung des Lenkungskreises geht hervor, dass die Baumaßnahmen 2026 beginnen sollen und der Abschnitt Nord voraussichtlich Ende 2032 in Betrieb genommen werde.<sup>87</sup>

Damit steht fest, dass sowohl der „enge zeitliche Zusammenhang“ als auch die Bewertung aller Planfeststellungsabschnitte als „Gesamtvorhaben“ nicht in der planfestgestellten Weise umgesetzt werden.

Nur durch den engen zeitlichen Zusammenhang wird im Übrigen sichergestellt, dass die Gäubahn als Teil des Transeuropäischen Eisenbahnnetzes (vgl. Art. 170 bis 172 AEUV) erhalten bleibt. Durch die Kappung der Strecke auf unbestimmte Zeit wird das Netz unterbrochen. Die Zugehörigkeit der Strecke zum TEN wird hier dargestellt: [www.eisenbahn-cert.de/DE/Arbeitsgebiete/00\\_Grundlagen/TEN/ten\\_node.html](http://www.eisenbahn-cert.de/DE/Arbeitsgebiete/00_Grundlagen/TEN/ten_node.html)

## III. Ergebnis

Die mehrjährige Abbindung der Gäubahn ist von den Planfeststellungsbeschlüssen nicht gedeckt.

Es handelt sich mindestens um eine Änderung der Planfeststellung, die keine nur unwesentliche Bedeutung hat.

---

<sup>83</sup> Kramer, S. 20.

<sup>84</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 1, S. 2.

<sup>85</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 7, S. 3.

<sup>86</sup> Ebd., S.25.

<sup>87</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 8, S. 3.

Ob sogar die Gesamtkonzeption des planfestgestellten Eisenbahnprojekts verlassen wird, kann nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden.

Für letzteres spricht, dass die Planungen zum PFA 1.3b insgesamt aufgegeben wurden und an dessen Stelle ein anderes und außerhalb des Projektes Stuttgart 21 befindliches Vorhaben rückt.

Die Grundannahme, dass es sich bei S 21 um ein „Gesamtkonzept“ handelt, wird damit durchbrochen.

Die Beklagte darf den faktischen Zustand, der durch die Beizuladende geschaffen werden soll, nicht akzeptieren.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)