

**GEULEN & KLINGER**  
Rechtsanwälte

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](http://www.geulenklinger.com)

17. April 2023

**Rechtsgutachten**

**zu**

**möglichen rechtlichen Auswirkungen einer  
Abbindung der Gäubahn**

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

von

Professor Dr. Remo Klinger  
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

## **Gliederung**

<b>A. Sachverhalt</b> .....	<b>4</b>
I.    Tatsächliche Grundlagen .....	4
II.   Rechtliche Grundlagen .....	8
1.  Regelungen des PFA 1.5.....	9
2.  Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3 .....	10
a.  Ursprüngliche Planung .....	10
b.  Teilung des Planfeststellungsabschnitts in 1.3a und 1.3b.....	11
aa.  Feststellungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3a.....	11
bb.  Ehemaliger PFA 1.3b.....	13
<b>B. Gutachtenauftrag</b> .....	<b>15</b>
<b>C. Erforderlichkeit eines Planänderungsverfahrens nach § 18d AEG i.V.m. § 76 VwVfG</b> .....	<b>16</b>
I.    Änderung der Planfeststellung.....	16
II.   Keine Unwesentlichkeit der Änderung der Planfeststellung .....	19
III.  Planfeststellungsabschnitt 1.1 .....	20
IV.  Planfeststellungsabschnitt 1.5 .....	21
1.  Ersatzverkehr .....	22
2.  Variantenabwägung.....	24
V.    Planfeststellungsabschnitt 1.3a.....	26
1.  Variantenabwägung.....	26
2.  Vorübergehende Streckenführung der Gäubahn .....	28
VI.  Zwischenergebnis.....	30
VII.  Nordhalt.....	30
VIII. Stilllegungsverfahren .....	32
IX.  Pfaffensteigtunnel.....	33
X.    Zwischenergebnis.....	34
<b>D. Prozessuale Möglichkeiten</b> .....	<b>34</b>
I.    Änderung auf Antrag des Vorhabenträgers.....	34

II.	Aufforderung des EBA zur Vollzugskontrolle.....	35
III.	Vorbeugender Unterlassungsanspruch.....	36
1.	Rechtsschutz einer anerkannten Umweltvereinigungen.....	37
a.	Eröffnung des Anwendungsbereichs, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG .....	37
b.	Voraussetzungen des § 2 UmwRG .....	38
c.	Zwischenergebnis .....	39
2.	Rechtsschutzbedürfnis .....	39
<b>E.</b>	<b>Ergebnis .....</b>	<b>40</b>

## **A. Sachverhalt**

Das Rechtsgutachten klärt den rechtlichen Rahmen und die rechtlichen Konsequenzen der Abbindung der sogenannten Gäubahn im Rahmen der Verwirklichung des Projekts „Stuttgart 21“.

### **I. Tatsächliche Grundlagen**

Die Gäubahn ist die deutsche Anbindung von der Schweiz an Stuttgart und verläuft bisher von Genua über den Gotthardtunnel, Zürich Konstanz und Singen bis Stuttgart. Nach 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“. Sie 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 von Böblingen durch den neu zu errichtenden Pfaffensteigtunnel über den Filderbahnhof Flughafen, zum neuen Bahnhof geführt werden soll. Bis zur Inbetriebnahme des Pfaffensteigtunnels sollen die Züge ab Böblingen nur bis Stuttgart-Vaihingen verkehren. Eine Anbindung von Stuttgart-Vaihingen zum Hauptbahnhof ist nicht vorgesehen.

Ursprünglich ging die Planung 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 aufweisen. Verzögerungen und mehrere Umplanungen im Planfeststellungsabschnitt 1.3 führten jedoch ab 2015 dazu, dass der Tunnel, der Stuttgart-Hauptbahnhof und den Filderbahnhof Flughafen miteinander verbinden soll, erst viel später in Betrieb genommen werden kann, sodass für mindestens sieben Jahre keine Anbindung der Gäubahn an den Hauptbahnhof besteht. Passagiere der Gäubahn sind dann gehalten, ab Stuttgart-Vaihingen auf die S-Bahn oder Stadtbahn umzusteigen. Eine mögliche teilweise Reduktion der entstehenden Fahrzeitverlängerungen ist durch einen sogenannten „Nordhalt“ an der Panoramabahn

geplant, dessen Realisierung und Fertigstellung aber unklar ist und nach derzeitigem Stand nicht zum Zeitpunkt der Abbindung der Gäubahn in Betrieb sein wird.

Dieser Umstand führte zu Kritik an der Abbindung der Panoramastrecke. Insbesondere Städte entlang der Gäubahn plädieren für eine Erhaltung der Direktverbindung während der Interimszeit. Der Erhalt der Direktverbindung wäre technisch auch 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 Bohrpfahlwand 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)

Eine bauliche Notwendigkeit der Unterbrechung der Gäubahn ist dementsprechend nicht gegeben, auch wenn die im PFA 1.5 anders dargestellt wird.<sup>2</sup>

Demgegenüber hat die Landeshauptstadt Stuttgart ein Interesse an der Abbindung der Panoramastrecke, um die freiwerdenden Flächen der Eisenbahnanlagen so schnell als möglich für den Städtebau zu nutzen. Die Diskussionen wurden im sog. „Faktencheck Gäubahn“ des Interessenverbandes Gäu-Neckar-Bodenseebahn, der am 25. November 2022 in Stuttgart stattfand, zusammengefasst.

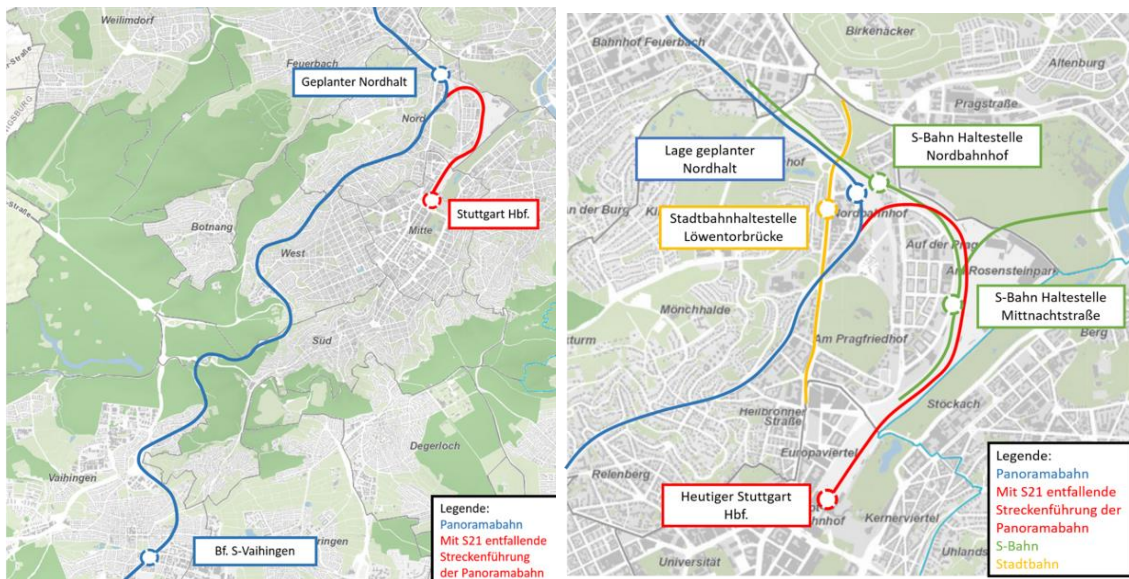
Die Vertreter der DB AG und der Vertreter der Landeshauptstadt sprachen sich in ihren Präsentationen gegen den Erhalt der Panoramastrecke für die Interimszeit aus. Stattdessen möchte man einen neuen Nordhalt errichten. Dieser soll sich im Bereich des heutigen Nordbahnhofs befinden und den Zugang zur Stuttgarter Innenstadt erleichtern, da durch die unmittelbar angrenzende Stadtbahnhaltestelle „Löwentorbrücke“ und die

---

<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.

