

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 20 B 17.1378  
**Sachgebietsschlüssel:** 540

**Rechtsquellen:**

§ 9 Abs. 7 TrinkwV  
§ 20 TrinkwV  
§ 3 Nr. 2 Buchst. e) TrinkwV  
§ 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG

**Hauptpunkte:**

Innenbeschichtung von Trinkwasserleitungen mit Epoxidharz  
Anordnung des Gesundheitsamts, diese Leitung zu entfernen  
Bisphenol A  
Untersuchungspflicht

**Leitsätze:**

---

---

**Urteil des 20. Senats vom 6. März 2018**  
(VG Würzburg, Entscheidung vom 25. November 2015, Az.: W 6 K 14.324)



20 B 17.1378  
W 6 K 14.324

*Großes  
Staatswappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\* \*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*\_\*\*\*\_ \*\*\* \*\*\*,  
\*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*\_\*\*\*\_ \*\*\* \*\*\*, \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*,

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*\_\*\*\*\_ \* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:  
Landesanwaltschaft Bayern,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

\*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\* **GmbH & Co. KG,**  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

vertreten durch:

\*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

Verwaltungsgesellschaft mbH,  
diese vertreten durch den Geschäftsführer

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

wegen

Anordnung nach dem Infektionsschutzgesetz und der Trinkwasserverordnung;  
hier: Berufung der Beigeladenen gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungs-  
gerichts Würzburg vom 25. November 2015,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 20. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraheberger,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Stadler,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wirths

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **6. März 2018**  
am **6. März 2018**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 25. November 2015 wird geändert. Der Bescheid des Landratsamts Würzburg vom 10. März 2014 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 28. März 2015 wird in den Ziffern I.3.1, I.6.1, III a), soweit diese sich auf Ziff. I.6.1 bezieht und in Ziff. III. c), soweit diese sich auf Ziff. I.3.1 bezieht, aufgehoben.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen in beiden Rechtszügen

zu 95 %. Die Klägerin und die Beigeladene tragen die Kosten gesamtschuldnerisch zu 5 %, insoweit trägt die Beigeladene ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Jeder Beteiligte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der jeweils andere Beteiligte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Die Beigeladene wendet sich mit der vom Senat zugelassenen Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts, mit dem dieses die Klage der Klägerin gegen einen Bescheid des Beklagten, in dem dieser u.a. die Sanierung aller mit Epoxidharz beschichteten Leitungsabschnitte der Wasserversorgungsanlage der im Eigentum der Klägerin stehenden Wohnanlage aufgegeben wurde, abgewiesen hat.
- 2 Die Klägerin ist die Wohnungseigentümergeinschaft der Wohngebäude \*\*\*\*\*-Str. \*\*\*, \*\*\*, \*\*\*, im Markt H\*\*\*\*\*, Landkreis Würzburg. Die Versorgung der Bewohner mit Trinkwasser in den genannten Gebäuden erfolgt durch eine gemeinsame Trinkwassererwärmungs- und Leitungsanlage. Die Beigeladene, ein bundesweit tätiges Installationsunternehmen, hat entsprechend einer vertraglichen Vereinbarung mit der Klägerin die Trinkwasseranlage in den Wohngebäuden der Klägerin im Zeitraum 2011 bis Februar 2013 saniert, insbesondere durch eine Innenbeschichtung korrodierter Kupferleitungen mit einem inneren Durchmesser kleiner als 80 mm (DN < 80 mm) oberhalb der Kellerdecke mit Epoxidharz.
- 3 Ein zunächst eingeleitetes Verwaltungsverfahren des Landratsamts Würzburg (Landratsamt) zur Untersagung der Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz wurde mit Schreiben vom 20. November 2012 mit der Begründung eingestellt, die Methode habe sich in der Praxis bewährt und nach derzeitigem Rechts- und Kenntnisstand stünden ihr

