

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per beA

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
Schubertstraße 11

68165 Mannheim

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. 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

4. März 2025

**Antrag auf
Erlass einer einstweiligen Anordnung**

Eilt wegen Ablaufs der Trassenanmeldefrist am 14. April 2025!

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin,

- Antragsteller -

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

g e g e n

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

- Antragsgegnerin -

beizuladen:
DB InfraGO AG,
vertreten durch den Vorstand,
Adam-Riese-Straße 11-13, 60327 Frankfurt am Main,

- Beizuladende -

ggf. fakultativ beizuladen:

Landeshauptstadt Stuttgart,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart,

- ggf. fakultativ Beizuladende -

wegen: Sicherungsanordnung zu Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu befristetem Teilwiderruf des Planfeststellungsbeschlusses 1.5 „Stuttgart 21“ wegen langjähriger Abbindung der sogenannten Gäubahn.

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 € (50 % des Hauptsachenwerts nach Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

Namens und in als **Anlage AST 0** beigefügter Vollmacht des Antragstellers beantragen wir,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag des Klägers vom 17. Februar 2025 zu untersagen, die baulichen Voraussetzungen, die einen Zugbetrieb zwischen Stuttgart-Vaihingen und Stuttgart-Hauptbahnhof (Kopfbahnhof oben) ermöglichen, so zu verändern, dass ein derartiger Betrieb nicht mehr möglich ist,

insbesondere bis dahin die Abtragung des Damms nach Lageplan Anlage 4.3, Blatt 1 und 2 des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 vom 13. Oktober 2006 - Az.: 59160 Pap PS 21-PFA 1.5 (in seiner derzeit aktuellen Fassung) - auf der Strecke 4860 zu unterlassen.

Der Antragsteller stellt klar, dass er mit zeitlich anderen Maßgaben des Verwaltungsgerichtshofs („bis zu...“) einverstanden ist, etwa, dass diese zunächst nur bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs in der Hauptsache gilt oder so lange gilt, bis der oberirdische Kopfbahnhof seinen Betrieb einstellt oder bis das beizuladende Infrastrukturunternehmen die nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG gebotene Berücksichtigung der Klimaschutzziele nachgeholt hat (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 Abs. 1 ZPO).

Da die Eisenbahnverkehrsunternehmen bis zum 14. April 2025 eine Trassenanmeldung für den Netzfahrplan 2026 vornehmen müssen und dies nicht geschieht, wenn sie, wie bisher, davon ausgehen müssen, dass es die Trasse im Fahrplan 2026 (gültig vom 15.

Dezember 2025 bis 14. Dezember 2026) nicht mehr geben wird, weil die bauliche Abtrennung der Gäubahn bereits ab dem 22. April 2026 erfolgt, beantragen wir vorsorglich bis zum 25. März 2025 eine

Zwischenverfügung

des Gerichts, hilfsweise des Vorsitzenden, mit der die beizuladende DB InfraGo AG aufgefordert wird, unverzüglich, spätestens bis zum 31. März 2025, gegenüber den bisher die streitgegenständliche Strecke im Regelbetrieb nutzenden Eisenbahnverkehrsunternehmen mitzuteilen, dass Trassenanmeldungen für den Netzfahrplan 2026 unter Nutzung der streitgegenständlichen Strecke 4860 erfolgen können.

Alternativ zu der begehrten Zwischenverfügung regen wir an, die beizuladende DB InfraGo AG aufzufordern, kurzfristig mitzuteilen, ob Trassenanmeldungen für diese Strecke auch noch nach dem 14. April 2025 erfolgen können und, wenn ja, bis wann dies spätestens erfolgen muss.

Zur **Begründung** des Antrags tragen wir unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt vor:

A.	Sachverhalt.....	4
B.	Rechtliche Bewertung.....	11
I.	Anordnungsanspruch.....	12
1.	Zulässigkeit des Antrags, insbesondere Antragsbefugnis	12
2.	Begründetheit des Antrags.....	14
a.	Planfeststellungsbeschlüsse des Projekts Stuttgart 21	15
aa.	Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.1	16
bb.	Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.5	18
cc.	Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3.....	19
dd.	Änderungen des Konzepts (Pfaffensteigtunnel).....	21
ee.	Schaffung vollendeter Tatsachen	22
b.	Rechtswidrigkeit der Konzeptänderung (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG).....	22
c.	Antrag auf befristeten Teilwiderruf zum PFA 1.5.....	25

II. Anordnungsgrund.....	26
III. Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache.....	27
1. Keine Vorwegnahme der Hauptsache	27
2. Keine Unzulässigkeit bei unterstellter Vorwegnahme der Hauptsache	28
3. Ermessensspielraum.....	28
IV. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs	28
C. Gesamtergebnis	29

A. Sachverhalt

Der Antragsteller, eine gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der Antragsgegnerin den befristeten Teilwiderruf derjenigen Inhalte des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 des eisenbahnrechtlichen Vorhabens Stuttgart 21, mit dem die sogenannte Gäubahn im Jahr 2026 von ihrer direkten Anbindung an den Stuttgarter Hauptbahnhof auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für 7 Jahre, abgeschnitten werden soll.

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 oberirdischen 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 Trans-europäischen Verkehrsnetzes.