<sup>2</sup> Vgl. S. 9.

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 mögliche Ergänzung zum Eisenbahnknoten Stuttgart.<sup>3</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>4</sup> Die Verbände fordern deshalb eine unabhängige Überprüfung der von der DB vorgetragenen Argumente und darauf aufbauend einen zweiten Faktencheck.<sup>5</sup>

Wegen der hohen Klimarelevanz einer Verschlechterung des Bahnverkehrs hat auch der Deutsche Umwelthilfe e.V. wiederholt Kritik an dem Vorhaben geäußert. Denn

<sup>3</sup> <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/bau-betrieb-ausbauprojekte/ausbauprojekte/eisenbahnknoten-stuttgart-2040/panoramabahn/> (abgerufen 20.2.23).

<sup>4</sup> [Pressemitteilung von LNV, PRO BAHN und VCD vom 19.12.2022.](#)

<sup>5</sup> Die im Interessenverband zusammengeschlossenen Anliegerkommunen sind derzeit dabei, die von der DB und der Landeshauptstadt Stuttgart vorgetragenen Sachverhalte gutachterlich untersuchen zu lassen.

mittlerweile sind die Klimaschutzziele des Landes Baden-Württemberg im Landesklimateilungsgesetz verschärft worden. Es gilt nun auch die klimaschutzrechtliche Berücksichtigungspflicht des § 13 des Klimaschutzgesetz des Bundes.<sup>6</sup> Mit der Abbindung der Gäubahn wird diesen Zielen und Pflichten diametral zuwidergehandelt.

Die Problematik 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>7</sup> Darin wurde unter anderem die Frage gestellt, ob die Streckenführung der Gäubahn noch vor Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs abgebunden 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 Mitnachtstraße 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>8</sup>

---

<sup>6</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 <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/nach-erfolgreicher-klimaklage-deutsche-umwelthilfe-fordert-ministerpraesident-kretschmann-auf-bis-2/>.

<sup>7</sup> [BT-Drucksache 19/17210](#).

<sup>8</sup> Diese Antwort stammt aus 2019 und bezieht sich auf den Stand der Planungen und Planfeststellungsbeschlüsse vor dem Ersatz des Planfeststellungsabschnittes 1.3b durch den Pfaffensteigtunnel.

## II. Rechtliche Grundlagen

Den rechtlichen Anknüpfungspunkt 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). [...] 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).

In Bezug auf den PFA 1.3 stellt dies noch die ursprüngliche Planung dar. Da die Planung in dieser Gestalt nicht genehmigungsfähig war, verzögerte sich das Voranschreiten des Projektes in diesem Abschnitt. Der PFA 1.3 wurde in die PFA 1.3a und 1.3b aufgeteilt.<sup>9</sup>

Die Realisierung von „Stuttgart 21“ soll nach den planerischen Aussagen trotz der Aufteilung in sieben Planfeststellungsabschnitte als einheitliches Projekt verstanden werden. Durch

„die geplante unmittelbare zeitliche Folge der einzelnen Planfeststellungsabschnitte ist eine Gesamtbeurteilung des komplexen Vorhabens gewährleistet und der Zusammenhang

---

<sup>9</sup> Näher dazu, vgl. S. 10.



gewahrt. Dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung kann Rechnung getragen werden.“<sup>10</sup>,

so das zugrunde liegende Planwerk.

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

## **1. Regelungen des PFA 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 auch 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

---

<sup>10</sup> PFA 1.5, S. 196.

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

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

„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 wurden demnach im PFA 1.5 planfestgestellt.

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

„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> Die Anlage 14 dient jedoch nur der Information und ist nicht Teil des festgestellten Plans.

## **2. Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3**

Von 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

---

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

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

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

<sup>16</sup> Anlage 14.

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 vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) 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>

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

Im März 2015 gab die DB 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 Planfeststellungsabschnitts 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>

---

<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).

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

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 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>.

---

<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.

## bb. Ehemaliger PFA 1.3b

Der ursprüngliche PFA 1.3b befasste sich mit dem kreuzungsfreien Ausbau der Rohrer Kurve, dem dritten Gleis an der S-Bahnstation Flughafen, welches für Gäubahnzüge vorgesehen ist, sowie eine Weichenverbindung westlich des bestehenden S-Bahnhalts Leinfelden. Das Planfeststellungsverfahren wurde im Juni 2017 begonnen. Aufgrund mehrerer Planänderungsverfahren liegt bislang noch kein Planfeststellungsbeschluss vor. Anfang des Jahres 2021 wurde die Variante eines sog. „Gäubahntunnels“ in die Debatte um die Varianten zum PFA 1.3b eingeführt. Konkret stellte Staatssekretär Stefan Bilger am 4. März 2021 nähere Details für einen gegenüber bisherigen Planungen deutlich veränderten Ausbau der Gäubahn vor. Dessen Verlauf soll sich planerisch 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 Anfragen u.a. der Grünen-Fraktion im Bundestag wurde diesbezüglich 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>

<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.

Im Zuge der 29. Lenkungsreissitzung 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 einigten sich darüber, dass die Realisierung des Gäubahnausbaus die Planung zum PFB 1.3b vollständig ablöst<sup>26</sup> mit der Konsequenz,

„dass der Planfeststellungsantrag im Abschnitt 1.3b erst (Zug um Zug) zurückgenommen wird, wenn die Ausbaustrecke Gäubahn Abschnitt Nord zur Planfeststellung geantragt wird.“<sup>27</sup>

Man einigte sich darüber hinaus darüber, dass dem Bund für das Vorhaben 270 Mio. Euro auf dem Projektbudget des Projekts Stuttgart 21 zur Verfügung gestellt werde.<sup>28</sup>

Der Gäubahn- oder Pfaffensteigtunnel wird somit Bestandteil des Bundesverkehrswegeplans und der Deutschlandtaktes. Genaueres hinsichtlich der Planung ergibt sich aus dem zugehörigen Projektdossier.<sup>29</sup> So sind für die Planungs- und Bauphase 13 Jahre veranschlagt.<sup>30</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>31</sup>

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

---

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

<sup>26</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 1, S. 2.

<sup>27</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 7, S. 3.

<sup>28</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-gaebahnausbau-auf-dem-weg/>, zuletzt aufgerufen am 14.04.2023.

