

Berlin

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrín Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Holger Thärichen
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Dr. Peter Neusüß
Wiebke Richmann

Augsburg

Dr. Thomas Reif

Berlin, 09.06.2011

Zulassungsrechtliche Folgen des von der DB gestellten Antrags auf Verdoppelung der Grundwasserförder- und -entnahmemengen im Projekt „Stuttgart 21“

im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner
Rechtsanwalt Wolfgang Siederer
Rechtsanwalt Dr. Peter Neusüß

Inhaltsverzeichnis

A.	Prüfungsgegenstand	3
B.	Gutachterauftrag	4
C.	Rechtliche Würdigung	4
I.	Notwendigkeit der Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis	5
II.	Notwendigkeit einer Änderung des Planfeststellungsbeschlusses	6
III.	Einstellung der Baumaßnahmen auf Grund von Regelungen im Planfeststellungsbeschluss	10
IV.	Einstellung der Baumaßnahmen auf Grund wasserrechtlicher Verfügung	13
V.	Einstellung der Baumaßnahmen wegen Fehlens eines Planfeststellungsbeschlusses für das geänderte Vorhaben	16
D.	Zusammenfassung	20

A. Prüfungsgegenstand

Das Projekt „Stuttgart 21“ ist in den Planungsabschnitten 1.1, 1.5 und 1.6 A rechtskräftig festgestellt. Die Planfeststellungsbeschlüsse enthalten jeweils unter anderem eine wasserrechtliche Erlaubnis zur Förderung und Entnahme bestimmter maximalen Mengen Grundwasser.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist für die Realisierung des Vorhabens eine, im Vergleich zu den Festlegungen des Planfeststellungsbeschlusses, erhöhte Grundwasserförderung und -entnahme erforderlich. Besonders deutlich wird dies in dem Planfeststellungsabschnitt 1.1 (Tieferlegung des Hauptbahnhofs). Hier soll es für die effektive Grundwasserentnahme über den Gesamtzeitraum von sieben Jahren zu einer Erhöhung um 0,26 Mio. m³ auf 0,76 Mio. m³ kommen. Die maximale Gesamtfördermenge von im Planfeststellungsbeschluss festgelegten 3 Mio. m³ im Gesamtzeitraum soll auf 6,8 Mio. m³ steigen. Diese Erhöhung wird insbesondere durch eine bereichsweise höhere Grundgipsdurchlässigkeit und eine höhere Durchlässigkeit des quartären Grundwasserleiters bedingt. Auch sollen sie aus verbesserten Modellprognosen folgen. Die Änderungen für die verschiedenen im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Bezugszeiträume ergeben sich aus folgender Tabelle:

Zeitabschnitt	Gesamtfördermenge (PFB)	Gesamtfördermenge (Antrag)	Effektive Grundwasserentnahmemenge (PFB)	Effektive Grundwasserentnahmemenge (Antrag)
7 Jahre	max. 3,0 Millionen m ³	max. 6,8 Millionen m ³	max. 0,5 Millionen m ³	max. 0,76 Millionen m ³
1 Jahr	max. 0,85 Millionen m ³	max. 2,0 Millionen m ³	max. 0,35 Millionen m ³	max. 0,698 Millionen m ³
1 Monat	max. 120.000 m ³	Max. 215.000 m ³	max. 80.000 m ³	max. 80.000 m ³

Die Vorhabenträgerin Deutsche Bahn AG (DB), vertreten durch die Deutsche Bahn Projektbau GmbH, diese vertreten durch die ARCADIS GmbH hat beim Eisenbahn-Bundesamt einen Antrag auf eine entsprechende Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnisse gestellt. Das Eisenbahn-Bundesamt fasst diesen Antrag als Antrag der DB Netz AG auf Planänderung gemäß § 76 Abs. 3 VwVfG i.V.m. § 18 AEG zu den Planfeststellungsbeschlüssen auf. Es hat die Landeshauptstadt Stuttgart als untere Wasserbehörde an der Entscheidung über den Antrag beteiligt, um das Benehmen herzustellen.

len. Diese ist der Auffassung, dass der Antrag in der vorgelegten Form nicht abschließend beurteilt werden könne, weil wesentliche Angaben bislang fehlen. So sei insbesondere unklar, in welchen Aufbereitungsanlagen die geförderten Bauwässer jeweils abgereinigt werden sollen, da bislang bereits die Kapazität der zentralen Wasseraufbereitungsanlage im ersten Bauabschnitt des Planfeststellungsbeschlusses 1.1 ausgelastet bzw. sogar überschritten sei. Ferner seien die mineralischen Folgen des höheren Wasserumsatzes im Untergrund und des damit verbundenen erhöhten Aufstiegs von Wasser aus dem oberen Muschelkalk nicht hinreichend beleuchtet worden. Angaben zu den Auswirkungen auf die Umgebung durch die erhöhten Entnahmemengen fehlen ebenfalls.

Trotzdem will die DB die Bauarbeiten kurzfristig aufnehmen.

B. Gutachterauftrag

Aufgabe des Gutachtens ist es, herauszuarbeiten, ob die Bahn als Bauherr nach wie vor von der Baufreigabe laut Planfeststellungsbeschluss bzw. der Wasserentnahme laut wasserrechtlicher Genehmigung Gebrauch machen kann, obwohl sie einen Antrag auf erhebliche Ausweitung der Grundwasserentnahme gestellt hat, weil die bisher genehmigte Grundwasserentnahme nicht ausreicht, um das Vorhaben auszuführen. Dies soll insbesondere unter Beachtung der Tatsache beleuchtet werden, dass der gestellte Antrag von der unteren Wasserbehörde als nicht prüffähig bezeichnet wurde. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, ob ein Baustopp verhängt werden kann bzw. muss bis über den Antrag auf Ausweitung der Grundwasserentnahme entschieden ist.