keine wissenschaftlichen Erkenntnisse entgegen. Nach Einholung einer fachlichen Stellungnahme der Regierung von Unterfranken auf die Beschwerde einer Bewohnerin hin teilte das Landratsamt der Klägerin jedoch mit Schreiben vom 23. Mai 2013 mit, dass die zuvor geäußerte Rechtsansicht nicht mehr aufrecht erhalten werde. In der Anlage zur Beschichtungsleitlinie des Umweltbundesamtes, die die Anforderungen an die hygienische Eignung von Beschichtungen benenne, sei keine Beschichtung auf Epoxidharzbasis für Rohre mit DN < 80 mm gelistet.

- 4 Ein dem Landratsamt übermittelter Prüfbericht des Chemischen Labors Dr. \*\*\*\*\* \*\*, \*\*\*\*\* \*\*, aufgrund einer Probenahme am 16. Oktober 2012 stellte im Anwesen der Klägerin Legionellen in relevanter Zahl im Warmwasser fest. Mit Schreiben vom 30. Oktober 2012 forderte das Landratsamt die Hausverwaltung daher auf, weitere Untersuchungen durchzuführen und eine Gefährdungsanalyse vorzulegen. Diese legte daraufhin mit Schreiben vom 15. April 2013 eine Gefährdungsanalyse einer Fachfirma vor. Darin wurden mehrere Sanierungsmaßnahmen zur Abwehr einer möglichen Legionellengefahr empfohlen, nach deren Umsetzung die Trinkwasserinstallation den anerkannten Regeln der Technik entspreche, ausgenommen die mit Epoxidharz beschichteten Steigstränge. Diesbezüglich werde auf die Leitlinie des Umweltbundesamtes verwiesen, die den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik, nicht jedoch den Status der anerkannten Regeln der Technik darstelle. Nach weiterem Schriftverkehr und Probennahmen, die wiederum eine Belastung mit Legionellen, Bisphenol A in einer Konzentration von 0,047 µg/l und Epichlorhydrin in einer Konzentration von kleiner als 0,05 µg/l feststellten, erließ das Landratsamt am 10. März 2014 den streitgegenständlichen Bescheid.
- 5 Darin wurde u.a. angeordnet, dass die Klägerin bis spätestens 31. März 2015 als mittelfristige Maßnahme die Sanierung aller mit Epoxidharz beschichteten Leitungsabschnitte vorzunehmen habe (Ziff. I. 3.1). Daneben sei das Trinkwasser bis zum Abschluss aller Sanierungsmaßnahmen vierteljährlich, erstmals zum 1. April 2014, durch ein zugelassenes Labor auf Bisphenol A und Epichlorhydrin zu untersuchen. Des Weiteren seien diese Stoffe jeweils nach thermischer und chemischer Desinfektion im Warmwasser zu bestimmen. Die Befunde seien dem Landratsamt, Fachbereich Gesundheitsamt, unverzüglich und unaufgefordert vorzulegen (Ziff. I. 6.1). In Ziff. III. a) wurde für den Fall der Nichterfüllung, der nicht vollständigen oder nicht fristgerechten Erfüllung bezüglich (u.a.) der Ziff. I. 6.1 ein Zwangsgeld von 100 Euro und in Ziff. III. b) bezüglich (u.a.) der Ziff. I. 3.1 ein Zwangsgeld von 1000 Euro ange-