<sup>29</sup> [Bundesverkehrswegeplan 2030 – Teil Schiene, Projektdossier Planfall 040b, Stand: 08.03.2021.](#)

<sup>30</sup> Ebd., S.25.

<sup>31</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 8, S. 3.

## B. Gutachtenauftrag

Durch das Gutachten soll rechtlich geklärt werden, ob die durch die DB Netz AG geplante mehrjährige Abbindung der Gäubahn zulässig ist, ohne dass es der Durchführung weiterer Verfahren, insbesondere eines Planänderungsverfahrens, bedarf.

Zur Beantwortung der Frage stand eine Vielzahl von Unterlagen zur Verfügung, insbesondere das Rechtsgutachten des Prof. Urs Kramer vom 26. April 2022, das Kurzgutachten des Prof. Georg Hermes vom 14. Juni 2022 sowie das Gutachten zur Betriebspflicht an der „Panoramastrecke“ des Rechtsanwalts Dr. Rhude vom November 2020.

Das Gutachten Kramer hat nachvollziehbar erläutert, aus welchen Gründen ein Stilllegungsverfahren (§ 11 AEG) und ein Freistellungsverfahren (§ 23 AEG) durchzuführen sind.

Das Gutachten Hermes hat ebenfalls nachvollziehbar dargelegt, dass die eisenbahnrechtlichen Vorschriften jedenfalls keine subjektiv-öffentlichen Rechte von Anliegerkommunen begründen. Dies gilt ebenfalls für natürliche Personen. Eine Klagebefugnis von Umweltvereinigungen ist innerhalb dieser Verfahren ebenfalls nur schwer zu begründen. Die Vorschriften schützen vor allem die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die auf diesen Strecken Eisenbahnbetrieb anbieten möchten. Dazu zählen Umweltvereinigungen nicht.

Dies heißt jedoch nicht, dass damit geklärt ist, dass keine weiteren rechtlichen Verfahren zu beachten sind, insbesondere nicht solche, die die Rechte von Umweltvereinigungen berühren. Die Frage, ob die Abbindung der Gäubahn durch die bisherigen Planfeststellungsverfahren gedeckt ist, ist in den bisherigen gutachterlichen Bewertungen noch nicht abschließend erörtert worden. Sollte dies erforderlich sein, stellt sich die Frage möglicher Rechtsverletzungen von Umweltvereinigungen.

Es ist daher in einem ersten Schritt rechtlich zu klären, ob zum einen die nunmehr geplante um viele Jahre verspätete Fertigstellung des Planfeststellungsabschnitts 1.3 das bisherige Konzept des Planfeststellungsbeschlusses für Stuttgart 21 durchbricht oder ob es sich nur um einen – rechtlich unbedenklichen – zeitlichen Aufschub handelt. Zum anderen ist zu klären, wie sich die Ersetzung des Planfeststellungsabschnittes 1.3b

durch den Pfaffensteigtunnel auf das „Gesamt-Konzept“ der Planfeststellungsbeschlüsse auswirkt.

In einem zweiten Schritt wäre, eine Durchbrechung des Planfeststellungskonzepts unterstellt, zu prüfen, ob dadurch Rechte von Umweltvereinigungen verletzt werden.

### **C. Erforderlichkeit eines Planänderungsverfahrens 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.

#### **I. Änderung der Planfeststellung**

Grundvoraussetzung ist daher, dass es sich überhaupt um eine Änderung der Planfeststellung handelt.

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>32</sup>

Das relevante Vorhaben ist hier die Abbindung der Gäubahn, deren verkehrliche Anbindung an den Stuttgarter Hauptbahnhof erst viele Jahre später erfolgen wird.

Zu prüfen ist somit, ob diese Vorgehensweise vom Regelungsgehalt noch von der früheren wirksamen Planfeststellungsentscheidung gedeckt ist.

Hier ist zunächst 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

---

<sup>32</sup> BVerGE 127, 208, 220 f. = NVwZ 2007, 576, 579; so auch BVerwG NVwZ 2007, 576 (579).



Planfeststellung für das Gesamtvorhaben) oder um keines von beiden handelt (mit dem Ergebnis, dass die Vorgehensweise von der bisherigen Planfeststellung gedeckt ist).<sup>33</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>34</sup> Es bedarf somit einer Abweichung von dem nach § 74 VwVfG genehmigten Vorhaben, wobei auch die Änderung einer Nebenbestimmung ausreichend ist.<sup>35</sup> Eine bloße Änderung der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses ist unzureichend.<sup>36</sup>

Andererseits ist 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 Gesamplanung an nicht heilbaren Mängeln, muss ein neues Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, dass das geänderte Vorhaben insgesamt zum Gegenstand hat.<sup>39</sup>

Bei der Beurteilung, ob die Identität des Vorhabens durch die Änderung gewahrt bleibt, hat die Behörde 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>

---

<sup>33</sup> Siehe dazu auch Weiß, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: Juli 2020, § 76 Rn. 59 f.

<sup>34</sup> Kopp/Ramsauer, § 76, Rn. 5

<sup>35</sup> BVerwGE 148, 373 Rn. 126 = NVwZ 2014, 714.

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

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

<sup>38</sup> Kopp/Ramsauer, § 76, Rn. 7 (13. Auflage, 2012).

<sup>39</sup> Knack/Henneke § 76, Rn.13 unter Hinweis auf BVerwGE 75, 214/219; VGH München BVBl 1994, 764; NVwZ 89, 686;

<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.

Das BVerwG hat beispielsweise eine schlichte 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>

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

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 1.5, Seite 196, sei die Problembewältigung überhaupt gewährleistet.

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

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

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

---

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

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

<sup>43</sup> Dürr; in: Knack/Henneke, § 76, Rn. 7. (9. Auflage 2010).

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

Man könnte daher nun sogar die Frage aufwerfen, 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> Soweit muss man nicht gehen, ausgeschlossen ist dies aber nicht.

Letztlich muss diese Frage die Planfeststellungsbehörde entscheiden. Denn selbst, wenn es hier „nur“ um eine Änderung der Planfeststellung geht, ist, soweit die weiteren Voraussetzungen in den Darlegungen des Gutachtens bejaht werden können, mindestens eine Änderung der Planfeststellung vorzunehmen.

## **II. Keine Unwesentlichkeit der Änderung der Planfeststellung**

Die Änderung des planfestgestellten Konzepts darf nicht unwesentlich sein.

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> Unwesentlich ist eine Änderung vor allem, wenn der Umfang und der Zweck des Vorhabens unverändert bleiben und zusätzliche belastende Auswirkungen von einigem Gewicht sowohl auf die Umgebung als auch hinsichtlich der Belange Einzelner auszuschließen sind.<sup>46</sup>

Die Bewertung, ob eine Änderung unwesentlich ist, hängt vom Einzelfall ab. Dabei sind beabsichtigte quantitative und qualitative Änderungen zu berücksichtigen. Maßgeblich

---

<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> BVerwGE 162, 102 Rn. 38 = NVwZ 2018, 1642.

ist, ob das Plangefüge in seinen Grundzügen unberührt bleibt, also der Umfang, der Zweck und die Auswirkungen des Vorhabens gleichbleiben.<sup>47</sup>

Im Folgenden sind die Planfeststellungsabschnitte dahingehend zu untersuchen.