C. Rechtliche Würdigung

Die Aufnahme bzw. Weiterführung von Baumaßnahmen setzt voraus, dass ein entsprechender Planfeststellungsbeschluss (§ 18 AEG) und entsprechende wasserrechtliche Erlaubnisse (§§ 8, 19 WHG) vorliegen. Dies ist im Hinblick auf die in den jeweiligen Planfeststellungsbeschlüssen erteilte wasserrechtliche Erlaubnis zur Förderung und Entnahme von Grundwasser zweifelhaft, da eine Änderung unter erheblicher Erhöhung der Förder- und Entnahmemengen von Grundwasser von der DB beantragt wurde, deren Genehmigung aussteht (dazu unter I.). Zu prüfen ist weiter, ob daneben aufgrund des Antrages und der zugrundeliegenden geänderten Situation auch eine Änderung der jeweiligen Planfeststellung notwendig ist (dazu unter II.).

Ein möglicher Aufschub der Aufnahmen von Baumaßnahmen bis zu einer Entscheidung über den Antrag der DB kann sich vorliegend aus beiden Aspekten ergeben. Einerseits könnte die DB mit der Fortsetzung der Wasserförderung und -entnahme bereits formal gegen die Festsetzungen der wasserrechtlichen Erlaubnis verstoßen, da bereits heute klar ist, dass später die maximal zulässigen Förder- und Entnahmemengen überschritten werden wird. In diesem Fall kann sich die Verpflichtung zur Einstellung der Baumaßnahmen unmittelbar aus dem Planfeststellungsbeschluss (dazu unter III.) oder auf Grund einer Untersagungsverfügung aus Wasserrecht (dazu unter IV.) ergeben.

Eine Verpflichtung zum Aufschub der Aufnahme von Baumaßnahmen kann sich aber andererseits auch dann ergeben, wenn ohne eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses das Vorhaben von dem bestehenden Planfeststellungsbeschluss nicht mehr gedeckt ist. Dies hätte zur Folge, dass nicht nur die zu ändernden Teile des Planfeststellungsbeschlusses ihre Legalisierungswirkung verlieren, sondern sämtliche Maßnahmen nicht mehr auf den Planfeststellungsbeschluss gestützt werden können, da die damit verbundenen Maßnahmen und Eingriffe durch den Planfeststellungsbeschluss nur deshalb genehmigt wurden, da sie der Umsetzung des Vorhabens dienen.

Das Regierungspräsidium Stuttgart vertritt in einer Stellungnahme vom 08.06.2011 die Auffassung, dass alle Baumaßnahmen, die von der Änderung betroffen sind, nicht weitergeführt werden können. Alle oberirdisch durchzuführenden Baumaßnahmen wie die Verlegung von Rohrleitungen im Schlossgarten, den Abriss des Südflügels und die Arbeiten auf dem Gleisvorfeld seien hingegen nicht betroffen und könnten weitergeführt werden. Dies gelte auch für das Technikgebäude, da die dortigen Wasserandrangsmengen aufgrund der vorgezogenen Errichtung getrennt zu betrachten seien und diese nicht die festgelegten Höchstmengen überschritten (dazu V.).

I. Notwendigkeit der Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis

Da das Ausmaß der Nutzung des Grundwassers geändert werden soll, bedarf es der Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis (§§ 8 und 10 WHG). Die Änderung erfolgt nicht durch eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses, da die Planfeststellung hinsichtlich der wasserrechtlichen Erlaubnis keine Konzentrationswirkung entfaltet. Den insoweit bestehenden Streit hat das Bundesverwaltungsgericht dahingehend entschieden, dass es zwar hinsichtlich der wasserrechtlichen Entscheidung zu einer Zuständigkeits- und Verfahrenskonzentration

on gemäß § 19 Abs. 1 WHG komme. Von einer Entscheidungskonzentration sehe § 19 Abs. 1 WHG, der im Verhältnis zu § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG die speziellere Regelung darstelle, aber ausdrücklich ab. Die wasserrechtliche Entscheidung trete als rechtlich selbstständiges Element neben die Planfeststellung, auch wenn sie in ein und demselben Beschluss getroffen werde.

- *BVerwG*, Urt. v. 18.03.2009, Az.: 9 A 39.07, Rn. 32. -

Die wasserrechtliche Erlaubnis ist also selbständig zu ändern, obgleich die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Planfeststellungsbeschluss noch keine Berücksichtigung gefunden hat.

Zuständig ist das Eisenbahn-Bundesamt (§ 19 Abs. 4 WHG analog bzw. § 4 Abs. 2 AEG).

II. Notwendigkeit einer Änderung des Planfeststellungsbeschlusses

Die DB hat allein einen Antrag auf Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis unter Verweis auf die oben angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestellt. Eine Planänderung ist nicht beantragt. Die DB geht mit hin davon aus, dass eine Änderung des Planes nicht notwendig ist. Das Eisenbahn-Bundesamt geht in seinem Schreiben vom 28.04.2011 zur Herstellung des Benehmens zur wasserrechtlichen Entscheidung hingegen davon aus, dass der Vorhabenträger (auch) eine Planänderung beantragt hat.

Richtiger Weise bedarf es sowohl, wie ausgeführt, der Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis als auch einer Änderung des festgestellten Plans. Dies ergibt sich bereits aus dem Tenor des Planfeststellungsbeschlusses. So heißt es im Tenor unter I. Feststellung des Planes:

„Gemäß § 18 Abs. 1 [AEG] wird der Plan der DB Netz AG (Vorhabenträgerin) für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart „Projekt Stuttgart 21“, Planfeststellungsabschnitt 1.1 (Talquerung mit neuem Hauptbahnhof) in Stuttgart mit dem in den Planunterlagen eingetragenen Änderungen nach Maßgabe der in diesem Beschluss angeführten Zusagen, Erlaubnisse und Nebenbestimmungen festgestellt.“ [Hervorhebungen diesseits]

Die Planfeststellung bezieht sich also unmittelbar auf die in dem Beschluss angeführten Erlaubnisse und Befreiungen. Hierzu gehört auch die wasserrechtliche Erlaubnis zur Förderung und Entnahme von Grundwasser. Aufgrund der veränderten Umstände reicht diese wasserrechtliche Erlaubnis, wie in dem Planfeststellungsbeschluss tenoriert, aber für die Realisierung des Vorhabens nicht aus. Es fehlen also wesentliche Maßgaben des festgestellten Planes. Die ggf. aufgrund des Antrags geänderte wasserrechtliche Erlaubnis wird im Tenor des Planfeststellungsbeschlusses nicht in Bezug genommen. Schon deshalb ist eine Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis nicht ausreichend.