droht. In der Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Wohnobjekte mit einer gemeinsamen Wasserversorgungsanlage im Sinne des § 3 Ziff. 2 Buchst. e Trinkwasserverordnung 2001 (TrinkwV) versorgt würden. Diese werde von der Wohnungseigentümergeinschaft gemäß § 10 Abs. 6 Satz 2 WEG betrieben. Die WEG sei daher auch Adressat dieser Anordnung. Da ein Verwalter bestellt sei, sei dieser primär Ansprechpartner der Behörde und Adressat der Anordnung (§§ 26, 27 WEG). Nach § 4 Abs. 1 TrinkwV sei der Betreiber einer Wasserversorgungsanlage verpflichtet, Trinkwasser so bereitzustellen, dass durch dessen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit insbesondere durch Krankheitserreger nicht zu besorgen sei. Die Innensanierung der Kupferleitungen mittels Epoxidharzbeschichtung entspreche nicht den Anforderungen des § 17 TrinkwV. Das Umweltbundesamt habe die Beschichtungsmaterialien in Abhängigkeit vom Rohrdurchmesser gelistet, bei denen die erforderlichen hygienischen Voraussetzungen eingehalten seien. Für Rohre DN < 80 mm, welche in den hier betroffenen Gebäuden verbaut seien, sei derzeit keine Beschichtung auf Epoxidharzbasis gelistet. Das Lenkungscommittee Wasserverwendung der DVGW habe auf seiner Sitzung am 24. Mai 2011 das Regelwerk zur Epoxidharzinnensanierung in der Trinkwasserinstallation mit sofortiger Wirkung zurückgezogen. Damit entspreche eine Innensanierung mit Epoxidharz bei Rohren mit DN < 80 mm nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik. Es bestehe die Gefahr, dass aus dem Epoxidharz Bisphenol A und Epichlorhydrin ausgeschwemmt würden. Bei einer Beprobung am 27. November 2013 sei Bisphenol A nachgewiesen worden. Von den genannten Stoffen gehe das Risiko gesundheitlicher Gefahren aus. Die derart beschichteten Leitungsabschnitte seien deshalb zu sanieren. Zum Schutz der Verbraucher sei eine regelmäßige vierteljährliche Beprobung auf Bisphenol A und Epichlorhydrin erforderlich, bis die Sanierungsmaßnahmen abgeschlossen seien. Da es vom Willen der Eigentümergemeinschaft abhängt, die Forderungen aus dem Bescheid zu erfüllen, seien gemäß Art. 29 ff. BayVwZVG Zwangsgelder anzuordnen, die den Umfang der angeordneten Maßnahmen und den damit verbundenen zeitlichen Aufwand berücksichtigten. Die Beigeladene sei antragsgemäß zum Verfahren hinzugezogen worden (Art. 13 Abs. 2 BayVwVfG), da deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt sein könnten.

- 6 Mit Beschluss vom 14. Juli 2014 (W 6 S 14.485) ordnete das Verwaltungsgericht Würzburg die aufschiebende Wirkung der Klage der Klägerin gegen den Bescheid vom 10. März 2014 hinsichtlich der Anordnung in Nr. I. 3.1 an.

- 7 Auf Antrag der Klägerin hin erklärte das Landratsamt mit formlosen Bescheid vom 28. Mai 2015, dass die in Ziff. I. 6. 1. des Bescheides vom 10. März 2014 getroffene Anordnung, Epichlorhydrin vierteljährlich zu beproben, nicht mehr gültig sei. Auf eine Auskunft des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL), dass der Parameter Epichlorhydrin nur noch alle 5 Jahre zu beproben sei, sofern keine Umbauten oder erheblichen Änderungen an dem Trinkwassersystem stattfinden, werde hingewiesen.
  