### **III. Planfeststellungsabschnitt 1.1**

Im Zentrum des PFA 1.1 stehen Planfeststellungen zum Durchgangsbahnhof. Darüber hinaus „soll in diesem Planfeststellungsabschnitt der zentrale Logistikbereich der innerstädtischen Vorhabensteile eingerichtet werden.“<sup>48</sup>

Der Beschluss trifft darüber hinaus auch allgemeine Regelungen, unter anderem zum zeitlichen Ablauf des gesamten Vorhabens Stuttgart 21.

Auf Seite 164 wird in der Begründung 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.“

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.

Rhude stellt daher zutreffend fest, dass „zumindest nicht mit der wünschenswerten Klarheit“ geregelt oder berücksichtigt wurde, welche Folgen eine zeitversetzte Fertigstellung der einzelnen Planfeststellungsabschnitte für die Kappung der Gäubahn haben würde.<sup>49</sup>

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich der PFA 1.1 konkret auf die neue Führung der Gäubahn über den Flughafen bezieht:

---

<sup>47</sup> Neumann/Külpmann; in: Stelkens/Bonk/Sachs; VwVfG, § 76, Rn. 18 f.

<sup>48</sup> PFA 1.1, S. 162.

<sup>49</sup> Rhude, S. 55.

„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>50</sup>

Nur vier Seiten später wird der Zeitraum von acht Jahren für das beschriebene Vorhaben – also auch für die 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>51</sup>

Diese Hinweise im Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 finden sich in der Begründung, nicht im feststellenden Teil des Beschlusses. Sie zeigen gleichwohl, dass die enge zeitliche Abfolge des Baus der einzelnen Abschnitte für die Problembewältigung in hohem Maße relevant war. Es wurde zwar kein Zeitraum von acht Jahren zur Realisierung des Projekts im förmlichen Sinne planfestgestellt. Vielmehr wurde aber 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.

Dass das planfestgestellte Gesamtprojekt in der Gestalt nicht mehr realisiert werden kann, ergibt sich daraus, dass der gesamte PFA 1.3b nunmehr kein Teil des Projekts „Stuttgart 21“ ist.<sup>52</sup> Die Problembewältigung des Gesamtvorhabens in den Planfeststellungen zu S 21 entfällt dadurch.

#### **IV. Planfeststellungsabschnitt 1.5**

Im PFB 1.5 fehlt es an einer Regelung, die die Abbindung der Panoramastrecke der Gäubahn von der zeitnahen Inbetriebnahme der Gäubahnführung über den Flughafen abhängig macht.

---

<sup>50</sup> PFA 1.1, S. 128 f.

<sup>51</sup> PFA 1.1, S. 132.

<sup>52</sup> Vgl. oben S. 12 ff.

## 1. Ersatzverkehr

Ein Ersatzverkehr nach Kappung der Gäubahn wurde im PFA 1.5 nicht planfestgestellt. Nach dem Erläuterungsbericht Teil III zum PFA 1.5 hat man sich jedoch zum Ziel gesetzt, die verschiedenen Faktoren, die für die Planung relevant sind, hinreichend zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen:

„Die Entwicklung eines Vorhabens von der Größe des Projektes Stuttgart 21 beeinflussen eine Vielzahl von Parametern, die alle in ihren Auswirkungen und gegenseitigen Wechselwirkungen in die Planung einzubeziehen, gegeneinander abzuwägen und entsprechend ihrer Priorität zu berücksichtigen sind.“<sup>53</sup>

Dies ist zunächst erst einmal nur ein Hinweis auf die allgemeine Geltung und Berücksichtigung des Abwägungsgebots.

Da in PFA 1.1, wie oben ausgeführt, die unmittelbare zeitliche Folge zur Geschäftsgrundlage der Problembewältigung des Gesamtvorhabens gemacht wurde, könnte eine Abkehr davon dann bereits Gegenstand der Planfeststellung sein, wenn sie bereits in der Planung angelegt war.

Es gilt also zu untersuchen, ob eine Verzögerung des Anschlusses der Gäubahn an den Flughafen in der Planung des PFA 1.5 bereits mitberücksichtigt wurde.

Ein erster Hinweis darauf, dass dem nicht so ist, findet sich unmittelbar im Anschluss an das oben genannte Zitat. Im Kontext des Planungsvorhabens und dessen Randbedingungen wird festgehalten, dass „die Grenzen des PFA 1.5 [...] vorgegeben [sind]“.<sup>54</sup> 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.

Weiter heißt es:

---

<sup>53</sup> Erläuterungsbericht Teil III, S. 11.

<sup>54</sup> Erläuterungsbericht Teil III, S. 11.

„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>55</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.

Man kann die Frage diskutieren, ob mit „Inbetriebnahme“ nur die des neuen Durchgangsbahnhofs gemeint ist. Dafür spricht der Gesamtkontext und die Wortwahl, die mit „Stuttgart 21“ in der Regel den Bahnhof als solchen meint. Wenn man davon ausgeht, dass mit „Inbetriebnahme“ nur die des Durchgangsbahnhofs gemeint ist und nicht des gesamten Vorhabens, dann muss die Aussage so verstanden werden, dass im Rahmen der Bauzeit und bis zur Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs, voraussichtlich 2025, der Bahnbetrieb möglichst ungestört bleibt.

In Bezug auf die Gäubahnstrecke wird dem dadurch Rechnung getragen, dass die Panoramastrecke lediglich vier Monate vor der Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs abgebunden werden soll.<sup>56</sup> Hierzu verweist der Erläuterungsbericht Teil III auf Anlage 14, die der Information dient und nicht Teil des festgestellten Plans ist. Damit konkretisiert Anlage 14 die Vorgabe des Erläuterungsberichts Teil III, den Bahnbetrieb nicht wesentlich zu stören.

In dieser Abwägung kommt nicht zur Sprache, wann die Streckenführung der Gäubahn über den Flughafen in Betrieb genommen wird. Außerdem wird die Abbindung der Gäubahn nicht unter der Voraussetzung eines Ersatzschienenverkehrs gestellt. Vielmehr ist die „Voraussetzung für diesen Bauablauf [...], daß die Gäubahnstrecke stillgelegt werden muss“.<sup>57</sup>

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

---

<sup>55</sup> Erläuterungsbericht Teil III, S. 15.

<sup>56</sup> Anlage 14, S. 20.

<sup>57</sup> Anlage 14, S. 20.

„deutlich von den **Prämissen des Planfeststellungsbeschlusses** zum PFA 1.5, der die Unterbrechung der Gäubahn „über mehrere Monate“ behandelt, abgewichen [wird].“<sup>58</sup>  
(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Weiter befasst sich der Vermerk mit folgenden rechtlichen Aspekten:

„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 **Stillegungsverfahrens** für diesen Streckenabschnitt nach § 11 AEG gestellt wird“.<sup>59</sup>

(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Der Vermerk legt nahe, dass mit einer derart langen Verzögerung von den Feststellungen im Abschnitt 1.5 abgewichen wird.

## 2. Variantenabwägung

Im Rahmen des PFB 1.5 wurden verschiedene Varianten der Gäubahnführung diskutiert:

„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>60</sup>.