Weiterhin enthält der Planfeststellungsbeschluss Befreiungen von den Festsetzungen der Heilquellenschutzverordnung (Bad Cannstatt und -berg). Bei den Befreiungen geht es ebenfalls um die Nutzung des Grundwassers in einem höheren Ausmaß als dies die Verordnung ohne Befreiung zulässt.

Sowohl die erteilte Erlaubnis als auch die Befreiungen werden in die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses als wasserwirtschaftliche Belange eingestellt. Die Befreiungen konnten danach erteilt werden, da das Vorhaben von überwiegend öffentlichem Interesse ist. Der Eingriff in die oberen Grundwasserschichten wird damit gerechtfertigt. Dabei war die Höhe insbesondere der Entnahmerate von erheblichem Belang. Indem das Grundwasser in das Erdreich infiltriert wird, soll das obere Grundwasserstockwerk gestützt, die Reichweite der Grundwasserabsenkung minimiert und der Aufstieg von mineralisiertem Grundwasser aus den tieferen Schichten so weit wie möglich verhindert werden.

- Planfeststellungsbeschluss 1.1, S. 348. -

Soll nun die maximale Grundwasserentnahmemenge erhöht werden, so hat dies unmittelbar Auswirkungen auf die im Planfeststellungsbeschluss erteilten Befreiungen von der Heilwasserschutzverordnung und für die Planabwägung insgesamt. Dabei ist zu beachten, dass die Befreiungen an der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses teilnehmen, da § 19 WHG nur für wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen gilt.

Teil der planerischen Entscheidung ist die Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den wasserwirtschaftlichen Belangen und die planerische Abwägung unter Berücksichtigung dieser Belange. Insbesondere die Auswirkungen auf das Heil- und Mineralwasservorkommen in Stuttgart waren in die Abwägung einzubeziehen.

- Planfeststellungsbeschluss 1.1, S. 340 ff. -

Die veränderte Grundwasserförderung und –entnahme ist geeignet, die Auswirkungen auf die wasserwirtschaftlichen Belange erheblich zu verändern und wirft daher die Frage nach der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den wasserwirtschaftlichen Belangen neu auf.

Das zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.03.2009 ist nicht dahingehend zu verstehen, dass wasserwirtschaftliche Belange im Rahmen der Planfeststellung keinerlei Rolle mehr spielen. Dies gilt auch für das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006 zum Flughafen Schönefeld. Darin heißt es zwar, dass die wasserrechtliche Genehmigung ein rechtliches Eigenleben führe, dem die Erwägung zu Grunde liege, dass im Wasserrecht im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen, die in hohem Maße änderungsresistent sind, flexibel handhabbare Instrumente unverzichtbar seien.

- BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, Az. 4 A 1075,04, juris-Rn 448ff. -

Daraus wird teils abgeleitet, dass ein Planänderungsverfahren nach § 76 VwVfG insoweit nicht durchzuführen sei.

- Maus, NVwZ 2009, 1385, 1389. -

Dafür spricht zwar, dass das Bundesverwaltungsgericht die Flexibilität des Wasserrechts hervorhebt. Bei einer Änderung des beantragten Ausmaßes kann dies indes nicht gelten. Es geht vorliegend nicht um die vom Bundesverwaltungsgericht erwähnte Möglichkeit, nachträgliche Auflagen erlassen zu können, sondern um eine beachtliche Ausdehnung der Nutzung des Grundwassers.

Auch die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, die wasserrechtliche Erlaubnis sei im Rahmen der Planrechtfertigung zu prüfen, da ohne diese das Vorhaben nicht durchgeführt werden könne,

- BVerwG, a.a.O., Rn. 454. -

schließt nicht aus, dass die Auswirkungen auf die wasserwirtschaftlichen Belange zusätzlich auch im Rahmen der Planabwägung zu berücksichtigen sind, wie dies im Rahmen der Planfeststellungsbeschlüsse zum Projekt „Stuttgart 21“ auch erfolgt ist.

- Vgl. Planfeststellungsbeschluss 1.1, S. 346. -

Vielmehr bleibt es dabei, dass bei der Planabwägung wasserwirtschaftliche Belange zu berücksichtigen sind. Denn auch wenn eine Erlaubnis erteilt werden kann oder wird, kann im Rahmen der Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Auswirkungen, die Veränderungen im Wasserhaushalt auf den Wasserhaushalt und auf andere abwägungserhebliche Belange (z. B. Naturschutz, Denkmalschutz, Stadtklima und Landschaftsbild) haben, trotzdem ein negatives Ergebnis für das Vorhaben insgesamt folgen.

Mithin führt die vorgesehene Änderung der Grundwasserförderung und -entnahme jedenfalls in dem beantragten, erheblichen Umfang, auch zu der Notwendigkeit, den festgestellten Plan zu ändern. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die erteilten Befreiungen, da hierfür eine neue Abwägung unabhängig von der Erteilung der Erlaubnis notwendig ist.

Ob zur Änderung ein neues Planfeststellungsverfahren, § 76 Abs. 1 VwVfG, oder ein Planänderungsverfahren, § 76 Abs. 2 VwVfG, durchzuführen ist, hängt davon ab, ob es sich um eine wesentliche Änderung handelt (dazu unter V.).

Zuständig ist das Eisenbahn-Bundesamt, § 3 Abs. 1 Ziff. 1 BEVVG.