- 8 Die gegen den Bescheid vom 10. März 2014 von der Klägerin erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Würzburg mit Urteil vom 25. November 2015 ab. In der Begründung führte es u.a. aus, dass bezüglich der Ziff. I. 6.1. nicht von einer Erledigung im Rechtssinne auszugehen gewesen sei. Denn nach den Ausführungen des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung sei mit dem formlosen Bescheid von 28. Mai 2015 eine Änderung der Anordnung unter Ziff. I. 6.1. insoweit erfolgt, als nunmehr der Beprobungszeitraum hinsichtlich Epichlorhydrin von vierteljährlich auf alle 5 Jahre, es sei denn, es fänden Umbauten oder erhebliche Änderungen an dem Trinkwassersystem statt, geändert worden sei. Der Beklagtenvertreter habe klar gestellt, dass insoweit keine Erledigungserklärung abgegeben werde. Da die Anordnung der Untersuchungspflichten „bis zum Abschluss aller Sanierungsmaßnahmen“ Regelungen auch für die Zukunft im Sinne eines Dauerverwaltungsaktes enthalte und es insofern auf den maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt der mündlichen Verhandlung ankomme, sei es sachdienlich, die geänderte Fassung in das Verfahren einzubeziehen. Die Klage sei im streitgegenständlichen Umfang nicht begründet. Die Innenbeschichtung der Trinkwasserleitungen mit Epoxidharz habe weder im Zeitraum ihrer Durchführung von 2011 bis Februar 2013 noch im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses den allgemein anerkannten Regeln der Technik (§ 4 Abs. 1, § 17 Abs. 1 TrinkwV) entsprochen und habe damit dem im Infektionsschutzgesetz (IfSG) und der Trinkwasserverordnung geltenden Vorsorgegrundsatz in der Ausprägung des in § 6 Abs. 3 und § 17 Abs. 2 Nr. 3 TrinkwV enthaltenen Minimierungsgebot von Schadstoffen im Trinkwasser widersprochen. Die Anordnung sei deshalb auch erforderlich gewesen. Rechtsgrundlage für die Anordnung der Sanierung der mit Epoxidharz beschichteten Leitungen sei § 39 Abs. 2 IfSG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 5, Abs. 7, § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis 3, § 17 Abs. 1 und 2 Nr. 3 TrinkwV. Nach § 39 Abs. 2 IfSG habe die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften der Trinkwasserverordnung sicher zu



stellen und nach § 9 Abs. 7 TrinkwV ordne das Gesundheitsamt an, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen seien, um die aus der Nichteinhaltung oder Nichterfüllung der in § 5 bis 7 festgelegten Grenzwerte oder Anforderungen oder wegen unzulänglicher Instandhaltung einer Wasserversorgungsanlage möglicherweise resultierenden gesundheitlichen Gefahren zu beseitigen oder zu verringern. Zweck der Trinkwasserordnung sei es, für den menschlichen Gebrauch einwandfreies Trinkwasser durch Gewährleistung seiner Genusstauglichkeit und Reinheit zur Verfügung zu stellen, somit Trinkwasser, das frei von unnötigen und unerwünschten Belastungen chemischer und sonstiger Art sei. Die in § 4 TrinkwV formulierten allgemeinen Anforderungen an Trinkwasser erlangten im Zusammenhang mit der vorgenommenen Rohrinnensanierung Relevanz durch Verweis auf § 6 TrinkwV und insbesondere im Hinblick auf die in § 17 Abs. 1 und 2 TrinkwV formulierten Anforderungen an Anlagen für die Gewinnung, Aufbereitung oder Verteilung von Trinkwasser. Nach § 6 TrinkwV dürften im Trinkwasser chemische Stoffe nicht in Konzentrationen enthalten sein, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen ließen. Erforderlich für die Besorgnis einer Schädigung der menschlichen Gesundheit sei eine nach dem Stand der Wissenschaft hinreichende Wahrscheinlichkeit. Es dürften insbesondere die in Anlage 2 festgesetzten Grenzwerte für chemische Parameter nicht überschritten werden. Konzentrationen von chemischen Stoffen, die das Trinkwasser verunreinigten und seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen könnten, sollten gemäß § 6 Abs. 3 TrinkwV so niedrig gehalten werden, wie dies nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit vertretbarem Aufwand und unter Berücksichtigung von Einzelfällen möglich sei (Minimierungsgebot). Von dieser Vorschrift umfasst seien auch andere als die in Anlage 2 enthaltenen chemischen Parameter, relevant für den in Anlage 2 nicht erwähnten chemischen Stoff Bisphenol A. Das Minimierungsgebot stelle eine Konkretisierung des in § 4 Abs. 1 TrinkwV enthaltenen Vorsorgegrundsatzes dar. Chemische Stoffe, insbesondere solche anthropogener Art, sollten so gering wie möglich gehalten werden. Gegen das Minimierungsgebot werde somit verstoßen, wenn Wasser Konzentrationen von chemischen Stoffen enthalte, die nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit vertretbarem Aufwand ganz oder teilweise vermieden werden könnten. Dieser Grundsatz finde auch in § 17 Abs. 1 bis 3 TrinkwV für die dort genannten Wasserversorgungsanlagen Ausdruck. Die in § 17 TrinkwV genannten Voraussetzungen lägen nicht vor. Weder im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses noch zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts lägen verbindliche Bewertungsgrundlagen bzw. Positivlisten von Werkstoffen und Materialien für die Rohrinnensanierung mit Epoxidharz für Leitungsrohre mit einem

Nennwert DN < 80 mm vor, die für den Kontakt mit Trinkwasser hygienisch geeignet seien. Die Vermutungsregelung der Geeignetheit des eingesetzten Epoxidharzes gemäß § 17 Abs. 5 TrinkwV greife nicht und die Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz habe auch nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprochen. Bei den aus der Rohrrinnenbeschichtung stammenden chemischen Stoffen Bisphenol A und Epichlorhydrin handele es sich somit um bei Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vermeidbare Belastungen des Trinkwassers im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 3 TrinkwV, die nach dem Minimierungsgebot so gering wie möglich zu halten seien. Die Anordnung der Sanierung aller mit Epoxidharz beschichteten Leitungsabschnitte sei somit mangels geeigneter Alternativen und auch unter Berücksichtigung des damit verbundenen Aufwandes im Hinblick auf den in § 1 TrinkwV formulierten Zweck der Trinkwasserverordnung und des hohen Schutzgutes der menschlichen Gesundheit erforderlich.

- 9 Zur Überzeugung des Gerichts stammten die in der Wasserversorgungsanlage der Klägerin festgestellten chemischen Stoffe Bisphenol A und Epichlorhydrin aus der Innenbeschichtung der Rohrleitungen mit Epoxidharz. Aus dem verwendeten Epoxidharz könnten die festgestellten chemischen Parameter insbesondere bei nicht fachgerechter Ausführung und bei thermischer oder chemischer Desinfektion ausgeschwemmt werden. Der Einwand, diese Stoffe könnten auch aus anderen Quellen stammen, greife nicht durch. Der zum Verfahren hinzugezogene sachkundige Mitarbeiter des LGL habe in der mündlichen Verhandlung anhand eines Prüfberichtes des \*\*\* nachvollziehbar erläutert, dass diese Stoffe aus der Beschichtung der Rohre stammten, indem er darauf hingewiesen habe, dass sich hieraus erkennen lasse, dass eine Probeentnahme im Haus Nr. \*\*\* am Eingang des Kaltwasserverteilers und damit vor der eingebrachten Beschichtung mit Epoxidharz erfolgt sei. Da dort eine Konzentration von Bisphenol A < 0,005 µg/l und bei Entnahme in der Wohnung J, 6. Obergeschoss (Warmwasser) eine Konzentration von 0,020 µg/l festzustellen gewesen sei, ergebe sich, dass die Konzentration im System angestiegen sei. Auch bei anderen Proben sei ein Ansteigen im System festzustellen. Der Mitarbeiter des LGL habe weiterhin ausgeführt, dass ihm kein metallischer Wirkstoff bekannt sei, der Bisphenol A in das Trinkwasser abgebe und er das Ausschwemmen von Bisphenol A aus Dichtungen für nicht relevant halte, da die Kontaktfläche einer Dichtung zum Wasser zu gering sei. Der von ihm gezogene Schluss, das Ansteigen der Konzentration im Leitungssystem zeige, dass Bisphenol A zumindest auch aus der Hausverteilung stammen müsse, sei deshalb nachvollziehbar und plausibel. Diese Beweisführung entkräftende Argumente seien nicht vorgetragen worden. Gleiches sei man-

gels eines Hinweises auf andere Ursachen für die festgestellte Konzentration von Epichlorhydrin anzunehmen. Verbindliche Bewertungsgrundlagen und Positivlisten gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 und 4 TrinkwV existierten für die Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz für DN < 80 mm nicht (wird ausgeführt). Die Vermutungsregelung des § 17 Abs. 5 TrinkwV greife nicht (wird ausgeführt).