<sup>58</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>59</sup> Ebd., S. 1.

<sup>60</sup> PFA 1.5, S. 233.



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 diskutieren 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>61</sup> Relevant für die Begutachtung 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>62</sup>.

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>63</sup> Darüber hinaus sei der Anschluss der bestehenden Trasse an den neuen Hauptbahnhof mit höheren Investitionen verbunden als die Lösung über den Flughafen.<sup>64</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 hätten weitere Argumente vorgebracht werden müssen, die dies berücksichtigen.

Die Abwägung geht gerade nicht davon aus, dass die Gäubahn in Stuttgart-Vaihingen abgebunden wird und die Anbindung an den Flughafen erst bis zehn Jahre später erfolgt.

---

<sup>61</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 146 ff.

<sup>62</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 148 f.

<sup>63</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 149.

<sup>64</sup> Erläuterungsbericht Teil II, S. 149.

## V. Planfeststellungsabschnitt 1.3a

Die DB 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 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>65</sup>.

Weiterhin käme dem Abschnitt 1.3a eine eigenständige Funktion als Verknüpfung der Abschnitte 1.2 und 1.4 zu,<sup>66</sup> während der PFA 1.3b die Anbindung der Gäubahn mit dem Verkehr nach Horb/ Singen/ Zürich an den Bahnknoten Stuttgart planfeststellen soll.

Dies legt die Vermutung nahe, dass sich der PFA 1.3a nicht weiter mit der Thematik der Gäubahnführung beschäftigt. Dennoch finden sich hier entsprechende Erwägungen:

### 1. Variantenabwägung

Obwohl die Anbindung der Gäubahn im PFA 1.3b planfestzustellen ist, ist 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

---

<sup>65</sup> PFA 1.3a, S. 133.

<sup>66</sup> PFA 1.3a, S. 133.

vorliegenden Teilabschnitt 1.3a“ miteinschließt.<sup>67</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>68</sup> Diesbezüglich 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>69</sup>.

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 den Flughafens Stuttgart“ und „die Anbindung der Filderregion an das Fernverkehrsnetz der Eisenbahn“ zu verbessern, nicht erreicht werden.<sup>70</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>71</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

---

<sup>67</sup> PFA 1.3a, S. 138 f.

<sup>68</sup> PFA 1.3a, S. 148 f.

<sup>69</sup> PFA 1.3a, S. 149.

<sup>70</sup> PFA 1.3a, S. 149.

<sup>71</sup> PFA 1.3a, S. 150.

Zweck der Verknüpfung mit dem Flughafen Stuttgart zur Verbesserung von dessen über-regionaler Anbindung sowie die Anbindung der Neuen Messe und der gesamten Filder-region an den Schienenfernverkehr, weil Umstiege erforderlich sind.“<sup>72</sup>.

Im Ergebnis thematisiert die Abwägung nicht, dass eine erhebliche Interimszeit zwischen der Abbindung der Panoramastrecke und Anbindung der Gäubahn an den Flughafen besteht und diese durch adäquaten Ersatzverkehr überbrückt werden muss. Es wird zwar behauptet, dass eine Gesamtabwägung vorgenommen wurde, dieses Problem wurde jedoch nicht gelöst, da man weiterhin von dem Konzept einer engen zeitlichen Verzahnung ausging.

Während bei der Abwägung im PFA 1.5 noch Investitionskosten und der Anstieg des Personenaufkommens als Argumente angeführt und Zahlen miteinander verglichen wurden,<sup>73</sup> wird an dieser Stelle nur noch mit dem Ziel des Abschnittes 1.3a argumentiert, den Flughafen an die Stuttgarter Innenstadt und den Hauptbahnhof anzubinden.

Die Argumente beziehen sich ausschließlich auf den Abschnitt 1.3a. Es wurde also nicht nachgeholt, was im PFA 1.5 verpasst wurde, nämlich die zeitliche Verzögerung der Flughafen-anbindung zu thematisieren und in die Abwägung einfließen zu lassen.

## **2. Vorübergehende Streckenführung der Gäubahn**

Im Kontext von Schallimmissionen wird unter B.4.6.1.1.2. die vorübergehende Strecken-führung der Gäubahn thematisiert, da die Anhörungsbehörde die Schallimmissionen aus der vorübergehenden Gäubahnführung nicht in den Blick nahm, die Belastungen jedoch zu berücksichtigen seien.<sup>74</sup> Hierzu heißt es:

„Der Vorhabenträger der NBS legte keine schalltechnische Betrachtung des Übergangs-konzepts für Gäubahn-Verkehre zwischen der Inbetriebnahme der Planfeststellungsab-schnitte 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

---

<sup>72</sup> PFA 1.3a, S. 150.

<sup>73</sup> Vgl. oben S. 24 f.

<sup>74</sup> PFA 1.3a, S. 162.

Fernverkehrszug (von/ nach Zürich) sowie ein zweistündlicher Regionalzug. Im Regionalverkehr sind gegebenenfalls einzelne Verstärker zur Hauptverkehrszeit denkbar.<sup>75</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>76</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:

„In der Planfeststellung war dafür ein mehrmonatiger Zeitraum vorgesehen, in der der Gäubahn-Verkehr in Stuttgart unterbrochen wird.“<sup>77</sup>.

*Kramer* führt 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>78</sup>

---

<sup>75</sup> PFA 1.3a, S. 162.

<sup>76</sup> Das Übergangskonzept liegt nicht vor, kann aber in Ergänzung zum PFA 1.3a, S. 162 durch sekundäre Quellen nachvollzogen werden, beispielsweise: <https://www.schwarzwaelderbote.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.

<sup>77</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>78</sup> *Kramer*, S. 20.

In der Konsequenz sei deshalb ein Planänderungsverfahren gemäß § 18d AEG i.V.m. § 76 VwVfG angezeigt, da anzunehmen sei, dass es sich bei der Verzögerung der Gäubahnabbindung von mehreren Monaten hin zu mehreren Jahren um „einen Planungsfehler des Vorhabenträgers bzw. auf Verzögerungen im Baufortschritt an anderer Stelle“ handele.<sup>79</sup>

Dem ist zuzustimmen.

## **VI. 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 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. Letztlich wurde der gesamte PFA 1.3b aus den Händen der ursprünglichen Vorhabenträgerin gegeben, sodass der nunmehr geplante Pfaffensteigtunnel kein Teil von Stuttgart 21 ist. Dies spricht bereits für einen nicht unwesentlichen Planänderung, möglicherweise sogar für eine Änderung des Gesamtkonzepts.

## **VII. Nordhalt**

Für die 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 PFA, insbesondere nicht im PFA 1.1, noch im PFA 1.5 Erwähnung. Vielmehr wurde die Lösung, interimweise einen Nordhalt für die Gäubahn zu errichten, erst in Angriff genommen, als absehbar wurde, dass es zu Verzögerungen im PFA 1.3 kommen würde.

---

<sup>79</sup> Kramer, S. 21.