III. Einstellung der Baumaßnahmen auf Grund von Regelungen im Planfeststellungsbeschluss

Der Planfeststellungsbeschluss enthält selbst Regelungen dazu, unter welchen Voraussetzungen, u. a. bei einer Überschreitung der Förder- und Entnahmemengen, Baumaßnahmen einzustellen sind. Hierzu definiert der Planfeststellungsbeschluss Einstellwerte, die die obere Grenze der fachlichen Besorgnis hinsichtlich einer Grundwassergefährdung kennzeichnen. Weiter heißt es in Nebenbestimmung 7.1.13.2 Abs. 2 Planfeststellungsbeschluss 1.1:

„Bei Überschreitung eines Einstellwertes sind das Eisenbahn-Bundesamt und die untere Wasserbehörde umgehend zu informieren und sind die lokal ursächlichen Baumaßnahmen (je nach Ausmaß örtliche Baueinheit, Teilbaugruben) bis zur Klärung der weiteren, unschädlichen Vorgehensweise vorübergehend einzustellen [...]. Soweit erfolgsversprechende Lösungen mit dem Eisenbahn-Bundesamt und der unteren Wasserbehörde abgestimmt sind, werden die Arbeiten wieder freigegeben.“

Hinsichtlich der Fördermengen ist gemäß Nebenbestimmung 7.1.13.2.1 Ziff. 2.1 der Einstellwert erreicht, wenn die wasserrechtlich erlaubte Förderrate bzw. -menge überschritten wird.

Die wasserrechtliche Erlaubnis enthält Höchstmengen bezogen auf sieben Jahre, ein Jahr und einen Monat. Wörtlich heißt es unter IV des Tenors des Planfeststellungsbeschlusses:

„Die Höchstmengen für das Entnehmen, Zutagefördern und Zutageleiten von Grundwasser des Quartärs (q), der Dunkelroten Mergel (km1DRM) und des Bochinger Horizonts (km1BH) werden in zeitlicher Staffelung wie folgt limitiert:

Zeitabschnitt	Gesamtfördermenge und -rate*	Effektive Grundwasserentnahmemenge und -rate*
7 Jahre	max. 3,0 Millionen m ³ max. 13,6 l/s	max. 0,5 Millionen m ³ max. 2,3 l/s
1 Jahr	max. 0,85 Millionen m ³ max. 27,0 l/s	max. 0,35 Millionen m ³ max. 11,1 l/s
1 Monat	max. 120.000 m ³ max. 45,0 l/s	max. 80.000 m ³ max. 30,0 l/s

*= Mittelwert über den jeweiligen Zeitabschnitt“

Eine unmittelbare Überschreitung dieser Werte ist mit der Aufnahme von Baumaßnahmen allerdings nicht zwingend verbunden. So beträgt die in einem Monat höchstens zugelassene Gesamtfördermenge mehr als das Dreifache der durchschnittlichen auf sieben Jahre bezogenen Gesamtfördermenge. Da die Gesamtfördermenge „nur“ verdoppelt werden soll, ist nicht zwingend damit zu rechnen, dass die auf einen Monat bezogene Gesamtfördermenge bereits überschritten wird. Dies kann ggf. von der unteren Wasserbehörde aufgeklärt werden. Auch die in l/s angegebenen Förderraten ergeben keine weiteren Einschränkungen, da hierfür allein der Mittelwert über den jeweiligen Zeitabschnitt festgelegt wurde. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Gesamtfördermenge bezogen auf sieben Jahre tatsächlich erst nach einigen Jahren überschritten wird.

Hieraus ergibt sich die Frage, ob Baumaßnahmen auch dann einzustellen sind, wenn sich abzeichnet, dass die für den jeweiligen Zeitabschnitt festgelegten Fördermengen überschritten werden. Der Wortlaut deutet insoweit darauf hin, dass es auf eine tatsächliche Überschreitung ankommt, da der Einstellwert nur bei einer Überschreitung der Fördermengen erreicht wird. Eine solche Auslegung greift jedoch zu kurz. So wäre der Fall vorstellbar, dass bereits vor Aufnahme einer konkreten Baumaßnahme feststeht, dass in wenigen Tagen die auf einen Monat bezogene Gesamtfördermenge erreicht werden wird. In diesem Fall würde bei einer Einstellung der Baumaßnahmen erst nach deren Beginn nicht erreicht, dass möglichst frühzeitig der nicht genehmigte Wasserzutritt gestoppt wird. Diesem Zweck widerspräche es vielmehr, wenn der Vorhabenträger bis zum Erreichen der Monatsmenge mit den Baumaßnahmen fortfahren könn-

te. Stattdessen soll so früh wie möglich eingeschritten werden. Dies lässt sich auch damit begründen, dass die zulässige Gesamtfördermenge mit großer Sicherheit überschritten wird, wenn nicht bereits vor ihrer Überschreitung Abwehrmaßnahmen ergriffen werden.

Was für die Fördermenge bezogen auf einen Monat gilt, gilt grundsätzlich auch für eine Überschreitung der Gesamtfördermenge bezogen auf sieben Jahre. Zwar zeigen die höheren maximalen Gesamtfördermengen bezogen auf einen Monat und ein Jahr, dass eine Besorgnis für das Grundwasser nicht bereits dann anzunehmen ist, wenn von dem durchschnittlichen Wert bezogen auf sieben Jahre abgewichen wird. Ist aber eindeutig, dass die jeweilige Fördermenge nicht nur zeitweise (erheblich) über dem Gesamtdurchschnitt liegt, sondern dass die maximale Gesamtfördermenge bezogen auf den Zeitabschnitt von sieben Jahren nicht auskömmlich ist, ist es auch hier der Zweck der Regelung berührt, möglichst frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Hiergegen könnte eingewendet werden, dass gerade bezogen auf den Zeitraum von sieben Jahren ein sofortiger Baustopp nicht notwendig ist, wenn ausreichende Gegenmaßnahmen auch noch später getroffen werden können. Der Planfeststellungsbeschluss sieht allerdings die frühzeitige Einbindung der unteren Wasserbehörde und des Eisenbahn-Bundesamtes vor, gerade um abzuklären, ob entsprechende Maßnahmen ausreichen werden. Mithin wären in einem solchen Fall die Baumaßnahmen zunächst einzustellen, eine Freigabe der Baumaßnahmen könnte allerdings ggf. dann erfolgen, wenn die DB darlegt, dass entsprechende Gegenmaßnahmen entwickelt werden und Erfolg versprechend sind.

Im Ergebnis sprechen daher gewichtige Gründe dafür, dass bereits bei einer prognostizierten Überschreitung der Gesamtfördermengen nach den Nebenbestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses die Baumaßnahmen einzustellen sind. Diese Einstellung bezieht sich auf alle Baumaßnahmen, die mit der Grundwasserförderung und -entnahme im Zusammenhang stehen und diese erforderlich machen. Andere Baumaßnahmen, insbesondere die vom RP Stuttgart erwähnten oberirdischen Baumaßnahmen, sind hiervon allerdings nicht betroffen.

IV. Einstellung der Baumaßnahmen auf Grund wasserrechtlicher Verfügung

Die Förderung und Entnahme von jeglichem Grundwasser könnte einen Verstoß gegen die mit dem Planfeststellungsbeschluss erteilte wasserrechtliche Erlaubnis bedeuten. In diesem Fall könnte die zuständige Behörde gemäß § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG gegen die Förderung von Grundwasser bzw. die zugehörigen anderen Baumaßnahmen vorgehen. § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG lautet:

„Die zuständige Behörde ordnet nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung von Verpflichtungen nach Satz 1 sicherzustellen.“

Gemäß § 100 Abs. 1 Satz 1 WHG hat die zuständige Behörde u.a. die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen, die nach oder auf Grund von Vorschriften des WHG bestehen. Dazu gehört auch die Überwachung von wasserrechtlichen Erlaubnissen bzw. von Grundwasserentnahmen ohne Erlaubnis.

Ein Einschreiten ist nach § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG insbesondere dann möglich, wenn Grundwasser entgegen einer wasserrechtlichen Erlaubnis entnommen wird. Denn die Grundwasserentnahme bedarf grundsätzlich der Erlaubnis oder Bewilligung, § 8 Abs. 1 WHG. Es ist zu prüfen, ob die Förderung und Entnahme von Grundwasser gegen die erteilte wasserrechtliche Erlaubnis verstößt. Hiergegen kann zunächst sprechen, dass sich die Fördermengen in den ersten Jahren der Baumaßnahme möglicher Weise noch innerhalb der Höchstgrenzen bewegen. Es drängt sich zunächst auf, dass bis zu einer Überschreitung der maximalen Förder- und Entnahmemengen diese von der Erlaubnis gedeckt sind. Ob die Entnahmeraten überschritten werden, bedarf der Prüfung.

Bestandteil der wasserrechtlichen Erlaubnis ist aber nicht nur Art und Ausmaß der Nutzung eines Gewässers, sondern die Erlaubnis bindet die Nutzung an einen bestimmten Zweck (§ 10 Abs. 1 WHG). Dieser Zweck ist in der Erlaubnis anzugeben. Damit soll verhindert werden, dass der Unternehmer die Benutzung später für einen anderen als den ursprünglich vorgesehenen Zweck ausübt, weil sich eine solche Änderung auf den Wasserhaushalt und bei der Abwägung im Hinblick auf das Wohl der Allgemeinheit auswirken kann.

- *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 10. Aufl., § 10, Rn. 14. -

Der Zweck der wasserrechtlichen Erlaubnis ist die Umsetzung des Vorhabens „Stuttgart 21“ in dem festgestellten Planabschnitt. Dieser Zweck wird nicht erfüllt, wenn mit der in der Erlaubnis angegebenen Höchstmenge das Vorhaben nicht umgesetzt werden kann. Auch ist vorliegend die Umsetzung des Vorhabens in die Abwägung bei der wasserrechtlichen Erlaubnis eingegangen. So wurde nur eine temporäre wesentliche Beeinträchtigung der Schüttung der Mineralquellen ausgeschlossen.

- Vgl. Planfeststellungsbeschluss 1.1, S. 201. -

Dies war aber zur Umsetzung des Vorhabens akzeptabel. Mit anderen Worten: Ohne die Umsetzung des Vorhabens „Stuttgart 21“ wäre eine wasserrechtliche Erlaubnis in diesem Umfang nicht ergangen. Dem kann zwar entgegengehalten werden, dass die wasserrechtliche Erlaubnis und die Grundwasserentnahme und -förderung immer noch dem Zweck dient, das Vorhaben umzusetzen. Nach derzeitigem Genehmigungsstand ist dies allerdings mit der bislang genehmigten Entnahmemenge unmöglich, das Projekt kann nur „zur Hälfte“ umgesetzt werden.

Mithin macht der Vorhabenträger von der Erlaubnis bei der Entnahme oder Förderung von Grundwasser nicht zu dem festgelegten Zweck Gebrauch. Für den Zweck, das Vorhaben nur teilweise umsetzen zu können, fehlt ihm eine Erlaubnis. Die Grundwasserentnahme ist mithin rechtswidrig.

Die Voraussetzungen des § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG liegen daher vor. Die zuständige Behörde kann danach Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen treffen. Hierbei sind alle widerstreitenden Belange einzustellen. Grundsätzlich reicht es im Wasserrecht aus, dass eine bloße formelle Illegalität vorliegt, d.h., dass eine Nutzung eines Gewässers ohne die erforderliche Erlaubnis getätigt wird, ohne dass es darauf ankommt, ob diese Nutzung erlaubnisfähig wäre. Es kommt mithin für ein Einschreiten nicht grundlegend darauf an, ob der von der DB gestellte Antrag genehmigungsfähig ist oder nicht.

Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn im Einzelfall offensichtlich ist, dass die beantragte Änderung genehmigt werden kann.

- Vgl. hierzu *Czychowski/Reinhardt*, a.a.O., § 100, Rn. 43. -

Dies ist vorliegend nicht der Fall, da weitere Unterlagen zur Prüfung des Antrages notwendig sind.

Eine konkrete Besorgnis für den Grundwasserschutz besteht allerdings nur dann, wenn bereits die Monatsmengen überschritten würden. Denn diese Monatsmengen wurden im Planfeststellungsbeschluss als zulässig angesehen. Dies könnte dafür angeführt werden, dass ein sofortiges Einschreiten nicht geboten wäre. Grund des Einschreitens ist im Ergebnis aber nicht, dass bereits jetzt Mengen überschritten werden, sondern dass der Zweck des Vorhabens nach derzeitigem Genehmigungsstand nicht erreicht werden kann. Dies muss auch im Rahmen des Ermessens Berücksichtigung finden. Es ist also darauf abzustellen, ob das Vorhaben tatsächlich umsetzungsfähig ist. Dies ist bis zur abschließenden Prüfung des Antrags offen.