Mit dem Projekt „Stuttgart 21“ soll der bestehende 16-gleisige oberirdische Kopfbahnhof durch einen achtgleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof ersetzt werden. Dieser soll im Dezember 2026 in Betrieb genommen werden. Ob es dazu im Dezember 2026 kommen wird, ist wegen der komplexen Digitalisierung des Zugverkehrs und der dazu notwendigen Inbetriebnahme der neuen Zugsicherungstechnik ETCS unklar. Dafür müssen sowohl die Infrastruktur als auch alle verkehrenden Züge mit ETCS ausgerüstet werden. Welche Risiken dabei bestehen, zeigt die öffentliche Debatte:

[Nur noch alte Technik? Bahn stoppt vorerst Modernisierung - SWR Aktuell](#)

Gleichwohl soll die Gäubahnstrecke innerhalb Stuttgarts, also die Strecke zwischen Stuttgart-Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen, ab dem 22. April 2026 abgebunden werden, wie die Antragsgegnerin in dem vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart zum Aktenzeichen 8 K 6924/23 geführten Verfahren durch Schreiben vom 19. Juli 2024 bestätigt hat,

Anlage AST 1.

Dazu soll ein Damm abgetragen werden, wie es sich aus dem Lageplan Anlage 4.3, Blatt 1 und 2 für die Strecke 4860 zum Planfeststellungsbeschluss des Planfeststellungsabschnitts 1.5 ergibt,

Anlage AST 2.

Die Planfeststellung zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 sah zum Zeitpunkt ihres Erlasses vor, dass, so die Rechtsauffassung des Antragstellers, die Führung der Gäubahn direkt zum Hauptbahnhof nur für wenige Monate unterbrochen wird. Dazu sollte der Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.3 ergehen. Da die neue Streckenführung über den Flughafen und die Rohrer Kurve erfolgen sollte, wurde der Abschnitt 1.3 nach Erlass des Beschlusses zum Abschnitt 1.5 in die Abschnitte 1.3a und 1.3b geteilt, wobei der Abschnitt 1.3b die Anbindung über den Flughafen regeln sollte. Lediglich in einem Interimszeitraum sollte die Gäubahn eine neue Linienführung erhalten, die in einem Übergangskonzept der Vorhabenträgerin vom 21. Dezember 2015 in ihren verschiedenen Varianten diskutiert wurde,

Anlage AST 3.

Dieses Konzept wurde jedoch aufgegeben.

Trotz Einreichung des Planfeststellungsantrags zum Abschnitt 1.3b sowie Durchführung der vollständigen Öffentlichkeitsbeteiligung nebst Durchführung des Erörterungstermins am 26. April 2021,

[Erörterungstermin PFA 1.3b,](#)

wurde der Planfeststellungsantrag zum Abschnitt 1.3b mit Schreiben vom 2. April 2024 zurückgenommen,

[Öffentliche Bekanntmachung.](#)

Das neue Konzept der Vorhabenträgerin sieht vor, stattdessen einen ca. 11 km langen und ca. 2,7 Milliarden Euro teuren Tunnel zu bauen, den sogenannten Pfaffensteigtunnel,

[Pfaffensteigtunnel – Wikipedia.](#)

Die Planfeststellung für das Tunnelbauvorhaben wurde in zwei Abschnitte aufgespalten.

Für keinen der beiden Abschnitte liegt eine Planfeststellung vor.

Für den ersten Abschnitt, der den in bergmännischer Weise zu bauenden Abschnitt umfasst, läuft die Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung,

[EBA - Homepage - Planunterlagen ABS/NBS Stuttgart-Singen-Grenze Deutschland/Schweiz, Abschnitt Nord Planfeststellungsabschnitt 1 - Pfaffensteigtunnel, geschlossene Bauweise.](#)

Für den zweiten Abschnitt, der u.a. den in offener Bauweise zu bauenden Abschnitt umfasst, ist der Planfeststellungsantrag noch nicht eingereicht,

[Pfaffensteigtunnel - Bahnprojekt-Stuttgart-Ulm.](#)

Das Schienenprojekt „ABS Stuttgart – Singen – Grenze D/CH“, zu dem u.a. der Pfaffensteigtunnel zählt, ist in der Anlage der Projekte des vordringlichen Bedarfs des Bundeschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) in Abschnitt 2, Unterabschnitt 1, Ziffer 20 aufgenommen,

[BSWAG.pdf.](#)

Die nach § 9 BSWAG erforderlichen Finanzierungsvereinbarungen liegen nicht vor.

Öffentlich wird mitgeteilt, dass der Pfaffensteigtunnel in 7 Jahren, also im Jahr 2032 in Betrieb genommen werden kann,

[Pfaffensteigtunnel - Bahnprojekt-Stuttgart-Ulm.](#)

Das mit dem Planfeststellungsbeschluss 1.5 vorgesehene Konzept wurde auch deshalb aufgegeben, weil die provisorischen S-Bahn-Gleise, wegen denen der Gäubahn-Damm abgetragen werden soll, nicht mehr gebaut werden.

Trotzdem soll direkte Zugverkehr aus Richtung Zürich für mindestens sieben Jahre keine direkte Anbindung an den Hauptbahnhof mehr haben. Bis zur Inbetriebnahme des Pfaffensteigtunnels sollen die Züge nur bis Stuttgart-Vaihingen verkehren. In Vaihingen müssen die Fahrgäste auf die S-Bahn umsteigen, um zum Hauptbahnhof zu gelangen. Da die tatsächliche Realisierung des Projekts mangels Planfeststellung und Finanzierungsvereinbarung aktuell nicht gesichert ist, kann die Unterbrechung auch deutlich länger dauern, nach Befürchtung des Antragstellers wird sie für immer sein.

Damit gehen erhebliche Verschlechterungen der Bahninfrastruktur sowie damit verbundene Verschlechterungen der Qualität des Reiseverkehrs einher. Vor allem Pendler, so ist zu erwarten, werden andere Verkehrsmittel, insbesondere das Auto, benutzen, was zu steigenden Treibhausgasemissionen führt. Dies bestätigt ein durch den Antragsteller eingeholtes Gutachten der RegioConsult vom Februar 2025, welches zusätzliche Treibhausgasemissionen von bis zu ca. 14.000 Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr prognostiziert,

Anlage AST 4.