Dementsprechend wurde der Auftrag für dieses Vorhaben erst am 03. November 2021 ausgeschrieben<sup>80</sup>, am 10. März 2022 wurde der Auftrag erteilt.<sup>81</sup>

Die Tatsache, dass über den Nordhalt erst seit wenigen Jahren und ab dem Zeitpunkt diskutiert wird, da feststand, dass es zu einer erheblichen Verzögerung des Abschnitts 1.3 kommt, ist die zwingende Konsequenz aus der fehlenden Problematisierung im Rahmen der Planfeststellung zu Stuttgart 21.

Die Planfeststellungsbeschlüsse unterliegen dem Gebot der Problembewältigung, d.h. grundsätzlich sind alle durch das Vorhaben aufgeworfenen, oder ihm zuzurechnenden Probleme im Planfeststellungsbeschluss zu lösen.<sup>82</sup> Dabei sind nur Belange einzubeziehen, die für sie erkennbar, die rechtlich schutzwürdig und tatsächlich nicht nur geringfügig betroffen.<sup>83</sup> Interessen können dabei tatsächlicher oder rechtlicher Natur sein, die erst in Zukunft in vorhersehbarer Weise auftreten.<sup>84</sup>

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

„Durch die hier konkret gewählte Abschnittsbildung wird dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung Rechnung getragen.“<sup>85</sup>

Mit dem Nordhalt reagiert die Vorhabenträgerin auf einen tatsächlichen Belang, dessen Entstehung, wie von Rhude zutreffend festgestellt wurde, „nicht unwahrscheinlich bzw. absehbar“ war.<sup>86</sup> Es handelt sich damit um einen Belang, der im Planfeststellungsbeschluss hätte Berücksichtigung finden müssen. Tatsächlich ist dies jedoch nicht der Fall. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Vorhabenträgerin in den Planfeststellungsbeschlüssen noch angenommen hat, dass 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

---

<sup>80</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:568970-2021:TEXT:DE:HTML>.

<sup>81</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:152903-2022:TEXT:DE:HTML>.

<sup>82</sup> BVerwGE 109, 192 (201) = NVwZ 2000, 316.

<sup>83</sup> Kupfer; in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Vorbemerkung § 72, Rn. 210.

<sup>84</sup> Kupfer, Rn. 211 f.

<sup>85</sup> PFA 1.1, S. 163; PFA 1.5, S. 195.

<sup>86</sup> Rhude, S. 55.

Monate liegen. Eine erhebliche zeitliche Verzögerung, wie sie nun tatsächlich bevorsteht, ist von den Planfeststellungsbeschlüssen jedoch nicht gedeckt. Andernfalls wäre man dem Umstand mit der Planung der Nordhalts bereits zum damaligen Zeitpunkt begegnet.

Eine Planfeststellung für den Nordhalt ist dem Unterzeichner 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-, Sicherungs- und Telekommunikationsanlagen, Bahnhöfe und Haltepunkte.<sup>87</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 Nordteils spricht daher ebenfalls dafür, dass eine nicht nur unwesentliche Änderung der Planfeststellung vorliegt, möglicherweise sogar die gesamte Konzeption verlassen wird.

## **VIII. Stilllegungsverfahren**

Die 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>88</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>89</sup> Dies bestätigte im Rahmen des Sprungrevisionsverfahrens zwischen der Stuttgarter

---

<sup>87</sup> [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung_node.html).

<sup>88</sup> PFA 1.5, S. 190.

<sup>89</sup> VG Stuttgart, Urteil vom. 9. August 2017 – 13 K 2947/12.



Netz AG und der Bundesrepublik Deutschland auch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 5. Juli 2018.<sup>90</sup> Sämtliche Bahnverbindungen blieben unter veränderter Streckenführung erhalten, sodass ein Stilllegungsverfahren nicht erforderlich sei.<sup>91</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>92</sup>.

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

Im Ergebnis besteht auch dies, dass eine mehrjährige Unterbrechung mit dem ursprünglichen Konzept der Planfeststellung in Widerspruch steht.<sup>93</sup>

## **IX. Pfaffensteigtunnel**

Die Bundesregierung, die DB Netz AG sowie verschiedene Landesvertreter einigten sich im Juli 2022 darüber, dass die Realisierung des Gäubahnausbaus die Planungen zum PFB 1.3b vollständig ablöst<sup>94</sup> und der Antrag zum PFB 1.3b Zug um Zug zurückgenommen wird.<sup>95</sup>

Der Gäubahn- oder Pfaffensteigtunnel wird dadurch Bestandteil des Bundesverkehrswegeplans und der Deutschlandtaktes. Für die Planungs- und Bauphase wurden 13 Jahre veranschlagt.<sup>96</sup> Aus der gemeinsamen Erklärung des Lenkungskreises geht

---

<sup>90</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2018 – 3 C 21.16, Rn. 28 ff.

<sup>91</sup> Ebd., Rn. 32.

<sup>92</sup> Kramer, S. 12.

<sup>93</sup> Kramer, S. 20.

<sup>94</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 1, S. 2.

<sup>95</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 7, S. 3.

<sup>96</sup> Ebd., S.25.

hervor, dass die Baumaßnahmen 2026 beginnen sollen und der Abschnitt Nord voraussichtlich Ende 2032 in Betrieb genommen werde.<sup>97</sup>

Die Gäubahnführung über den Flughafen ist damit nicht mehr Teil des Projekts „Stuttgart 21“.

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

## **X. Zwischenergebnis**

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. Ob sogar die Gesamtkonzeption des planfestgestellten Eisenbahnprojekts verlassen wird, kann ebenfalls nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Für letzteres spricht die Entwicklung, dass die Planungen zum PFA 1.3b insgesamt aufgegeben wurden und an dessen Stelle ein anderes Vorhaben rückt. Die Grundannahme, dass es sich bei S 21 um ein „Gesamtkonzept“ handelt, wird damit durchbrochen.

## **D. Prozessuale Möglichkeiten**

In einem zweiten Schritt ist nun zu erörtern, welche prozessualen Möglichkeiten bestehen, um diesen Zustand erfolgreich zu rügen.

### **I. Änderung auf Antrag des Vorhabenträgers**

Rhude legt in seinem Gutachten dar, dass der PFB auf Antrag der DB Netz als Vorhabenträgerin geändert werden kann. Dies sei „auch üblich, weil der Vorhabenträger seine Pläne und Abläufe laufend konkretisieren und anpassen muss.“<sup>98</sup> Dass dies passiert, schätzt Rhude als „nicht unwahrscheinlich“ ein.

---

<sup>97</sup> Gemeinsame Erklärung, Nr. 8, S. 3.

<sup>98</sup> Rhude, S. 57.

Man sollte skeptisch sein. Die Problematik der Verzögerung der Anbindung der Gäubahn an den Flughafen ist seit Jahren bekannt, ein Änderungsbedarf wurde gleichwohl bisher nicht angenommen. Dass die Vorhabenträgerin nun noch einen Änderungsbedarf erkennt und einen Änderungsantrag stellt, erscheint deshalb eher fernliegend.

## II. Aufforderung des EBA zur Vollzugskontrolle

Es ist zu erwägen, das EBA zur Vollzugskontrolle gegenüber der DB Netz AG aufzufordern, um das bisher planfestgestellte Verkehrskonzept durchzusetzen.