Einzustellen ist aber auch das Interesse der Vorhabenträgerin an einem baldigen Baubeginn. Grundsätzlich überwiegt zwar der Schutz des Grundwassers finanzielle Interessen, allerdings besteht, soweit die monatlichen Mengen nicht überschritten werden, nach dem Planfeststellungsbeschluss wie ausgeführt keine unmittelbare Besorgnis für den Grundwasserschutz. Allerdings besteht zu der Erhöhung der Förder- und Entnahmemengen die Alternative, den Grundwasserzutritt durch bauliche Maßnahmen zu senken. Insoweit ist zu bewerten, wann diese baulichen Maßnahmen zu erfolgen haben, ob diese baulichen Maßnahmen eine Erhöhung der Kosten bewirken, die einer Fortsetzung des Vorhabens entgegensteht. Auch in einem solchen Fall müsste daher zunächst über den Antrag und diese Alternative entschieden werden, bevor bauliche Maßnahmen getroffen werden.

Die zuständigen Behörde hat bei dieser Entscheidung einen großen Ermessensspielraum. Ein vorläufiger Baustopp kann daher ermessenfehlerfrei erfolgen.

Für den Erlass einer entsprechenden Anordnung wäre das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Zwar sind grundsätzlich zur Durchsetzung des Wasser-

rechts die unteren Wasserbehörden berufen, § 96 Wassergesetz Baden-Württemberg. Jedoch besteht eine weitgehende Zuständigkeitskonzentration beim Eisenbahn-Bundesamt auf Grund des § 4 Abs. 2 AEG. Dieser lautet:

„Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen, Zulassungen, Genehmigungen und Überwachungen zur Errichtung, Änderung, Unterhaltung und Betrieb der Betriebsanlagen und für Schienenfahrzeuge von Eisenbahnen des Bundes auf Grund anderer Gesetze und Verordnungen obliegen ausschließlich dem Eisenbahn-Bundesamt. Dazu gehört auch die Überwachung der Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes.“

Ein Streit besteht lediglich darüber, inwieweit die Vorschrift auch für Landesrecht gilt.

- Ablehnend: *OVG NRW*, Urt. v. 08.06.2005, Az.: 8 A 262/05. -

Da es hier um den Vollzug von Bundesrecht geht, ist § 4 Abs. 2 AEG jedenfalls einschlägig. Eine Untersagungsverfügung müsste daher das Eisenbahn-Bundesamt treffen.

V. Einstellung der Baumaßnahmen wegen Fehlens eines Planfeststellungsbeschlusses für das geänderte Vorhaben

Wird der von der DB gestellte Antrag negativ beschieden und die beantragte erweiterte Wasserförderung und –entnahme nicht zugelassen, so kann dies die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge haben, wenn das Vorhaben ohne die erhöhte Fördermenge nicht realisiert werden kann. Kann die Einhaltung der bislang genehmigten niedrigeren Fördermenge durch bauliche Maßnahmen sichergestellt werden, so ist auch hierzu möglicherweise eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses notwendig, wenn diese Baumaßnahmen von dem bislang festgestellten Plan abweichen.

Im Folgenden ist zu untersuchen, ob – entsprechend der eingangs dargestellten Rechtsauffassung des Regierungspräsidiums Stuttgart – auch vor Entscheidung über den Änderungsantrag auf Grundlage des geltenden Planfeststellungsbe-

schlusses alle Baumaßnahmen, die von der Planänderung nicht betroffen sind, weiter geführt werden können.

Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Durchführung dieser Maßnahmen trotz der Planänderung, über deren Zulassung noch nicht entschieden ist, weiterhin durch den geltenden Planfeststellungsbeschluss „legalisiert“ ist.

Maßgeblich für die Beantwortung dieser Frage ist § 75 Abs. 1 VwVfG. Danach wird durch die Planfeststellung „die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt“. Genehmigt ist mithin „das Vorhaben“, wie es in dem festgestellten Plan definiert ist. Soll vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden, bedarf es nach § 76 Abs. 1 VwVfG grundsätzlich eines neuen Planfeststellungsverfahrens. Nur bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann von einem neuen Planfeststellungsverfahren abgesehen werden, § 76 Abs. 2 VwVfG. In diesem Fall reicht eine einfache Änderungsgenehmigung aus. Anders als im Bundesimmissionsschutzrecht, in dem bei unwesentlichen Änderungen eine Anzeige ausreicht, ist damit für jegliche Änderung eine Genehmigung durch die zuständige Behörde erforderlich. Im Falle unwesentlicher Änderungen ist aber die Legalisierungswirkung der ursprünglichen Planfeststellung für das übrige Vorhaben nicht in Frage gestellt, da abwägungserhebliche Belange nicht betroffen sind. Dies ist bei wesentlichen Änderungen grundsätzlich anders zu bewerten.

Soll das ursprünglich planfestgestellte Vorhaben in der planfestgestellten Form nicht mehr realisiert werden, und handelt es sich um eine wesentliche Planänderung, reicht die ursprüngliche Planfeststellung daher nicht aus, um die zur Umsetzung des (geänderten) Vorhabens erforderlichen Baumaßnahmen zu legalisieren.

Gegenstand der Planfeststellung ist das Vorhaben als Ganzes, die einzelnen zur Realisierung des Vorhabens erforderlichen Maßnahmen sind nur als Teil des Gesamtvorhabens aufgrund einer planerischen Gesamtentscheidung zugelassen worden, nicht aber unabhängig von der Realisierung des Vorhabens.

Eine Planänderung ist dann als wesentlich anzusehen, wenn

- „das Vorhaben selbst in seiner äußeren Gestalt“ (BVerwGE 102, 331, 337) verändert wird;
- die Auswirkungen des Vorhabens auf Schutzgüter Dritter oder der Allgemeinheit sowie auf abwägungserhebliche Belange nicht nur unerheblich geändert werden (BVerwGE 84, 32) oder
- durch die Änderung die Frage nach der Zulassungsfähigkeit des Vorhabens („die Genehmigungsfrage“) neu aufgeworfen wird (Vgl. BVerwGE 69, 351).

Die erstgenannte Fallgruppe ist vorliegend nicht einschlägig, weil das Vorhaben als solches – die Talquerung mit einem neuen Hauptbahnhof – „in seiner äußeren Gestalt“ nicht verändert wird.

Allerdings ist die vorgesehene Planänderung mit erheblich veränderten Auswirkungen auf den Wasserhaushalt verbunden. Die vorgesehene Grundwasserförderung und –entnahme wird erheblich ausgeweitet. Beantragt sind eine Verdoppelung der Entnahmemenge sowie eine erhebliche Erhöhung der Entnahmeraten. Ob diese Änderungen im Ergebnis zulassungsfähig sind, ist für die Beurteilung der Wesentlichkeit der Änderung unerheblich.

Die Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Belange, insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf die Heil- und Mineralquellen hat – wie oben dargelegt – in der planerischen Abwägung eine erhebliche Rolle gespielt. Mit der vorgesehenen Planänderung wird die Frage, ob der Zulassung des Vorhabens wasserwirtschaftliche Belange sowie weitere betroffene Belange entgegenstehen, neu aufgeworfen und damit die „Genehmigungsfrage neu gestellt.“ Über die Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen der Heilquellenschutzordnung ist neu zu entscheiden.

Die aufgeführten Gesichtspunkte sprechen dafür, dass die beabsichtigte erheblich erweiterte Grundwasserförderung und –entnahme nicht nur eine Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis erforderlich macht, sondern als wesentliche und daher planfeststellungsbedürftige Änderung des Vorhabens selbst anzusehen ist.

Das Vorhaben soll nach dem Änderungsantrag nur unter Berücksichtigung der wesentlichen Planänderung realisiert werden, weil eine Realisierung des Vorha-

bens unter Einhaltung der bislang genehmigten Grundwasserförderung und -entnahme aus den im Antrag genannten Gründen nicht möglich ist. Ob die Änderungen zulassungsfähig sind, ist offen. Eine Realisierung des Vorhabens ohne Berücksichtigung der beantragten Änderung ist vom Vorhabenträger daher nicht mehr beabsichtigt.

Damit reichen die geltenden Planfeststellungsbeschlüsse als Grundlage für die Realisierung des (geänderten) Vorhabens nicht aus, sondern es bedarf ergänzend einer Änderungsplanfeststellung nach § 76 VwVfG.

Nicht nur einzelne Baumaßnahmen werden von der beantragten Planänderung betroffen, sondern das Vorhaben selbst wird wesentlich geändert, so dass alle vorgesehenen Baumaßnahmen ohne die erforderliche Änderungsplanfeststellung nicht realisiert werden können.

Ein Vorhaben kann in den beantragten, geänderten Teilen nicht ohne vorhergehende Genehmigung der Änderung umgesetzt werden. Aber auch für Teile, die von der Änderung nicht unmittelbar betroffen sind, muss dies gelten, wenn die hierzu getroffene grundlegende Zulassungsentscheidung neu zu treffen ist. Auch in einem Planänderungsverfahren muss die zuständige Behörde über die von der Änderung betroffenen Teile hinaus prüfen, ob die Änderungen das gesamte Vorhaben in Frage stellen und ist nicht auf die Prüfung der geänderten Teile beschränkt.

- Vgl. BVerwGE, Urteil vom 05.12.1986, Az 4 C 13/85, juris-Rn 24ff. -

Ist die Abwägungsentscheidung für das gesamte Vorhaben neu zu prüfen, folgt hieraus, dass auch die Grundlage für die nicht geänderten Teile des festgestellten Planes bis zum Abschluss dieser Prüfung entfallen ist. Auch insoweit realisiert der Vorhabenträger nicht mehr den festgestellten Plan, da diese Teile ohne die von der Änderung ohnehin betroffenen Teile keinerlei Funktion mehr hätten.

So liegt der Fall hier. Reicht das Grundwassermanagement in der bisher zugelassenen Form nicht aus, können wesentliche Baumaßnahmen nicht durchgeführt werden. In diesem Fall sind aber auch von der Änderung nicht betroffene Planteile funktionslos. So sind z.B. Baumfällarbeiten für eine Baugrube, die nicht

ausgehoben werden kann, sinnlos. Dementsprechend kann sich der Vorhabenträger auch zur Fällung von Bäumen nicht auf den festgestellten Plan berufen, da dieser eine Umsetzung des Vorhabens und damit die Aushebung der Baugrube voraussetzt. Gleiches gilt für Abrissarbeiten an vorhandenen Baulichkeiten, die nur im Hinblick auf die Realisierung des Gesamtvorhabens zugelassen sind.

Bis zur Genehmigung der Änderung kann sich der Vorhabenträger nicht auf den unveränderten Plan berufen. Die Errichtung der Bahnanlage erfolgte ohne die erforderliche Planfeststellung. Baumaßnahmen widersprechen damit § 18 AEG. Dies erlaubt und erfordert ein Einschreiten der zuständigen Behörde.

Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 5 a Abs. 2 AEG in Betracht. Dieser lautet:

„Die Eisenbahnaufsichtsbehörden können in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber denjenigen, die durch die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften verpflichtet werden, die Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften erforderlich sind.“

Das Eisenbahn-Bundesamt ist für Maßnahmen nach § 5 a Abs. 2 AEG zuständig.