- 10 Schließlich habe der Betrieb der Wasserversorgungsanlage der Klägerin mit der durchgeführten Sanierung durch Innenbeschichtung der Rohrleitungen mit Epoxidharz auch nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik gemäß § 17 Abs. 1 TrinkwV entsprochen (wird ausgeführt). Bei Gesamtbewertung der dargestellten Stellungnahmen, Diskussionen und Reaktionen in Fachkreisen sei das Gericht der Überzeugung, dass das Verfahren der Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz im Trinkwasserbereich bei Leitungsrohren DN < 80 mm im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses ebenso wie im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprochen habe. Bei den festgestellten Belastungen handele es sich deshalb um chemische Stoffe, die bei Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vermeidbar gewesen wären und damit das Trinkwasser in den Gebäuden der Klägerin in unnötiger Weise belasteten. Vor dem Hintergrund des als Ausdruck des Vorsorgegrundsatzes vorgegebenen Minimierungsgebots sei die Anordnung der Sanierung der mit Epoxidharz sanierten Leitungsrohre, somit deren Auswechseln veranlasst und erforderlich. Da hierzu keine Alternative ersichtlich sei, sei dies auch die geeignete Maßnahme und der hierfür erforderliche Aufwand, der von der Klägerin mit ca. 1 Million Euro für drei Wohngebäude veranschlagt werde, erscheine unter Berücksichtigung der Haltbarkeit erneuerter Rohrleitungen und des vorbeugend zu schützenden hohen Gutes der Gesundheit der Bewohner vertretbar (§ 6 Abs. 3 TrinkwV). Ob sich durch die festgestellten Konzentrationen von Bisphenol A und Epichlorhydrin im Trinkwasser eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lasse (§ 6 Abs. 1 TrinkwV), somit aus wissenschaftlicher Sicht eine gewisse Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt bestanden habe, habe keiner Entscheidung bedurft, da entscheidungserheblich auf das Fehlen der allgemein anerkannten Regeln der Technik und das damit in Zusammenhang zu sehende Minimierungsgebot abzustellen sei. Auch wenn sich angesichts der festgestellten Konzentrationen von Bisphenol A und Epichlorhydrin in der Trinkwasseranlage der Klägerin keine Gesundheitsgefahren für die Verbraucher erkennen ließen, seien diese Stoffe im Hinblick auf das Minimierungsgebot und den Umstand, dass die Innenbeschichtung mit Epoxidharz nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprochen habe als vermeidbare und unnötige

Belastungen des Trinkwassers anzusehen, was die angeordnete Maßnahme gerechtfertigt habe.

11 Nicht zu beanstanden sei auch Ziff. I. 6.1 des Bescheides in der ursprünglichen wie auch in der Fassung des Bescheids vom 28. Mai 2015. Die anlässlich einer Probenahme am 27. November 2013 festgestellten Konzentrationen von Bisphenol A und Epichlorhydrin rechtfertigten die Anordnung der Untersuchung auf diese Stoffe nach § 20 Abs. 1 Nr. 3b, Nr. 4b und Nr. 5 TrinkwV. Auch wenn sich nach derzeitiger Erkenntnis aus den gefundenen Stoffen keine Gesundheitsgefährdung ableiten lasse, handele es sich doch um einen unerwünschten Stoff, dessen Beobachtung engmaschige Untersuchungspflichten rechtfertige. Im Hinblick auf die zuletzt weitgehend unauffälligen Befunde von Epichlorhydrin sei es gerechtfertigt gewesen, auf Antrag der Klägerin die Untersuchung auf Epichlorhydrin auf einen weiteren Untersuchungsabstand auszudehnen.