Nach den Planfeststellungsrichtlinien des EBA ist die Vorhabenträgerin an die Festsetzungen der PFB gebunden, sobald sie mit der Realisierung des Vorhabens beginnt, wobei dem EBA die Pflicht der Vollzugskontrolle zukommt.<sup>99</sup> „Grundgedanke dabei ist, dass der Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt, wie jeder andere Verwaltungsakt auch, von derjenigen Behörde vollzogen wird, die ihn erlassen hat“, so Walter.<sup>100</sup> Die Richtlinie des EBA sieht vor:

(4) Das Ergebnis der Vollzugskontrolle ist zu dokumentieren und zum Verwaltungsvorgang zu nehmen. Wird bei der Kontrolle festgestellt, dass Anlagen nicht vollständig und/oder nicht funktionstüchtig oder anders als planfestgestellt gebaut wurden, hat das EBA die Vorhabenträgerin durch geeignete Maßnahmen zu veranlassen, den Planfeststellungsbeschluss ordnungsgemäß umzusetzen.

In Abhängigkeit von der Schwere der festgestellten Mängel kann es erforderlich sein, [...]

- die Vorhabenträgerin zur Vorlage von Änderungsanträgen aufzufordern.<sup>101</sup>

Dieses Vorgehen setzt voraus, dass das EBA einen Mangel feststellt, der seiner Schwere nach zu einem Abänderungsantrag führen muss. Die fehlende Planfeststellung im Hinblick auf die verzögerte Anbindung der Gäubahn muss sich also für das EBA als Mangel darstellen.

Ähnlich wie im Rahmen der Änderung durch die Vorhabenträgerin selbst, erscheint auch dieser Weg nur bedingt erfolgversprechend. Die Umsetzungen des PFA 1.5 sind weit

<sup>99</sup> EBA, Planfeststellungsrichtlinien, 37 (1), (2).

<sup>100</sup> Walter, Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses, BfN – Skripten 44, 2001, S. 23.

<sup>101</sup> EBA, Planfeststellungsrichtlinien, 37 (4).

fortgeschritten, dass der neue Durchgangsbahnhof 2025 in Betrieb genommen werden soll. Die zu Problematik ist demgegenüber schon länger bekannt, gleichwohl ist kein Handeln des EBA festzustellen. Es ist als davon auszugehen, dass das EBA an dieser Stelle keinen Mangel sieht und eine Aufforderung zur Vollzugskontrolle dies nicht zu ändern vermag.

### **III. Vorbeugender Unterlassungsanspruch**

Sofern das EBA die Auffassung vertritt, dass es keines Planänderungsverfahrens bedarf, stellt sich die Frage, ob man bereits vor Durchführung der Abbindung einen Unterlassungsanspruch gegen die Abbindung durchsetzen kann, weil mindestens das erforderliche Planänderungsverfahren unterblieben ist. Bei der Abbindung der Gäubahn handelt es sich jedenfalls, wie bereits festgestellt, um eine wesentliche Planänderung, die eines Planänderungsverfahrens bedarf.

In der Regel kann man die Unterlassung des formell rechtswidrigen Vorhabens vor Gericht erst verlangen, wenn das Vorhaben – hier die Abbindung – bereits verwirklicht ist. Ein vorbeugender Unterlassungsanspruch wäre jedoch effektiver, da die vorhandenen technischen Einrichtungen nicht abgebaut werden.

Im gerichtlichen Verfahren wäre ein vorbeugender Unterlassungsanspruch im Wege einer Leistungsklage zu erstreiten. Dabei stellen sich auf der Ebene der Zulässigkeit die Frage nach der Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog sowie dem Rechtsschutzbedürfnis.

## 1. Rechtsschutz einer anerkannten Umweltvereinigungen

Die Klagebefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung ergibt sich beim Unterlassen einer erforderlichen Planfeststellung aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG.<sup>102</sup>

### a. Eröffnung des Anwendungsbereichs, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG

Der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist eröffnet. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG betrifft Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann. Was unter den Begriff der „Zulassungsentscheidungen“ fällt, richtet sich nach § 2 Abs. 6 UVPG. Nach der dortigen Nr. 1 fallen auch Planfeststellungsbeschlüsse darunter. Bei dem unterlassenen Planfeststellungsbeschluss handelt es sich demnach um eine Zulassungsentscheidung im Sinn von § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG, für die nach diesem Gesetz eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.<sup>103</sup>

Darüber hinaus kommt auch die Eröffnung des Anwendungsbereichs nach § 1 Abs 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG in Betracht. Der Planfeststellungsbeschluss stellt einen Verwaltungsakt dar. Hierbei wäre jedoch darzulegen, welche umweltbezogenen Rechtsvorschriften i.S.d. § 1 Abs. 4 UmwRG zur Anwendung kommen. Umweltbezogen sind Rechtsvorschriften dann, wenn die Regelungen den Zustand von Umweltbestandteilen oder Faktoren betreffen, die sich auf diese Bestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken.<sup>104</sup> Es ist dabei nicht erforderlich, dass die Vorschriften ausschließlich dem Umweltschutz dienen. Vorschriften zum Schall- und Brandschutz, die im Planfeststellungsverfahren von Bedeutung sind, besitzen zugleich eine umweltschützende Komponente.<sup>105</sup> Vorliegend steht bereits die Erfüllung der Abwägungspflicht zum Klimaschutz in Rede, die in § 13 KSG ihren Ausdruck gefunden hat. Denn eine mehrjährige Abbindung hätte zur Folge, dass sich ein relevanter Verkehr von der Schiene auf die Straße verlagert, was zu zusätzlichen THG-Emissionen führt.

<sup>102</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2017 – 9 C 2/16 –, BVerwGE 159, 95-104, Rn. 12, 13 ff.

<sup>103</sup> So auch: Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15.08.2018 – 1 Es 1/18.P, Rn. 47.

<sup>104</sup> Bunge, UmwRG, § 1, Rn. 204.

<sup>105</sup> Bunge, UmwRG, § 1, Rn. 214, 216.

Der Eröffnung des Anwendungsbereichs steht jedenfalls nicht entgegen, dass vorliegend ein Handeln gegen das Unterbleiben einer Planfeststellung angestrebt wird. Diesbezüglich sieht gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG vor, dass das Gesetz auch dann Anwendung findet, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen ist.<sup>106</sup>

#### **b. Voraussetzungen des § 2 UmwRG**

Die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen müsste Rechtsvorschriften widersprechen, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG. Das Gesetz sieht dabei nicht mehr vor, dass (auch) die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften im Sinn von § 1 Abs. 4 UmwRG geltend gemacht wird (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG).<sup>107</sup>

Die Abbindung der Gäubahn über mehrere Jahre müsste also planfeststellungsbedürftig sein, denn gemäß § 18 S. 1 AEG bedarf es bei dem Bau oder der Änderung einer Betriebsanlage einer Eisenbahn einer Planfeststellung. Die Abbindung der Panoramastrecke der Gäubahn mit einer nahezu zeitgleichen Anbindung an den neuen Durchgangsbahnhof über den Pfaffensteigtunnel wurde planfestgestellt (s.o.). Wenn schon die nahezu zeitgleiche Ab- und Anbindung planfeststellungsbedürftig ist, so muss dies erst recht für die mehrjährige Abbindung der Panoramastrecke aufgrund der Verzögerung gelten. Das Unterlassen der Planfeststellung widerspricht daher § 18 AEG und damit einer Vorschrift, die für die Entscheidung von Bedeutung sein kann.