Alle großen Städte entlang der Gäubahn plädieren für eine Erhaltung der Direktverbindung während der Interimszeit

[Sechs Oberbürgermeister gegen Kappung der Gäubahn.](#)

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 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 interimweise weiter in den alten Kopfbahnhof geführt werden.“¹

(Hervorhebung nicht durch den Unterzeichnenden)

Der Vermerk wird als

Anlage AST 5

beigefügt.

Eine bauliche Notwendigkeit der Unterbrechung der Gäubahn ist somit nicht gegeben.

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.

In jedem Fall ist es so, dass die bauliche Unterbrechung nicht ab dem 22. April 2026 erfolgen muss, wenn der oberirdische Kopfbahnhof, wie aktuell geplant, seinen Betrieb nicht im Dezember 2026 einstellt. Nach dem Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 wäre die Vorhabenträgerin dazu aber berechtigt, sofern man die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Stuttgart im Urteil vom 13. Februar 2025 als richtig unterstellt, wonach aufschiebende Bedingungen in zeitlicher oder sachlicher Art im Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.5 nicht enthalten sind. Es käme dann also zu der Situation, dass der oberirdische Bahnhof über den Dezember 2026 hinaus betrieben wird, die direkte Anbindung der Gäubahn zum oberirdischen Bahnhof aber bereits im April 2026 unterbrochen wird.

¹ 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.

Diese Situation tritt nicht erst ein, wenn die bauliche Unterbrechung im April 2026 vorgenommen wird. Denn die Verkehre auf der Gäubahn müssen bei dem Betreiber der Infrastruktur bis zum

14. April 2025

in der ersten Phase der Trassenanmeldefrist für den Netzfahrplan angemeldet worden sein,

Anlage AST 6.

Eine solche Anmeldung wird jedoch nicht erfolgen, wenn die Eisenbahnverkehrsunternehmen wie bisher davon ausgehen müssen, dass die Trasse ab dem 22. April 2026 nicht mehr zur Verfügung steht, wie ihnen in einer Veranstaltung des beizuladenden Infrastrukturunternehmens am 2. Juli 2024 kommuniziert worden ist,

Anlage AST 7.

Der Antragsteller hat ergänzend eine Bestätigung bei dem für die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH (einem Eisenbahnverkehrsunternehmen, welches regelmäßigen Betrieb auf der streitgegenständlichen Strecke durchführt) zuständigen Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg eingeholt. Dieses teilte mit dem als

Anlage AST 8

beigefügten Schreiben vom 25. Februar 2025 mit, dass die Frist für Bestellungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen am zweiten Aprilwochenende 2025, somit am 12./13. April 2025, endet.

Wegen der hohen Klimarelevanz einer Verschlechterung des Bahnverkehrs hat der Antragsteller wiederholt Kritik an dem Vorhaben geäußert. Die Einhaltung der Klimaschutzziele des Landes Baden-Württemberg stellt schon jetzt eine große Herausforderung dar. Überdies gilt die klimaschutzrechtliche Berücksichtigungspflicht des § 13 des Klimaschutzgesetzes des Bundes.² Mit der Abbindung der Gäubahn wird es noch schwerer

² Siehe die Stellungnahmen der DUH unter 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

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

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.

Der Antragsteller beantragte am 17. Februar 2025 mit dem als

Anlage AST 9

beigefügten Schreiben einen befristeten Teilwiderruf derjenigen Inhalte des Planfeststellungsbeschlusses 1.5, die die Unterbrechung der Gäubahn erlauben. Dies soll solange nicht geschehen, bis der Pfaffensteigtunnel in Betrieb gehen kann, jedenfalls aber tatsächlich gesichert ist, dass es ihn geben wird.

Die Antragsgegnerin bestätigte am 17. Februar 2025 mit dem als

Anlage AST 10

beigefügten Schreiben den Eingang des Antrags und beteiligte die Beizuladenden.

Mit dem als

Anlage AST 11

beigefügten Schreiben hat der Antragsteller sein Begehren präzisiert und darauf hingewiesen, dass ein umweltbezogener Rechtsverstoß vorliegt, da die DB InfraGo AG vor ihrer Entscheidung, das Konzept zu ändern, keine Klimaschutzabwägung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG vorgenommen hat.

Der Antragsteller hat vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart zum Aktenzeichen 8 K 6924/23 Klage zur Durchsetzung seiner Rechtsauffassung erhoben, dass die gebündelten Planfeststellungsbeschlüsse für das Projekt Stuttgart 21, insbesondere der Planfest-

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

stellungsbeschluss 1.5, eine über 6 Monate hinausgehende interimistische Unterbrechung der Gäubahn von ihrer direkten Zufahrt an den Stuttgarter Hauptbahnhof ausschließt.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat die Klage mit Urteil vom 13. Februar 2025 mit der Begründung abgewiesen, dass

„die Planfeststellungsbeschlüsse (...) entgegen der Ansicht des Klägers keine Hinweise darauf (enthalten), dass nur von einer wenige Monate andauernden Abbindung der Gäubahn vom Stuttgarter Hauptbahnhof ausgegangen und dieser Inhalt auch bestandskräftig planfestgestellt wurde“

(Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts)

[Neuer Eintrag Pressemitteilung - Verwaltungsgericht Stuttgart.](#)

Unterstellt man diese Rechtsauffassung als zutreffend, hat der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung des durch ihn beantragten befristeten Teilwiderrufs derjenigen Bestandteile des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5, die die bauliche Abtrennung der Gäubahn im Jahr 2026 regeln.

Diesen Anspruch will er mit der hier begehrten Anordnung sichern.

B. Rechtliche Bewertung

Dem Antragsteller steht ein Anspruch auf Erlass der einstweiligen Anordnung zu.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (sog. Sicherungsanordnung).

Bei der Auslegung und Anwendung des § 123 VwGO sind die Gerichte gehalten, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn dem Antragsteller eine Verletzung seiner Rechtsstellung droht, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr vollständig rückgängig gemacht werden kann.

Mit Rücksicht auf die Garantie effektiven Rechtsschutzes ist dies insbesondere dann geboten, wenn dem Antragsteller der begehrte Anspruch zustehen kann (BVerfG, Urteile vom 25. Oktober 1988 – 2 BvR 745.88 –, BVerfGE 79, 69 (74, 77) und 25. Juli 1996 – 1 BvR 638.96 –, NVwZ 1997, 479 (480); Beschluss vom 28. September 2009 – 1 BvR 1702/09 – juris Rn. 15 ff.).

Dies vorausgeschickt kann der Antragsteller sowohl einen Anordnungsanspruch als auch einen Anordnungsgrund glaubhaft machen.

I. Anordnungsanspruch

Der Antragsteller kann einen Anordnungsanspruch glaubhaft machen.

Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, den Antragsteller zu dem von ihm geltend gemachten Begehren ermessensfehlerfrei zu bescheiden.

Der Antragsteller kann einen dahingehenden Rechtsanspruch geltend machen, insbesondere ist er antragsbefugt.

Eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Antragsgegnerin liegt nicht vor.

1. Zulässigkeit des Antrags, insbesondere Antragsbefugnis

Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt.

Die Antragsbefugnis des nach § 3 UmwRG als Umweltvereinigung anerkannten Antragstellers ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 UmwRG. Der Antragsteller kann geltend machen, dass das Unterlassen der teilweisen Außervollzugsetzung des streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses umweltbezogenen Rechtsvorschriften widerspricht, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, und er dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2, Satz 2 UmwRG).

Der Antragsteller begehrt eine teilweise Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses, um diesen an gegenüber dem Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses veränderte tatsächliche Verhältnisse anzupassen. Dies bedarf eines Teilderrufs des Planfeststellungsbeschlusses nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 VwVfG,

hilfsweise nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nummer 5 VwVfG. Danach darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 VwVfG). Hilfsweise ist dies möglich, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nummer 5 VwVfG).

Der Antragsteller begehrt eine derartige Entscheidung bei der Antragsgegnerin.

Wegen der dargestellten Dringlichkeit hat er insofern eine Frist bis zum 3. März 2025 setzen müssen. Diese Frist ist fruchtlos verstrichen.

Bei der unterlassenen Entscheidung handelt es sich um eine Rechtsbehelfsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Denn der Antragsteller beruft sich auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG. Der Antrag auf teilweisen Widerruf einer Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 UmwRG stellt zwar keine typische Aufsichtsmaßnahmen dar, dies steht der Anwendbarkeit der Vorschrift jedoch nicht entgegen. Denn der Begriff der Überwachung und Aufsichtsmaßnahmen ist weit auszulegen und erfasst ein breites Spektrum an Tätigkeiten. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher in seinem Urteil vom 23. Juni 2020 – 9 A 22/19 – „Stadtallendorf“, juris Rn. 16 ff. entschieden, dass derartige Anträge in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen.

Die begehrte Widerrufsentscheidung soll insbesondere die Einhaltung innerstaatlicher Vorschriften des Klimaschutzrechts ermöglichen, sodass die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG auch im Übrigen erfüllt sind.

Dies ergibt sich aus dem Verstoß der beizuladenden DB InfraGo AG gegen § 13 Abs. 1 Satz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).

Danach haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.

Die Beizuladende ist Adressat der Berücksichtigungspflicht aus § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG. Denn diese trifft nicht nur öffentliche Hoheitsträger, sondern die Träger öffentlicher Auf-

gaben. Die Gesetzesbegründung nennt daher klarstellend ausdrücklich auch Unternehmen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs.³ Das beizuladende Infrastrukturunternehmen ist daher ein Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne der Vorschrift.

Dies hat zur Folge, dass die Beizuladende bei ihrer nach Inkrafttreten des KSG 2019 getroffenen Entscheidung, statt der Anbindung der Gäubahn über den Flughafen über die Rohrer Kurve nunmehr eine Anbindung über einen noch zu bauenden Pfaffensteigtunnel vorzunehmen, eine Klimaschutzabwägung hätte durchführen müssen. Dies hat sie jedoch nicht getan. Das Vorgehen der Beizuladenden verstößt daher gegen eine umweltbezogene Rechtsvorschrift, zu der sich im Landesrecht mit § 7 KlimaG BW eine Entsprechung findet.

Das durch den Antragsteller begehrte Einschreiten dient daher der nachträglichen Einhaltung des Umweltrechts. Es sollen vollendete Tatsachen verhindert werden, da bei einem ungehinderten Fortgang der Dinge selbst eine später nachgeholt und gegen den Pfaffensteigtunnel ausfallende Klimaschutzabwägung keine Relevanz mehr hätte.

Die Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 steht dem geltend gemachten Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung schon deshalb nicht entgegen, weil sich die Bindungswirkung nicht auf einen nachfolgenden Antrag auf teilweisen Widerruf nach § 49 VwVfG bezieht. Das Bundesverwaltungsgericht prüft daher in der oben genannten Stadtallendorf-Entscheidung in juris Rn. 65 ff. folgerichtig, ob eine ermessensfehlerfreie Entscheidung ergangen ist. An dieser fehlt es hier.

Der Antrag ist daher zulässig.

Der Zulässigkeit steht auch nicht entgegen, dass der Antrag erst am 17. Februar 2025 gestellt wurde. Die Frage, ob der Antragsgegnerin eine längere Bearbeitungsfrist zuzugestehen ist, ist keine Frage der Zulässigkeit des Antrags, sondern eine Frage der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes. Dazu werden wir ausführen.

2. Begründetheit des Antrags

Dem Antragsteller steht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu; dieser soll mit der Anordnung gesichert werden.

³ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

Dem Antragsteller macht einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gegenüber dem beizuladenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu, da das Projekt mit Blick auf die Gäubahn mittlerweile anders verwirklicht werden soll, als noch zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses zum Abschnitt 1.5 vorgesehen war. Das beizuladende Eisenbahninfrastrukturunternehmen hätte wegen dieser Planung bzw. Entscheidung, die nach Inkrafttreten des KSG 2019 erfolgt ist, eine Klimaschutzabwägung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG durchführen müssen. Dies hat es nicht getan. Zur Sicherung dieser rechtlichen Verpflichtung ist der DB InfraGO AG aufzugeben, keine vollendeten Tatsachen zu schaffen, wozu es nötig ist, diejenigen Inhalte des Planfeststellungsbeschlusses 1.5 zu widerrufen, die eine bauliche Unterbrechung der Gäubahn erlauben.

Im Einzelnen:

a. Planfeststellungsbeschlüsse des Projekts Stuttgart 21

Das Projekt „Stuttgart 21“ 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 Oberaichen und Dürrlwang 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).

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

Im Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.1 wird insofern ausgeführt:

„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.“⁴ (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.“⁵ (Unterstreichung durch den Unterzeichnenden),

so das Planwerk.

aa. Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses 1.1

Mit dem Planfeststellungsbeschluss zum Planfeststellungsabschnitt 1.1 wurde die Abschnittsbildung der einzelnen Planfeststellungsabschnitte gerechtfertigt. Dabei wurde 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

⁴ PFA 1.1, S. 164.

⁵ PFA 1.5, S. 196.

Wendlingen – Ulm durchgeführte Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung liefert hierzu erste Anhaltspunkte. Zusammen mit dem ebenfalls bereits abgeschlossenen Raumordnungsverfahren Stuttgart-Wendlingen mit Flughafenbindung 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 gewährleistet. 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.⁶ (Unterstreichungen durch den Unterzeichnenden).

⁶ PFA 1.1, S. 163 f.

bb. 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.“⁷

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.“⁸

Ergänzend hierzu findet sich im Erläuterungsbericht Teil I zum PFA 1.5, welcher Teil des festgestellten Planes ist, die Beschreibung der 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“.⁹

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

⁷ PFA 1.5, S. 268.

⁸ PFA 1.5, S. 233.

⁹ Erläuterungsbericht Teil I, S. 9.

„unmittelbaren zeitlichen Folge“

der Planfeststellungsabschnitte die Rede, die die Problembewältigung erst möglich macht.¹⁰

cc. Regelungen des Planfeststellungsabschnitts 1.3

Von weiterer Bedeutung sind die Regelungen des PFA 1.3.

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.“¹¹

Im März 2015 gab die Beizuladende 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 wird.

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

¹⁰ PFA 1.5, S.196.

¹¹ PFA 1.1, S. 162.

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.“¹²

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.“¹³

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

¹² <https://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/mediathek/detail/media/pfa-13a-neubaustrecke-mit-station-nbs-planfeststellungsbeschluss-berichte/mediaParameter/show/Medium/>.

¹³ PFA 1.3a, S. 295.

kommt, da er in Bezug auf einzelne bauliche Bestandteile den Verlauf der Gäubahn über den Flughafen vorbereitet, damit „knotentypische“ Verknüpfungsfunktion zu.“¹⁴.

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 Leinfelden.

dd. Änderungen des Konzepts (Pfaffensteigtunnel)

Das Planfeststellungsverfahren zum Abschnitt 1.3b wurde im Juni 2017 begonnen und im Jahr 2024 durch Rücknahme des Planfeststellungsantrags beendet.

Denn nunmehr soll stattdessen der sog. Pfaffensteigtunnel gebaut werden.

Konkret stellte Staatssekretär Bilger am 4. März 2021 nähere Details für einen gegenüber bisherigen Planungen 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.“¹⁵

Wie ausgeführt, liegt dazu noch keine Planfeststellung vor.

Hinzu kommt eine weitere Konzeptänderung.

Denn die für die Stilllegung und den Dammbau angeführte Begründung ist auch deshalb entfallen, weil die Beizuladende die provisorischen S-Bahngleise, die der Grund für den Dammbau waren, durch einen geänderten Bauablauf nicht mehr errichten wird.

¹⁴ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.2.2017 – 5 S 2122/16, juris Rn. 5.

¹⁵ [DB Projekt Stuttgart-Ulm, Ergänzung der Variante „Gäubahntunnel“ in der Variantendiskussion zum Planfeststellungsverfahren PFA 1.3b Gäubahnführung, Stand: 05.03.2021.](#)

ee. Schaffung vollendeter Tatsachen

Gleichwohl soll die bauliche Unterbrechung der Gäubahn bereits im April 2026 erfolgen, mit dem Ergebnis, dass schon im April 2025 keine Trassenanmeldungen für den Fahrplan 2026 mehr erfolgen können.

Für eine derartige Schaffung vollendeter Tatsachen gibt es weder eine tatsächliche noch eine rechtliche Veranlassung.

In rechtlicher Hinsicht fehlt es an Genehmigungen der Alternativstrecke (Pfaffensteigtunnel). Der Planfeststellungsbeschluss für den 1. Abschnitt ist noch nicht ergangen. Rechtsschutzverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss sind ebenfalls nicht abgeschlossen, sie konnten mangels Planfeststellungsbeschluss noch nicht eingelegt werden. Für den 2. Abschnitt liegt noch kein Planfeststellungsantrag vor.

In tatsächlicher Hinsicht fehlt es an Finanzierungsvereinbarungen zur Realisierung des Pfaffensteigtunnels. Das Projekt wird aktuell auf Kosten in Höhe von 2,7 Milliarden € geschätzt.

In tatsächlicher Hinsicht ist noch nicht gesichert, dass der oberirdische Kopfbahnhof Stuttgart seinen Betrieb im Dezember 2026 einstellt.

b. Rechtswidrigkeit der Konzeptänderung (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG)

Die Vorgehensweise der beizuladenden DB InfraGo AG ist weder geboten noch ist sie rechtmäßig.

Daraus ergibt sich ein Verstoß gegen eine umweltschützende Rechtsvorschrift.

Denn das nach § 13 KSG zu beachtende Berücksichtigungsgebot trifft nicht nur die Antragsgegnerin, die im Planfeststellungsverfahren für den Pfaffensteigtunnel eine Klimaschutzabwägung durchzuführen hat.

Es bindet auch beizuladende DB InfraGo AG.

Sie hätte vor ihrer Entscheidung, statt des mit den Planfeststellungsantrag 1.3b geplanten Vorhabens nunmehr auf das Vorhaben „Pfaffensteigtunnel“ zu setzen und die provisorischen S-Bahngleise (wegen denen der Gäubahn-Damm abgetragen werden soll) nicht mehr zu bauen, eine eigene Klimaschutzabwägung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG durchführen müssen. Denn die DB InfraGo AG ist als Träger öffentlicher Aufgaben selbst Verpflichtete der Berücksichtigungspflicht des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG. Sie hätte also zu berücksichtigen gehabt, welche Auswirkungen auf den Klimaschutz ihre nach Inkrafttreten des Klimaschutzgesetzes entschiedene Planänderung hat. Dass diese Änderung erhebliche Konsequenzen für die Treibhausgasbilanz hat, ergibt sich nicht nur aus den baubedingten Treibhausgasemissionen für einen weitestgehend aus Beton gebauten kilometerlangen Tunnel, sondern auch aus der Abbindung der Gäubahn von ihrem direkten Zugang zum Stuttgarter Hauptbahnhof über eine deutlich längere Zeit als es zuvor geplant gewesen ist.

Diese Verschlechterung der Reisequalität führt dazu, dass eine relevante Zahl von Reisenden auf das Auto umsteigt, welches immer noch deutlich überwiegend mit Verbrennermotoren bewegt wird.

Der Antragsteller hat dazu die bereits beigefügte Untersuchung in Auftrag gegeben, die die Treibhausgaswirkungen der Umplanung annähernd beschreibt. Es wäre Sache der beizuladenden DB InfraGo AG gewesen, dies vertieft zu ermitteln und vor ihrer Entscheidung die Belange des Klimaschutzes zu berücksichtigen.

Da das Rechtsschutzsystem des UmwRG auf den mittelbaren Vollzug gegenüber Privaten ausgerichtet ist, was zur Folge hat, dass ein Umweltverband stets nur mittelbar über die Aufsichtsbehörde auf den rechtswidrig handelnden Privaten einwirken kann, ist es geboten, dass die Aufsichtsbehörde, hier also die Antragsgegnerin, gegenüber der rechtswidrig handelnden DB InfraGo AG durch einen Teilwiderruf des PFB 1.5 nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG tätig wird.

Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention besagt ausdrücklich, dass die Vertreter der Öffentlichkeit, also die Umweltverbände, auch gegen das rechtswidrige Handeln Privater vorgehen können. Im Zuge der Novelle des UmwRG 2017 ist diskutiert worden, ob auch unmittelbarer Rechtsschutz gegenüber den Privaten erforderlich ist. Deutschland hat sich jedoch vor dem Aarhus Compliance Komitee regelmäßig damit verteidigt, dass das

System des mittelbaren Rechtsschutzes über die Aufsichtsbehörden als konventionskonform anzusehen ist.

Auf die Ausführungen des ACCC vom 2. August 2017 zur Novelle des UmwRG 2017 zum ECE/MP.PP/2017/40 in Rn. 61 ff. wird insofern verwiesen:

„In seiner zweiten Fortschrittsbewertung stellte der Ausschuss fest, dass ihm Informationen über vorgeschlagene Änderungen fehlten, mit denen die Anforderung in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens umgesetzt werden könnte, dass Handlungen von Privatpersonen, die gegen nationales Umweltrecht verstoßen, überprüft werden können. Der Ausschuss bat daher um weitere Informationen in dieser Angelegenheit. In ihren weiteren Informationen vom 15. März 2017 versicherte die betroffene Partei, dass Privatpersonen zwar nicht ausdrücklich in Abschnitt 1 des Umweltbeschwerdegesetzes genannt werden, die Aarhus-Novelle jedoch eine „vollständige“ gerichtliche Überprüfung von Handlungen von Privatpersonen im Zusammenhang mit der Umwelt einführt, da das Unterlassen von Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen gegenüber privaten Akteuren immer angefochten werden kann. Die relevanten Bestimmungen sind Abschnitt 1, Unterabschnitt (1), Satz 1, Nummer 6, in Verbindung mit Abschnitt 1, Unterabschnitt (1), Satz 2, des Umweltbeschwerdegesetzes. Artikel 9, Absatz 3, der Konvention verlangt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben, um Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen anzufechten, die gegen Bestimmungen des nationalen Umweltrechts verstoßen. Der Ausschuss ist zwar der Ansicht, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens nicht unbedingt vorschreibt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit in Bezug auf Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen direkten Zugang zu Gerichten haben müssen, doch muss der Rückgriff auf Verwaltungsverfahren eine wirksame Durchsetzung gewährleisten und die Anforderungen von Artikel 9 Absatz 4 des Übereinkommens erfüllen. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss an Absatz 28 seiner Feststellungen zur Mitteilung ACCC/C/2006/18, in der er feststellte, dass Der Zugang zu Gerichten im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 erfordert mehr als das Recht, sich an eine Verwaltungsbehörde zu wenden [...]. Dieser Teil des Übereinkommens soll Mitgliedern der Öffentlichkeit Zugang zu angemessenen Rechtsbehelfen gegen Handlungen und Unterlassungen, die gegen Umweltgesetze verstoßen, verschaffen und ihnen die Mittel an die Hand geben, bestehende Umweltgesetze durchzusetzen und wirksam zu machen. Daher ist [die betreffende Partei] verpflichtet sicherzustellen, dass in Fällen, in denen Verwaltungsbehörden nicht im Einklang mit den nationalen Umweltgesetzen handeln, Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben, um solche Handlungen und Unterlassungen anzufechten. Da die oben genannten Bestimmungen des Umweltbeschwerdegesetzes noch nicht in der Praxis angewendet wurden, liegen dem Ausschuss keine Informationen vor, die belegen würden, dass das durch die „Aarhus-Novelle“ eingeführte System nicht die Anforderung von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erfüllen würde, den Zugang zu Verfahren zu gewährleisten, um Handlungen und Unterlassungen privater Akteure anzufechten, die gegen das nationale Umweltrecht verstoßen. Dem Ausschuss liegen auch keine Informationen vor, dass das eingeführte System nicht die Anforderung in Artikel 9 Absatz 4 des

Übereinkommens erfüllen würde, einen angemessenen und wirksamen Rechtsbehelf zu bieten. Dementsprechend stellt der Ausschuss fest, dass zwar noch einige Unsicherheiten bestehen, aber in Ermangelung gegenteiliger Informationen die Auffassung vertritt, dass die betreffende Vertragspartei die Anforderungen von Absatz 2 (b) des Beschlusses V/9h in dieser Hinsicht erfüllt. Der Ausschuss stellt klar, dass die vorstehenden Erwägungen ihn in keiner Weise daran hindern, in einem künftigen Fall, der ihm vorgelegt wird, Behauptungen bezüglich der Anwendung des „Aarhus-Zusatzes“ in der Praxis zu prüfen.“

Einen link des englischen Originals findet man hier:

[1713229](#).

Dem wird die hier gewählte prozessuale Vorgehensweise gerecht.

c. Antrag auf befristeten Teilwiderruf zum PFA 1.5

Der Antragsteller hat daher einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung seines Antrags auf befristeten Teilwiderruf des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5. Dieser ist erforderlich, um den rechtswidrigen Zustand des Unterlassens einer Klimaschutzabwägung der DB InfragGO AG nicht durch Einstellung des Betriebs auf der Gäubahn mit dem Fahrplan 2026 auf ewig zu perpetuieren.

Der Antragsteller hat einen entsprechenden Antrag gestellt.

Wie ausgeführt, ist das Verwaltungsgericht Stuttgart der Auffassung, dass zwar die Abschnittsbildung berücksichtigt hat, dass die einzelnen Planfeststellungsbeschlüsse in unmittelbarer zeitlicher Abfolge ergehen. Dass die Projekte der einzelnen Planfeststellungsbeschlüsse aber auch in unmittelbarer zeitlicher Abfolge realisiert werden, sei nach Auffassung des VG Stuttgart in den Planfeststellungsbeschlüssen, insbesondere dem Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.5, nicht zum Ausdruck gekommen. Um dies zu ändern und zu ermöglichen, dass die Gäubahn nicht über mehrere Jahre, möglicherweise sogar für immer, unterbrochen wird, begehrt der Antragsteller den befristeten Teilwiderruf derjenigen Bestandteile des Planfeststellungsbeschlusses zum Planfeststellungsabschnitt 1.5 vom 13. Oktober 2006 - Az.: 59160 Pap-PS 21-PFA 1.5 - (in seiner derzeit aktuellen Fassung), die die bauliche Abtrennung der Gäubahn (insbesondere Abtragung des Damms nach Lageplan Anlage 4.3, Blatt 1 und 2 auf der Strecke 4860) regeln.

Da insofern keine ermessensfehlerfreie Bescheidung der Antragsgegnerin vorliegt, ist die hier begehrte Sicherungsanordnung zu erlassen.

II. Anordnungsgrund

Der Antragsteller kann einen Anordnungsgrund glaubhaft machen.

Die Antragsgegnerin hat mitgeteilt, dass die bauliche Unterbrechung zum April 2026 erfolgen soll. Eine rechtskräftige Entscheidung über den durch den Antragsteller geltend gemachten Anspruch wird bis dahin nicht vorliegen.

Mehr noch: Wie mitgeteilt, wird ein Verkehr auf der Gäubahn über die erste Jahreshälfte 2026 hinaus nur dann stattfinden, wenn die Verkehre rechtzeitig bestellt sind. Die Trassenanmeldung hat bis zum 14. April 2025 zu erfolgen. Auf die zur Glaubhaftmachung oben beigefügten Dokumente wird verwiesen.

Ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung würden erhebliche Nachteile für die öffentlichen Interessen eintreten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es bei Rechtsschutzverfahren von anerkannten Umweltvereinigungen nicht darauf ankommen kann, darzulegen, dass die Umweltvereinigung als solche einen erheblichen Nachteil erleidet, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird.

Entscheidend muss sein, ob das rechtliche und tatsächliche Interesse, welches die Umweltvereinigung als Vertreterin der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention wahrnimmt, erheblich beeinträchtigt zu werden droht, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird.

Die Umweltverbandsklage ist als Korrektiv für diejenigen Schwachstellen des Rechtsschutzes im Umweltrecht entstanden, die aus der Grundsatzentscheidung für den Individualrechtsschutz im deutschen Verwaltungsprozessrecht herrühren. Diese durch § 42 Abs. 2 VwGO nachgezeichnete Grundausrichtung des deutschen Verwaltungsprozessrechts versagt dort, wo der effektive Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften bei einer Beschränkung auf den Individualrechtsschutz nicht sichergestellt werden kann.

Diese Schwachstellen des umweltrechtlichen Abwehrsystems wurden zum Anlass genommen, um (zunächst) über die Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbandsklage und später durch Erfüllung der Anforderungen der Aarhus-Konvention eine Rechtsschutzgewährleistung zu schaffen, bei der die Öffentlichkeit als solche über bestimmte anerkannte Umweltvereinigungen mobilisiert wird, um Verstöße gegen das nationale Umweltrecht anfechten zu können.¹⁶

Der Antragsteller nimmt hier also keine Individualrechte wahr, sondern vertritt die Interessen der Öffentlichkeit. Dies wird durch Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AK eigens hervorgehoben.¹⁷

III. Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache

Eine Vorwegnahme der Hauptsache liegt nicht vor, erst recht keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache.

1. Keine Vorwegnahme der Hauptsache

Von einer Vorwegnahme der Hauptsache kann nur dann die Rede sein, wenn sich die Regelung gemessen an in der Hauptsache Erstrebt als rechtlich oder faktisch endgültig darstellt.¹⁸ Daher geht auch das Bundesverfassungsgericht nur dann von einer Vorwegnahme der Hauptsache aus, wenn die begehrte vorläufige Entscheidung keine vorläufige ist, sondern eine endgültige Entscheidung darstellt.¹⁹

Unter Berücksichtigung dessen handelt es sich hier nicht um eine Vorwegnahme der Hauptsache.

Der Antragsteller begehrt mit seinem Antrag nicht den vorweggenommenen teilweisen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses, sondern eine Sicherung seines Rechts auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zur Verhinderung zwischenzeitlicher vollendeter Tatsachen.

¹⁶ Vergleiche instruktiv Kment, Der ewige Patient: Die Umweltverbandsklage - Einblicke in eine lange Krankenakte und neue Therapieansätze, UPR 2013, Seite 41 ff.; siehe auch grundlegend Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997

¹⁷ Dazu auch Epiney u.a., Aarhus-Konvention, 2018, S. 275 ff.

¹⁸ Wollenschläger, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 123 Rn. 124 m.w.N.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2009 - 2 BvR 2347/08 -, juris Rn. 12.

2. Keine Unzulässigkeit bei unterstellter Vorwegnahme der Hauptsache

Selbst wenn man jedoch gedanklich unterstellt, dass es eine Vorwegnahme der Hauptsache ist, wäre diese nicht unzulässig.

Denn eine solche ist aus dem Rechtsschutzinteresse des Antragstellers erlaubt, wenn ansonsten schwere und unzumutbare Nachteile drohen, insbesondere, wenn eine Korrektur in der Hauptsache nicht mehr ausreichend möglich ist. Dies kommt vor allem dann in Betracht, wenn in der Hauptsache hohe Erfolgsaussichten bestehen.

Beide Voraussetzungen sind hier erfüllt.

Wir haben dargelegt, dass schwere und unzumutbare Nachteile für die öffentlichen Interessen drohen, da der Klimaschutz Schaden nimmt.

Wir haben ebenfalls dargelegt, dass der Antragsteller in der Hauptsache einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung geltend machen kann.

3. Ermessensspielraum

Nur vorsorglich weisen wir darauf hin, dass der Einwand, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung deshalb nicht in Betracht komme, weil das Ermessen der Administrative nicht vorläufig ausgeübt werden kann, kein Hinderungsgrund ist.

Denn es geht hier nicht um die vorläufige Durchsetzung eines Ermessensanspruchs. Der Antragsteller begehrt eine Sicherungsanordnung.

IV. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs folgt aus § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO.

Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO sind die Oberverwaltungsgerichte im ersten Rechtszug unter anderem für sämtliche Streitigkeiten zuständig, die Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung der Strecken von öffentlichen Eisenbahnen betreffen.

Dies ist hier der Fall.

Das vorliegende Begehren bezieht sich auf eine befristeten Teilwiderruf des Planfeststellungsbeschlusses zum Abschnitt 1.5, sodass die rechtliche Situation nicht mit derjenigen zu vergleichen ist, über die der Verwaltungsgerichtshof durch Verweisung des Rechtsstreits an das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 15. November 2023 - 5 S 1023/23 - entschieden hat,

Anlage AST 12.

C. Gesamtergebnis

Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist stattzugeben.

Vorsorglich ist zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes die begehrte Zwischenverfügung zu erlassen.

Höchst vorsorglich ist zur Abwendung der Zwischenverfügung die eingangs beschriebene Aufforderung zur Mitteilung einer Verlängerung der Frist zu den Trassenanmeldungen an die DB InfraGo AG zu richten.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)