D. Zusammenfassung

1. In den Planfeststellungsbeschlüssen sind jeweils auch wasserrechtliche Erlaubnisse zur Grundwasserförderung und –entnahme enthalten. Die DB hat lediglich eine Änderung dieser wasserrechtlichen Erlaubnisse, nicht aber eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses beantragt. Das Eisenbahn-Bundesamt geht demgegenüber (zutreffend) davon aus, dass auch eine Änderung der Planfeststellungsbeschlüsse erforderlich ist.
2. Als Bestandteil der Planfeststellung (sog. Entscheidungskonzentration) sind auch Befreiungen von den Festsetzungen der Heilquellenschutzverordnung (Bad Cannstadt und –berg) erteilt worden. Die vorgesehene Erweiterung der Grundwasserförderung und –entnahme macht auch eine erneute Entscheidung über die Erteilung der Befreiungen erforderlich.

3. Als Teil der planerischen Abwägungsentscheidung war im Planfeststellungsbeschluss auch zu prüfen, ob dem Vorhaben wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen. Die Auswirkungen des Vorhabens auf den Wasserhaushalt und die Auswirkungen der Veränderungen im Wasserhaushalt auf andere Belange waren in die planerische Abwägung einzubeziehen. Dies ist im Planfeststellungsbeschluss auch geschehen. Aufgrund der vorgesehenen Änderungen bedarf es der Prüfung, ob nunmehr die mit dem Vorhaben verbundenen neuen Auswirkungen auf abwägungserhebliche Belange dem Vorhaben insgesamt entgegenstehen.
4. Solange über den Änderungsantrag nicht entschieden ist, dürfen alle Maßnahmen, die unmittelbar im Zusammenhang mit der beantragten Änderung stehen, nicht realisiert werden. Dies gilt insbesondere für alle Baumaßnahmen, die eine Grundwasserförderung und –entnahme erfordern.
5. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die jeweiligen Entnahmemengen und –raten sich (noch) im Rahmen der ursprünglichen wasserrechtlichen Erlaubnisse halten. Diese scheiden vielmehr als Grundlage für entsprechende Maßnahmen aus, weil die Förderung und Entnahme nur im Hinblick auf das Gesamtvorhaben zugelassen worden ist, das allerdings mit den bisher nur zugelassenen Entnahmemengen und –raten nicht realisiert werden kann.
6. Entgegen der Auffassung des Regierungspräsidiums Stuttgart können aber vor einer Änderungsplanfeststellung nach § 76 Abs. 1 VwVfG auch sonstige Baumaßnahmen nicht auf Grundlage der geltenden Planfeststellungsbeschlüsse realisiert werden. Soll ein planfestgestelltes Vorhaben wesentlich geändert werden, reicht der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss für die Zulässigkeit und Realisierung des geänderten Vorhabens nicht aus, wie sich aus § 75 Abs. 1 i.V.m. § 76 Abs. 1 VwVfG ergibt.
7. Die beabsichtigten Änderungen des Vorhabens sind wesentlich. Zwar ändern sie nicht die „äußere Gestalt“ des Eisenbahnvorhabens selbst, führen aber zu erheblich veränderten Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, machen eine erneute Erteilung von Befreiungen von der Schutzverordnung sowie eine erneute Abwägung unter Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Belange und der Auswirkungen der Veränderungen des Wasserhaushalts auf sonstige Belange erforderlich. Damit wird die Genehmigungsfrage neu aufgeworfen. Ob die be-

- antragten Änderungen zulassungsfähig sind, ist im Änderungsplanfeststellungsverfahren zu beurteilen.
8. Auch Baumaßnahmen, die von der geplanten Änderung nicht unmittelbar betroffen sind, dürfen nicht realisiert werden, weil diese nur im Hinblick auf die Realisierung des Gesamtvorhabens zugelassen sind, dieses aber nur in geänderter Form realisiert werden soll. Da aufgrund der vorgesehenen Änderungen die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens insgesamt der erneuten Prüfung bedarf, sind die Planfeststellungsbeschlüsse keine Grundlage für die Realisierung der nicht geänderten Teile des festgestellten Planes. Ohne die Zulassung der beantragten Änderungen wären auch die sonstigen Baumaßnahmen funktionslos, da nach dem gestellten Änderungsantrag die Realisierung des Vorhabens die Zulassung der beantragten Änderungen voraussetzt.
 9. Die DB kann sich auch nicht darauf berufen, dass sie zunächst nur solche Baumaßnahmen durchführt, die auch nach dem ungeänderten Planfeststellungsbeschluss zugelassen sind. Eine Realisierung des unveränderten Vorhabens ist weder möglich, noch beabsichtigt. Die DB hat den festgestellten Plan geändert und kann sich daher nicht darauf berufen, dass sie zunächst nur solche Baumaßnahmen durchführt, die auch nach dem unveränderten Plan vorgesehen wären.
 10. Da die bislang genehmigte Grundwasserförderung und -entnahme überschritten werden wird, ist die den Planfeststellungsbeschlüssen zugrunde liegende Abwägungsentscheidung im Hinblick auf die dadurch berührten Belange zu überprüfen. Daher ist nicht nur die beantragte Änderung der wasserrechtlichen Erlaubnis, sondern auch eine Überprüfung und Änderung der Planfeststellungsbeschlüsse erforderlich. Solange das Eisenbahn-Bundesamt diese Entscheidungen nicht getroffen hat, können weder die wasserrechtlichen Erlaubnisse noch die Planfeststellungsbeschlüsse durch die DB vollzogen werden. Dem zuwiderlaufende Maßnahmen der DB kann das Eisenbahn-Bundesamt unterbinden.
 11. Fazit: Die Planfeststellungsbeschlüsse, die von der beantragten Erhöhung der genehmigten Grundwassermengen betroffen sind, dürfen nicht vollzogen werden. Es bedarf neuer wasserrechtlicher Erlaubnisse und Prüfung deren Auswirkungen auf alle Belange, die im Rahmen eines (neuen) Planfeststellungsverfahrens zu ermitteln und abzuwägen sind. Dabei sind auch die in den bisherigen

Planfeststellungsverfahren vorgenommenen Befreiungen von den Festsetzungen der Heilquellenschutzverordnung zu überprüfen. Die bisher erteilten Planfeststellungsbeschlüsse decken das nunmehr vorgesehene neue Vorhaben nicht, weil dieses die Genehmigungsfrage neu aufwirft. Ein kurzfristiger Baubeginn ist von Rechts wegen nicht möglich.