Darüber hinaus muss geltend gemacht werden, durch das Unterlassen den Umweltverband in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG). Die Auftraggeberin des Rechtsgutachtens verfolgt nach § 1 Abs. 2 der Satzung den Zweck des Umwelt- und Naturschutzes. Präzisiert durch § 2 Abs. 2 lit. j, k fällt darunter auch die Reinhaltung von Luft, die Bekämpfung des Lärms und die Einhaltung nationalen Umweltschutzrechts.

Durch die mehrjährige Abbindung der Gäubahn erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass Pendler, die sonst aus den an der Strecke liegenden Ortschaften nunmehr auf die

---

<sup>106</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2017 – 9 C 2/16 –, BVerwGE 159, 95-104, Rn. 13; VG Freiburg (Breisgau), Beschluss vom 21. Juni 2017 – 7 K 4313/17 –, Rn. 6, juris; Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, §1 Rn. 22, 158, 162; Happ, in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, UmwRG, § 1 Rn. 2 f.

<sup>107</sup> Hamburgisches OVG, aaO, Rn. 52.

Nutzung privater PKW zurückgreifen. Dies tangiert sowohl die Reinhaltung der Luft als auch die Lärmbekämpfung als auch den Klimaschutz.

Weiterhin wäre bei einer Planänderung nunmehr § 13 KSG in die fachplanungsrechtliche Abwägung einzubeziehen. Das EBA hätte also in der Abwägung zu bewerten, ob die durch die DB Netz AG vorgesehene Variante tatsächlich klimatisch vorzugswürdig ist. Dies fällt in den Bereich der Einhaltung nationalen Umweltschutzrechts.

### **c. Zwischenergebnis**

Eine Klagebefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung liegt vor. Dieser steht nicht entgegen, dass sich der der Verband am Verwaltungsverfahren nicht beteiligt war. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit) a UmwRG ist dies – anders als nach der bis zum 1. Juni 2017 geltenden Fassung der Vorschrift – nicht mehr erforderlich. Stattdessen reicht es aus, dass der Umweltverband zur Beteiligung berechtigt war.<sup>108</sup> Dieses Erfordernis ist hier erfüllt (§ 18a AEG i.V.m. § 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG; § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 a.F., § 74 Abs. 2 UVPg).<sup>109</sup> Hinzu kommt, dass es hier um eine unterlassene Planänderung geht, die naturgemäß kein Verfahren hat, an dem man sich hätte beteiligen können.

## **2. Rechtsschutzbedürfnis**

Im Rahmen des vorbeugenden Rechtsschutzes wird zwischen vorbeugendem Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte und vorbeugendem Rechtsschutz gegen Realakte unterschieden.

Prinzipiell ist eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen einen drohenden Verwaltungsakt unzulässig und nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen eines besonderen Rechtsschutzbedürfnisses zulässig.<sup>110</sup> Dies ist deswegen der Fall, da sich der Gesetzgeber für den Vorrang des repressiven Rechtsschutzes entschieden hat.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Hamburgisches OVG, aaO, Rn. 54.

<sup>109</sup> Ebd.

<sup>110</sup> *Schenke*; in: Kopp/Schenke, Vorb § 40, Rn. 33.

<sup>111</sup> Ebd. Rn. 33, 35.

Während ein gerichtliches Vorgehen gegen den PFB 1.5 selbst ein Vorgehen gegen einen Verwaltungsakt darstellen würde, handelt es sich bei der Abbindung der Gäubahn wegen fehlender Planfeststellung um einen Realakt.

Der vorbeugende Rechtsschutz gegenüber Realakten unterliegt den Einschränkungen des vorbeugenden Rechtsschutzes bei Verwaltungsakten nicht.<sup>112</sup>

Voraussetzung hierbei ist ein Rechtsschutzbedürfnis, dergestalt, dass die befürchtete Maßnahme auch tatsächlich droht.<sup>113</sup> Die Abbindung ist durch die PFB planfestgestellt wie oben dargestellt, sodass mit Inbetriebnahme, bzw. mindestens vier Monate zuvor, tatsächlich droht. Ein Rechtsschutzbedürfnis liegt demnach vor.

## **E. Ergebnis**

Die Planfeststellungsbeschlüsse zum Projekt „Stuttgart 21“ treffen insbesondere durch die Planfeststellungsabschnitte 1.1 und 1.5 die Feststellung, dass das Vorhaben als Gesamtvorhaben zu verstehen ist. Weiterhin wurde ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Abschnitten zur Grundlage der Planfeststellung gemacht, nur durch diesen engen zeitlichen Zusammenhang sei die nötige Problembewältigung als Kern der Planfeststellung gewährleistet, so der Planfeststellungsbeschluss zum PFA 1.5, Seite 196.

Dieser zeitliche enge Zusammenhang wird nunmehr dadurch durchbrochen, dass die Panoramabahn mit Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs abgebunden wird, während sich die neue Flughafenbindung um mindestens sieben Jahre verzögert.

Dass dieses Konzept nicht planfestgestellt wurde, legen nicht nur die Planfeststellungsbeschlüsse selbst, sondern auch die nachträgliche Planung zur Errichtung eines Nordhaltes, die ursprünglich nicht für notwendig erachtete Durchführung eines Stilllegungsverfahrens und die Planungen des Pfaffensteigtunnels nahe.

Konsequenz des Ganzen ist die Erforderlichkeit einer rechtlichen Legalisierung.

---

<sup>112</sup> Ebd. Rn. 35.

<sup>113</sup> Ebd., Rn. 35.



Wenn man davon ausgeht, dass die Auflösung des engen zeitlichen Zusammenhangs die Gesamtkonzeption der Planfeststellung für S 21 infrage stellt, bedarf es eines gänzlich neuen Planfeststellungsverfahrens für S 21.

Ob dies erforderlich ist, muss die Planfeststellungsbehörde entscheiden.

Selbst wenn man keinen Identitätswechsel des Vorhaben als solches annimmt, läge gleichwohl eine nicht nur unwesentliche Planänderung vor.

In diesem Fall ist ein Verfahren der nachträgliche Planänderung i.S.d. § 76 Abs 2 VwVfG durchzuführen. Die Änderungsplanfeststellung hat die aktuelle Sach- und Rechtslage zu berücksichtigen. Damit ist auch das Gebot der Abwägung der Klimaschutzbelange (§ 13 KSG) zwingend einzubeziehen. Dies bedeutet somit, dass maßgeblich zu berücksichtigen ist, welche negativen Klimaschutzeffekte eine über Jahre hinweg schlechtere Anbindung des Stuttgarter Hauptbahnhofs aus der Bodenseeregion hat. Derartige negative Effekte dürfen also nicht einfach hingenommen werden, sondern sind im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahren zu würdigen. Ohne eine derartige verfahrensrechtliche Prüfung nebst Klimaschutzaudit ist die derzeit vorgesehene Abbindung der Gäubahn rechtswidrig.

Professor Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwalt