

Titel:

Erfolgreiche Klage gegen Beprobung eines Trinkwasserbrunnens auf Nitrat und Ammonium

Normenkette:

IfSG § 28, § 29, § 38, § 39 Abs. 1

TrinkwV § 28, § 29 Abs. 1 S. 2

BayVwVfG Art. 35 S. 1

Leitsätze:

- 1. Die TrinkwV enthält für den Fall der Anordnung der Nachbeprobung einer unvollständigen Trinkwasseruntersuchung keine spezielle Eingriffsermächtigung, sodass auf das IfSG zurückzugreifen ist. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Bei einem Probennahmeplan handelt es sich um einen Verwaltungsakt. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Die Anordnung eines Probennahmeplans für Eigenwasserversorgungsanlagen ist von der TrinkwV gedeckt. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Eigenwasserversorgungsanlage, Trinkwasseruntersuchung, Anordnung der Nachbeprobung von Nitrat und Ammonium, Wirksamkeit des bestandskräftigen Probennahmeplans, keine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des bestandskräftigen Probennahmeplans, Bescheid, Verwaltungsakt, Hinterlegung, Landratsamt, Ermessen, Kostenentscheidung, Technik, Anordnung, Amtsermittlungspflicht, Klage, Aufhebung, Vollstreckung, Nutzung, Verpflichtung, aufschiebende Wirkung, Kosten des Verfahrens, Regeln der Technik, Klageabweisung, Nachbeprobung, Zwangsgeldandrohung, Untersuchungspflicht, Ermessensausübung, Bestandskraft, Beprobung, Probennahmeplan, Nitrat, Ammonium

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Parteien streiten über die Verpflichtung zur Beprobung eines der Eigenwasserversorgung dienenden Trinkwasserbrunnens auf Nitrat und Ammonium.

2

Die Klägerin ist seit August 2023 Eigentümerin des Trinkwasserbrunnens Nr. ... in ..., S* ... 67. Das Eigentum an dem Brunnen hat sie von ihrem Vater übernommen, der seit dem Eigentumsübergang im August 2023 weiterhin als Ansprechpartner für die Behörde auftritt und die Klägerin im Klageverfahren vertritt. Laut dem von der Klägerin ausgefüllten Erhebungsbogen vom 28. August 2023 (Bl. 1 der Behördenakte – BA) ist der Trinkwasserbrunnen im Keller des privat genutzten Anwesens gelegen und dient ohne Aufbereitung der privaten Trinkwasserversorgung der drei erwachsenen Bewohner. Der Brunnen ist als sog. Schlagbrunnen ausgeführt und reicht 6 m tief. Der Abstand zu den Einrichtungen „Abwasserentsorgung (auch Abwasserrohre), Jauchegrube, Dungstätte“ ist im Erhebungsbogen mit 12 m angegeben.

3

Für den damals noch im Eigentum des Vaters der Klägerin stehenden Trinkwasserbrunnen Nr. ... hat das Landratsamt mit Schreiben vom 20. Juli 2016, dem als Anlage der „Probennahmeplan 3 (gültig „für Quelfassungen und Flachbrunnen von c)-Anlagen nach § 3 Abs. 2 TrinkwV (quartäres Wasservorkommen)

(= Kleinanlagen zur Eigenversorgung, weniger als 10 m³ pro Tag Wasserentnahme und eigene Nutzung (...))“ beigefügt war, u.a. festgelegt, dass die Parameter Nitrat und Ammonium im Rahmen der sog. Routineuntersuchung jährlich zu untersuchen sind. In dem Schreiben wies das Landratsamt auf die Verpflichtung hin, das Trinkwasser gemäß § 14 der damals gültigen Fassung der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2016) in regelmäßigen Abständen durch ein zugelassenes Labor untersuchen zu lassen, und ordnete an, die im beigefügten Probennahmeplan 3 vorgeschriebenen Untersuchungen jeweils ohne weiteres Erinnerungsschreiben durchzuführen und die Befunde jeweils möglichst bis spätestens 31. Oktober eines Jahres vorzulegen.

4

In der Folgezeit ließ der Vater der Klägerin bis einschließlich 2022 die Beprobung sämtlicher Parameter gemäß dem Probennahmeplan 3 regelmäßig und ohne Beanstandungen durchführen. Die für 2023 fällige jährliche Beprobung erfolgte – ohne Zustimmung des Landratsamts – erstmals ohne die Parameter Nitrat und Ammonium. Im Vorfeld hatte der Vater der Kläger Zweifel an der Zulässigkeit des im Probennahmeplan festgelegten Untersuchungsprogramms angemeldet. Von einer Aufforderung zur Nachbeprobung sah das Landratsamt für die 2023 unterbliebene Beprobung von Nitrat und Ammonium in Anbetracht einer bevorstehenden Überarbeitung des Probennahmeplans ab (Bl. 150 BA).

5

Mit Schreiben vom 22. Juli 2024 übersandte das Landratsamt der Klägerin als Inhaberin des Brunnens Nr. ... schließlich eine Neufassung des Probennahmeplan 3. Der neugefasste Plan beinhaltete im Hinblick auf die Parameter Nitrat und Ammonium keinerlei Änderung und war ab 1. September 2024 gültig (Bl. 151 f. BA). Per Email vom 28. Juli 2024 (Bl. 153 BA) bat der Vater der Klägerin um eine sachlich fundierte Begründung für jeden nach dem neugefassten Probennahmeplan zu prüfenden Parameter, u.a. auch für Nitrat und Ammonium.

6

Bei der am 8. August 2024 durchgeführten jährlichen Routineuntersuchung des Brunnens Nr. ... für das Jahr 2024 unterblieb wiederum die Beprobung der Parameter Nitrat und Ammonium (Bl. 158 f. BA).

7

In der Folgezeit erläuterte das Landratsamt mehrfach die Gründe für die Notwendigkeit einer jährlichen Beprobung von Nitrat und Ammonium, der Vertreter der Klägerin trat dem mit Nachdruck entgegen.

8

Nach vorheriger Anhörung ordnete das Landratsamt mit Bescheid vom 12. Mai 2025 gegenüber der Klägerin an, von einem nach § 39 Abs. 1, § 40 TrinkwV zugelassenen Labor eine Nachbeprobung der Parameter Nitrat und Ammonium vornehmen zu lassen und die Untersuchungsergebnisse dem Landratsamt bis spätestens 30. Mai 2025 zu übermitteln oder übermitteln zu lassen (Nr. 1). Für den Fall der nicht fristgerechten oder unvollständigen Erfüllung der Verpflichtung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 200 EUR angedroht (Nr. 2). In der Begründung wurde ausgeführt, die Anordnung sei unter pflichtgemäßer Ausübung des Auswahlermessens getroffen worden. Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV bestimme das Gesundheitsamt bei den Parametern Nitrat und Ammonium, in welchen Zeitabständen Untersuchungen durchzuführen seien. Laut den „Empfehlungen zur Überwachung von Kleinanlagen zur Eigenversorgung (c-Anlagen), Leitfaden für Gesundheitsämter, Herausgeber: Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kleinanlagen“ / Umweltbundesamt, Bad Elster / Berlin 2014“ (im Folgenden: Leitfaden 2014) seien beide Parameter im empfohlenen Mindestumfang für Folgeuntersuchungen aufgeführt, welche mindestens im Rhythmus von drei Jahren erfolgen solle. Aufgrund des intensiven Betriebs der Landwirtschaft im Landkreis Altötting und der damit verbundenen Düngung seien die Parameter Nitrat und Ammonium unverzichtbar bei der Beurteilung der Trinkwasserqualität. Da die Messwerte für Nitrat in der Brunnenanlage der Klägerin durchwegs hoch seien, sei eine jährliche Untersuchung zum frühzeitigen Erkennen von Gesundheitsgefahren erforderlich. Eine – vom Vertreter der Klägerin bevorzugte – Beprobung im Abstand von drei Jahren sei nicht ausreichend, um negative Veränderungen frühzeitig zu erkennen und solchen entgegenwirken zu können. Ammonium sei ein wichtiger Parameter, um den qualitätsmindernden Einfluss von Gülleausbringung auf das Trinkwasser zu erkennen bzw. die Kontamination des gewonnenen Trinkwassers durch eine defekte Abwasserleitung oder Sickergrube zu detektieren. Der Brunnen Nr. ... sei nur 6 m tief und im Keller des Wohnhauses gelegen. Er entspreche somit weder im Ausbau noch in der Lage den allgemein anerkannten Regeln der Technik, werde aber geduldet, solange die chemischen und

mikrobiologischen Grenzwerte der TrinkwV eingehalten würden. Vor diesem Hintergrund sei die regelmäßige Kontrolle der Parameter Ammonium und Nitrat erforderlich, auch um einen Hinweis auf eine sich abzeichnende oder aufgetretene Leckage der Abwasserentsorgung des Anwesens möglichst frühzeitig zu erfassen. Die Anordnung sei geeignet, erforderlich und angemessen, insbesondere da die zu erwartende finanzielle und zeitliche Belastung für die durchzuführende Maßnahme nicht außer Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg, nämlich dem Gesundheitsschutz, der Infektionsprävention und der Wahrung der Volksgesundheit stehe.

9

Hiergegen erhob die Klägerin am 5. Juni 2025 Klage zum Verwaltungsgericht München mit dem Antrag:

10

Der Bescheid vom 12. Mai 2025 wird aufgehoben.

11

Gleichzeitig stellte sie im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einen Antrag auf aufschiebende Wirkung der Klage gemäß § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), der unter dem Aktenzeichen M 26b S 25.3433 geführt wird.

12

Zur Begründung macht der Vertreter der Klägerin im Wesentlichen geltend: Bis zum Jahr 2015 seien die Parameter Nitrat und Ammonium nicht jährlich, sondern alle drei Jahre zu untersuchen gewesen. Mit dem Probennahmeplan 2016 sei eine jährliche Beprobung dieser Parameter angeordnet worden. Die Bestimmung der zu untersuchenden Parameter sowie der Untersuchungssturnus stehe im Ermessen des Landratsamts. Es sei nicht ersichtlich, was das Landratsamt dazu bewogen habe, den Untersuchungszeitraum auf ein Jahr zu reduzieren. Weder dem Anordnungsschreiben des Landratsamts vom 20. Juli 2016 noch dem beigefügten Probennahmeplan 3 sei eine Begründung zu entnehmen. Laut dem Leitfaden 2014, seien Nitrat und Ammonium nicht jährlich, sondern alle drei Jahre zu untersuchen. Der Brunnen Nr. ... werde seit dem Jahr 1979 in Verantwortung des Vaters der Klägerin bzw. der Klägerin selbst betrieben, ohne dass es eine Beanstandung gegeben hätte. Die beprobten Parameter seien weitgehend gleichgeblieben. Maßgeblich für den Untersuchungsumfang seien neben den vorhandenen Daten über die Wasserqualität auch Erkenntnisse, die die Behörde bei der Besichtigung der Anlage und deren Umgebung gewonnen habe. Eine Umgebungsbesichtigung habe jedoch nie stattgefunden, eine Umgebungsdokumentation liege dem Landratsamt nicht vor. Insbesondere fehlten Kenntnisse über Bodenstruktur, Flurabstand, Fließrichtung und Fließgeschwindigkeit des Grundwasserstroms. Abgesehen davon habe das Landratsamt den Probennahmeplan 3 für eine Vielzahl von Eigenwasserversorgungsanlagen im Zuständigkeitsbereich verwendet, sodass bereits aus diesem Grund ersichtlich kein Einzelfallermessen in Bezug auf den Brunnen der Klägerin ausgeübt worden sei. Im Übrigen kenne die TrinkwV keinen Probennahmeplan für Eigenwasserversorgungsanlagen. Es fehle damit die rechtliche Grundlage für einen solchen. Die Verkürzung des Untersuchungszeitraums von Nitrat und Ammonium können insbesondere nicht mit § 29 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2023 begründet werden. Soweit der Beklagte auf § 61 Nr. 4 a TrinkwV 2023 abstelle, seien dessen enge Voraussetzungen verkannt worden. Es fehle außerdem an einer sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Umständen des Einzelfalls, wobei eine Gefahr für die menschliche Gesundheit bestehen müsse oder aber ernsthafte Bedenken hinsichtlich der einwandfreien Beschaffenheit des Trinkwassers. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Insgesamt habe der Beklagte sein pflichtgemäßes Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt. Von einer Gesundheitsgefahr könne bei einem beanstandungsfreien Brunnen, der lediglich drei Personen versorge, nicht die Rede sein. Da die Reduzierung des Beprobungsintervalls von Nitrat und Ammonium auf ein Jahr nicht begründet sei, sei der Bescheid vom 12. Mai 2025 aufzuheben. Auf die umfangreichen Schriftsätze des Vertreters der Klägerin wird im Übrigen Bezug genommen.

13

Der Beklagte beantragt,

14

Die Klage wird abgewiesen.

15

Zur Begründung trug der Beklagte im Wesentlichen vor, gemäß den Vorgaben aus § 29 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2 bis 5 TrinkwV 2023 lege das Landratsamt auf fachliche Empfehlung des Gesundheitsamtes den Untersuchungsumfang und die Untersuchungsintervalle nach pflichtgemäßem Ermessen fest und fasse diese im Probennahmeplan in einer für den Betreiber verständlichen Darstellung zusammen. Dass die Bezeichnung „Probennahmeplan“ in der TrinkwV nicht explizit verwendet werde, sei unschädlich. Bei den Probennahmeplänen handele es sich um Verwaltungsakte, die einheitlich für eine Vielzahl von Brunneninhabern erlassen worden seien, wobei Anhörung bzw. tiefgreifende Begründung gemäß Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 und Art. 39 Abs. 2 Nr. 3 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) angesichts der Vielzahl von Adressaten verzichtbar seien. Die Auswahl der zu untersuchenden Parameter und die Untersuchungshäufigkeit sei in Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der TrinkwV unter Berücksichtigung der Empfehlungen zur Überwachung von Kleinanlagen zur Eigenversorgung von 2014 erfolgt. Eine Abweichung von den Empfehlungen für Nitrat und Ammonium sei im Hinblick auf die gesundheitliche Relevanz (mögliche Erhöhung des Krebsrisikos durch erhöhte Nitratbelastung) sowie die Beeinflussbarkeit durch äußere Einflüsse und Änderungen im Einzugsgebiet nach interner fachlicher Abstimmung mit dem Gesundheitsamt entschieden worden. Der Brunnen Nr. 1005 liege auf einem Grundstück, welches von Ackerflächen umschlossen werde, und erschließe einen oberflächennahen Grundwasserleiter, der durch die Stickstoffgaben auf den landwirtschaftlichen Flächen im Einzugsgebiet beeinflusst werde. Die im Verlauf gemessenen Nitratkonzentrationen zeigten eine Spreizung von 36,8 mg/Liter bis 42,3 mg/Liter. Der Abstand des höchsten gemessenen Wertes zum Grenzwert von 50 mg/Liter nach der TrinkwV sei gering. Eine Überschreitung des Grenzwerts, etwa infolge von Gülleausbringung im Einzugsgebiet des Brunnens, könne nur erfasst werden, wenn die Nitratkonzentration auch gemessen werde. Der Brunnen der Klägerin entspreche weder in der Ausführung noch in der Lage den „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, seine Nutzung zur Trinkwassergewinnung werde aber geduldet, solange die klinischen und mikrobiologischen Grenzwerte der TrinkwV eingehalten würden. Vor diesem Hintergrund sei die regelmäßige Kontrolle der Qualität des geförderten Trinkwassers einschließlich der Parameter Nitrat und Ammonium erforderlich, um zum einen eine sich abzeichnende oder aufgetretene Leckage der Abwasserentsorgung und die damit einhergehende negative Beeinflussung des Trinkwassers des Anwesens möglichst frühzeitig zu erfassen und andererseits den Nachweis zu führen, dass die nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechende Wasserversorgung weiterhin toleriert werden kann, ohne dass negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu befürchten seien. Als Rechtsgrundlage für den streitgegenständlichen Bescheid sei nicht etwa § 61 Nr. 4a TrinkwV einschlägig, da es im vorliegenden Fall nicht um eine spezielle Einzelfallanordnung gehe, sondern um die unvollständige Durchführung der jährlichen Routineuntersuchung nach dem Probennahmeplan. Nachdem die Beprobung von Nitrat und Ammonium weder 2023 noch 2024 erfolgt sei und die Klägerin auch weiterhin nicht bereit sei, entsprechende Untersuchungen vornehmen zu lassen, sei die Anordnung geboten gewesen. Die Tatsache, dass die vorliegenden Befunde bisher keine Auffälligkeiten zeigten, entbinde nicht von der Verpflichtung zur vollständigen Beprobung.

16

Die Klägerin verzichtete mit Schriftsatz vom 20. Juni 2025 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Der Beklagte schloss sich dem Verzicht mit Schriftsatz vom 23. Juni 2025 an.

17

Am 17. September 2025 fand für das Klage- und das Eilverfahren ein Erörterungstermin vor der Berichterstatterin statt und die örtlichen Gegebenheiten im Umkreis des Brunnens wurden anhand eines Luftbildes besprochen. Eine gütliche Einigung kam nicht zustande. Die Klagepartei wies darauf hin, dass auch für 2025 eine Untersuchung der Parameter Nitrat und Ammonium nicht vorgenommen werde. Anschließend wies die Berichterstatterin darauf hin, dass der Probennahmeplan bestandskräftig sein dürfte und die Klägerin mit ihren Einwendungen voraussichtlich nicht durchdringen könne.

18

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte des Klageverfahrens, des zugehörigen Eilverfahrens sowie des beigezogenen Verfahrens M 26b K 24.6796 und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

19

Die Klage hat keinen Erfolg.

20

1. Über die Klage konnte ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung entschieden werden, da die Parteien mit Schriftsätzen vom 20. Juni 2025 bzw. vom 23. Juni 2025 auf mündliche Verhandlung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

21

2. Klagegegenstand ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Klageantrags die Aufhebung des Bescheids vom 12. Mai 2025, mit welchem die Klägerin unter Androhung eines Zwangsgeldes zur Nachbeprobung der bei der Untersuchung vom 8. August 2024 unterlassenen Beprobung der Parameter Nitrat und Ammonium verpflichtet wurde. Über das Klagebegehren darf das Gericht gemäß § 88 VwGO nicht hinausgehen. Die Frage, ob die Klägerin gegebenenfalls mit der am 5. Juni 2025 erhobenen Klage noch den ohne Rechtsbehelfsbelehrungergangenen neugefassten Probennahmeplan 3 vom 22. Juli 2024 hätte anfechten können, der erst zum 1. September 2025 und damit erst nach der unvollständigen Beprobung vom 8. August 2024 wirksam wurde, stellt sich daher nicht.

22

3. Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zulässig. Sie wurde insbesondere fristgerecht innerhalb der Monatsfrist (§ 74 Abs. 1 VwGO) erhoben.

23

4. Die Klage ist unbegründet. Der Bescheid vom 12. Mai 2025 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

24

Im Hinblick auf die formelle Rechtmäßigkeit des Bescheids wurden Einwände nicht vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich, insbesondere ist eine vorherige Anhörung der Klagepartei erfolgt (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG).

25

Auch in materieller Hinsicht erweist sich der Bescheid als rechtmäßig.

26

4.1. Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung des Bescheids vom 12. Mai 2025 ist nach allgemeinen prozessualen Grundsätzen die im Zeitpunkt seines Erlasses gültige Rechtslage, sofern dem zugrundeliegenden materiellen Recht keine anderslautende Vorgabe zu entnehmen ist (vgl. zur TrinkwV BayVGH, U.v. 6.3.2018 – 20 B 17.1378 – juris Rn. 38; U.v. 17.5.2018 – 20 B 16.1351, BeckRS 2018, 23717 Rn. 25).

27

4.2. Die Anordnung der Nachbeprobung von Nitrat und Ammonium (Nr. 1 des streitgegenständlichen Bescheids) findet ihre Rechtsgrundlage in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) i.V.m. §§ 29 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 TrinkwV in der im Zeitpunkt des Bescheidserlasses gültigen Fassung.

28

Gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 IfSG hat die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung von Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 1 und Abs. 2 IfSG sicherzustellen. Bei der TrinkwV handelt es sich um eine Rechtsverordnung nach § 38 Abs. 1 IfSG. Im vorliegenden Fall ist der Rückgriff auf die Auffangregelung des § 39 Abs. 2 Satz 1 IfSG notwendig, da die TrinkwV für den Fall der Anordnung der Nachbeprobung einer unvollständigen Trinkwasseruntersuchung keine speziellere Eingriffsermächtigung enthält (zur Subsidiarität der Auffangregelung vgl. BayVGH, B.v. 18.7.2017 – 20 ZB 16.182 – beckonline Rn. 6). Dabei ist unschädlich, dass im streitgegenständlichen Bescheid nicht ausdrücklich auf § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 IfSG Bezug genommen wurde. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Anordnung richtet sich nach dem Recht, das geeignet ist, den Anordnungstenor zu tragen (vgl. BVerwG, U.v. 19.8.1988 – 8 C 29.87 – BVerwGE 80, 96; BayVGH, B.v. 23.6.2016 – 11 CS 16.907 – juris Rn. 23 ff.).

29

4.2.1. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Anordnung der Nachbeprobung sind erfüllt. Die Klägerin hat die ihr nach § 29 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV i.V.m. dem Probennahmeplan 3 obliegenden Untersuchungspflichten im Rahmen der Beprobung am 8. August 2024 nicht vollständig erfüllt, weil sie eine Untersuchung der Parameter Nitrat und Ammonium unterlassen hat.

30

4.2.1.1. Die Pflicht der Klägerin, Nitrat und Ammonium jährlich – und so auch bei der Beprobung am 8. August 2024 – zu beproben, folgt aus dem Probennahmeplan 3 vom 20. Juli 2016. Mit dem Probennahmeplan 3 hat das Landratsamt für die Klagepartei verbindlich bestimmt, welche Parameter in welchem Zeitabstand zu untersuchen sind.

31

Maßgeblich für den Umfang der Untersuchungspflichten ist nach dem materiellen Recht dabei diejenige Fassung des Probennahmeplans 3, die im Zeitpunkt der unvollständigen Probennahme vom 8. August 2024 wirksam war, also die Fassung vom 20. Juli 2016, denn eine „Nach“-beprobung kann sich denkllogisch nur auf die im Zeitpunkt der unvollständigen Beprobung verpflichtenden Parameter beziehen.

32

4.2.1.2. Der Probennahmeplan 3 von 2016 war im Zeitpunkt der unvollständigen Beprobung wirksam und auch für die Klägerin gültig.

33

(1) Bei dem Probennahmeplan handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 1 BayVwVfG.

34

Auch wenn der Probennahmeplan nicht ausdrücklich als Bescheid bezeichnet und äußerlich abweichend von der für Bescheide üblichen Form (Tenor, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung) gestaltet worden ist, handelt es sich bei diesem inhaltlich nach der gesetzlichen Definition des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG um einen Verwaltungsakt. Aus objektiver Empfängersicht unter Einbeziehung des Begleitschreibens vom 20. Juli 2016 ist zweifelsfrei erkennbar, dass das Landratsamt/Gesundheitsamt als Behörde hoheitlich und mit Außenwirkung für den Betreiber des konkreten Brunnens Nr. ..., also in einem Einzelfall, auf dem Gebiet des öffentlichen Trinkwasserrechts eine verbindliche Regelung getroffen hat. Dies wird insbesondere aus den Formulierungen „Für Sie gilt daher der beigefügte Probennahmeplan 3.“ und dem Hinweis, dass die Untersuchungen eigenverantwortlich ohne weiteres Erinnerungsschreiben jeweils zu einem Stichtag vorzulegen sind, deutlich.

35

(2) Der Probennahmeplan wurde mit der Bekanntgabe an den Vater der Klägerin wirksam (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG).

36

Die Wirksamkeit erstreckt sich ohne Weiteres auch auf die Klägerin als Rechtsnachfolgerin, da diese mit der Übertragung des Eigentums am Brunnen Nr. 1005 am 16. August 2023 als neue Inhaberin der Eigenwasserversorgungsanlage in die bestehenden Rechte und Pflichten des Betreibers der Eigenwasserversorgungsanlage eingetreten ist. Dazu gehören auch die im Probennahmeplan 3 festgelegten Untersuchungspflichten. Da diese Pflichten nicht etwa als höchstpersönliche Pflichten konkret auf die Person des Vaters (z.B. persönliche Kenntnisse, Fähigkeiten, Eigenschaften) zugeschnitten sind, sondern an den Brunnen als Objekt und dessen Eigenarten (z.B. Flachbrunnen, quartäres Wasservorkommen, Altbestand) anknüpfen, sind sie als sachbezogene Pflichten nachfolgefähig und gehen bei einem Betreiberwechsel auf den jeweiligen Rechtsnachfolger über. Dementsprechend wurde der Vater der Klägerin nach Ankündigung der Eigentumsübertragung vom Landratsamt gebeten, sämtliche die Wasserversorgungsanlage betreffenden Unterlagen und somit auch den Probennahmeplan an die neue Eigentümerin auszuhändigen (Bl. 140 BA). Einer erneuten Bekanntgabe des Probennahmeplans gegenüber der Klägerin bedurfte es somit nicht.

37

(3) Der Probennahmeplan ist auch nicht etwa deswegen unwirksam, weil er nichtig wäre (Art. 43 Abs. 3 BayVwVfG i.V.m. Art. 44 BayVwVfG).

38

Es liegen keine Anhaltspunkte für spezielle Nichtigkeitsgründe gemäß Art. 44 Abs. 2 BayVwVfG vor. Der Probennahmeplan leidet auch nicht an einem besonders schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler im Sinne von Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG. Schwerwiegend ist ein Fehler dann, wenn er den Verwaltungsakt schlechterdings unerträglich, d.h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar erscheinen lässt (BVerwG, U.v. 27.4.2023 – 10 C 1.23 – NVwZ 2023, 1414 Rn. 24). Offensichtlich ist ein schwerer Fehler dann, wenn er dem Verwaltungsakt derart „auf die Stirn geschrieben“ ist, dass nach Lage der Dinge für einen solchen Durchschnittsbetrachter nicht die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass der Bescheid doch rechtmäßig sein könnte (Schemmer in Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 69. Ed. 1.10.2025, VwVfG § 44 Rn. 17). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht ansatzweise erfüllt. Die Einwendungen der Klägerin gegen den Probennahmeplan sind nicht geeignet, einen derart schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler zu begründen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts macht nicht einmal das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage oder die fehlerhafte Rechtsanwendung einen Verwaltungsakt grundsätzlich nichtig (BVerwG, U.v. 17.10.1997 – 8 C 1/96 – NVwZ 1998, 1061).

39

Ergänzend weist das Gericht vorsorglich auf Folgendes hin.

40

(a) Der Einwand der Klägerin, in der TrinkwV sei ein „Probennahmeplan“ für Eigenwasserversorgungsanlagen schlicht nicht vorgesehen, verfährt nicht. Rechtsgrundlage für die behördliche Festlegung von Untersuchungspflichten für Betreiber von Eigenwasserversorgungsanlagen ist § 29 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV. Nach dieser Vorschrift bestimmt das Gesundheitsamt „im Übrigen“, d.h. ergänzend zu den bereits in § 29 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV festgelegten Untersuchungspflichten, in welchen Zeitabständen welche Untersuchungen auf die in § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 TrinkwV genannten Parameter durchzuführen sind. Eine entsprechende Vorschrift findet sich in der 2016 gültigen Fassung der TrinkwV in § 14 Abs. 2 Satz 4 TrinkwV. Die danach gebotene „Bestimmung“ des Untersuchungsprogramms hat das Gesundheitsamt durch den Probennahmeplan 3 getroffen. Die Tatsache, dass die Rechtsgrundlage den Begriff „Probennahmeplan“ für Eigenwasserversorgungsanlagen nicht verwendet, ist unschädlich. Der Begriff bezeichnet aus objektiver Empfängersicht klar und verständlich das für den Betreiber verbindlich festgelegte Untersuchungsprogramm.

41

(b) Soweit die Klagepartei das Absehen von einer Begründung und das Fehlen einer vorherigen Anhörung vor Erlass des Probennahmeplans 3 beanstandet hat, scheidet ein offensichtlicher Fehler des Landratsamts schon deswegen aus, weil gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG eine Behörde von einer Begründung absehen kann, wenn eine größere Zahl von gleichartigen Verwaltungsakten erlassen wird und eine Begründung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Entsprechendes gilt gemäß Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG für die Anhörung. Nachdem im Zuständigkeitsbereich des Landratsamts nach Angaben der Klagepartei etwa 400 Eigenversorgungsanlagen existieren, kann von einer größeren Zahl gleichartiger Verwaltungsakte ausgegangen werden. Ein offensichtlicher und schwerwiegender Fehler im Sinne von Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG ist daher nicht anzunehmen.

42

(c) Soweit die Klägerin eine Abweichung vom Leitfaden 2014 für die Überwachung von Eigenwasserversorgungsanlagen durch die Gesundheitsämter beanstandet, ist darauf hinzuweisen, dass der Leitfaden für die Beprobung der Parameter Nitrat und Ammonium im Rahmen der Folgeuntersuchung nicht etwa einen Zeitraum von drei Jahren verbindlich festschreibt, sondern einen Zeitraum von „mindestens alle drei Jahre“ empfiehlt und daher einen Zeitraum von einem Jahr nicht verbietet. Der Leitfaden dient im Übrigen den Gesundheitsämtern als Richtschnur und beansprucht nicht etwa Verbindlichkeit im Rang einer gesetzlichen Vorschrift. Ein offensichtlicher und schwerwiegender Fehler ist auch insoweit nicht erkennbar.

43

(d) Schließlich ist auch der Einwand, die Ermessensauswahl der Parameter sei schon deswegen fehlerhaft, weil der Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt sei, nicht geeignet, einen offensichtlichen und schwerwiegenden Fehler zu begründen. Die Klägerin überdehnt die Amtsermittlungspflicht des Landratsamts, wenn sie Erhebungen zu Bodenstruktur, Flurabstand, Fließrichtung und Fließgeschwindigkeit

des Grundwasserstroms fordert, um das Untersuchungsprogramm zu rechtfertigen. Das Landratsamt ist nicht gehalten, in jedem Fall zunächst ein Boden- und Grundwassergutachten erstellen zu lassen, um einen maßgeschneiderten Probennahmeplan für 400 Eigenversorgungsanlagen einzeln festzulegen. Es erscheint jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn das Landratsamt unter Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes und der Tatsache, dass der Brunnen Nr. ... nicht mehr den anerkannten Regeln der Technik entspricht, anhand der eigenen Angaben der Klägerin im Erhebungsbogen, den erkennbaren Oberflächenstrukturen (z.B. Nähe zu landwirtschaftlich genutzten Flächen oberhalb des Brunnens) und allgemeinen Erkenntnissen über die relevanten Strukturen des Landkreises (z.B. landwirtschaftliche Prägung) eine jährliche Beprobung von Nitrat und Ammonium festlegt, die im Regelfall weniger als 15 Euro je Parameter pro Jahr kostet.

44

4.2.1.3. Auf die Rechtmäßigkeit des Probennahmeplans kommt es im vorliegenden Verfahren nicht an. Der Probennahmeplan ist unanfechtbar und damit bestandskräftig geworden und somit einer gerichtlichen Kontrolle entzogen. Eine Anfechtungsklage auf Aufhebung des Probennahmeplans 3 vom 20. Juli 2016, der ohne Rechtsbehelfsbelehrung ergangen ist, wäre gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO binnen Jahresfrist zu erheben gewesen. Hiervon hat die Klagepartei keinen Gebrauch gemacht, sondern sich vielmehr zunächst über mehrere Jahre hinweg an den Probennahmeplan gehalten, ohne irgendwelche Einwände zu erheben. Selbst wenn der Probennahmeplan daher rechtswidrig wäre, wäre er gleichwohl wirksam und für die Beteiligten verbindlich.

45

4.2.2. Nachdem sich das aus dem Probennahmeplan 3 ergebende Untersuchungsprogramm als wirksam und für die Klägerin verbindlich erweist, war sie zur Beprobung von Nitrat und Ammonium verpflichtet. Durch das Unterlassen der Beprobung dieser Parameter bei der Routineuntersuchung vom 8. August 2024 hat die Klägerin gegen ihre Pflichten aus der TrinkwV verstoßen und das Landratsamt war gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 IfSG gehalten, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Untersuchungspflicht sicherzustellen. Hierbei kommt dem Landratsamt ein Auswahlermessen im Hinblick auf die zu treffende Maßnahme zu, welches in den Grenzen des § 114 VwGO gerichtlich überprüfbar ist.

46

Das Landratsamt hat die gesetzlichen Grenzen der Ermessensausübung eingehalten und von dem Ermessen in einer dem Gesetzeszweck entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 114 Satz 1 VwGO). Die Anordnung der Nachbeprobung verfolgt den legitimen Zweck, die gebotene Einhaltung des mit dem Probennahmeplan 3 rechtswirksam festgelegten Untersuchungsprogramms sicherzustellen. Sie erweist sich auch als verhältnismäßig. Sie ist geeignet, den Verstoß gegen die Untersuchungspflicht zu beheben. Sie ist auch erforderlich, da ein milderer Mittel nicht ersichtlich ist. Dabei ist zu sehen, dass die Beprobung von Nitrat und Ammonium im Zeitpunkt des Bescheidserlasses bereits im zweiten Jahr in Folge unterblieben war. Da die Pflicht zur jährlichen Beprobung von Nitrat und Ammonium auch in der im Zeitpunkt des Bescheidserlasses gültigen Neufassung Probennahmeplans 3 vom 22. Juli 2024 für den Brunnen Nr. 1005 aufrechterhalten wurde, ist eine Nachbeprobung auch nicht etwa nachträglich verzichtbar geworden. Auch an der Angemessenheit der Nachbeprobungsanordnung besteht kein Zweifel, insbesondere sind mit der Nachholung der Untersuchung verbundenen Kosten mit weniger als 15 Euro je Parameter gering. Die von der Klägerin umfangreich geltend gemachten Einwände gegen die Ermessensausübung betreffen den Probennahmeplan selbst, der – wie oben erläutert – wirksam und verbindlich ist. Sie schlagen nicht auf die vorliegende Ermessensentscheidung durch, die sich allein darauf beschränkt, welche Maßnahme zu treffen sind, um die Einhaltung der im wirksam und verbindlich festgelegten Probennahmeplan festgelegten Pflichten sicherzustellen.

47

Insgesamt erweist sich die Nachbeprobungsanordnung daher als rechtmäßig.

48

4.3. Die Zwangsgeldandrohung (Nr. 2 des Bescheids) beruht auf Art. 36 des Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG). Rechtliche Bedenken gegen die Zwangsgeldandrohung wurden weder vorgetragen noch sind solche sonst ersichtlich.

49

5. Die Klage war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

6. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).