12 Der Senat hat mit Beschluss vom 18. Juli 2017 die Berufung auf den Antrag der Beigeladenen hin zugelassen.

13 Die Beigeladene beantragt,

14 1. das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 25. November 2015 dahingehend abzuändern, dass Ziff. I. 3. 1, Ziff. I. 6. 1 in der mit Bescheid vom 28. Mai 2015 geänderten Fassung sowie Ziff. III. Buchst. a, soweit sich diese auf Ziff. I. 6. 1 bezieht und Ziff. III. Buchst. c, soweit sich diese auf die Ziff. I. 3. 1 bezieht, des Bescheids des Landratsamts Würzburg vom 10. März 2014 aufgehoben werden,

15 2. dem Beklagten Freistaat Bayern die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Berufungsverfahrens aufzuerlegen.

16 Zur Begründung führt sie aus, dass § 9 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. Abs. 7 TrinkwV lex specialis zu der allgemeinen Eingriffsermächtigung des § 39 Abs. 2 IfSG sei. Die Voraussetzungen dieser Eingriffsermächtigung seien jedoch nicht gegeben. Der angefochtene Bescheid behaupte selbst nicht die Überschreitung der in den § 5 bis 7 TrinkwV festgelegten Grenzwerte. Das Verwaltungsgericht habe ebenfalls keine Grenzwertüberschreitungen festgestellt. Vielmehr gehe es davon aus, dass die

gegenständliche Trinkwasserinstallation den Anforderungen des sich aus § 6 Abs. 3 TrinkwV ergebenden Minimierungsgebots nicht entspreche. Dem entspreche die Trinkwasserinstallation aber. Das Minimierungsgebot verlange, Konzentrationen von chemischen Stoffen, die das Trinkwasser verunreinigen oder nachteilig beeinflussen könnten, so niedrig zu halten, wie dies nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung von Einzelfällen möglich sei. Diese Regelung sei Ausprägung des Vorsorgeprinzips. Sie korrespondiere mit der spezielleren Regelung des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 TrinkwV, nach der Werkstoffe und Materialien, die für die Instandhaltung von Trinkwasserverteilungsanlagen verwendet würden und die Kontakt mit Trinkwasser hätten, nicht Stoffe in Mengen ins Trinkwasser abgeben dürften, die größer seien als dies bei Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik unvermeidbar sei. Das Umweltbundesamt konkretisiere in Bewertungsgrundlagen diese Anforderungen. Aus der Konkretisierungsbefugnis ergebe sich, dass grundsätzlich alle Werkstoffe und Materialien im Kontakt mit Trinkwasser eingesetzt werden dürften, sofern die allgemeinen Anforderungen eingehalten würden. Nur wenn das Umweltbundesamt eine Bewertungsgrundlage festgelegt habe, die Positivlisten enthalte, folge aus deren Verbindlichkeit die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Ausgangsstoffen, Werkstoffen und Materialien. Für die Auslegung des Minimierungsgebots folge daraus, dass für die Minimierungsnotwendigkeit die sogenannte Nullvariante keine Alternative sei, auf die der Inhaber der Anlage verwiesen werden könne. Die Klägerin könne aufgrund des Minimierungsgebots daher nicht verpflichtet werden, den Einsatz von Werkstoffen und Materialien, die nicht verbindlich als hygienisch ungeeignet festgelegt seien, rückgängig zu machen. Das Verwaltungsgericht entnehme demgegenüber dem Minimierungsgebot des § 6 Abs. 3 TrinkwV das Verbot, andere Werkstoffe einzusetzen als solche, die bei Ausführung einer Sanierung entsprechend allgemein anerkannter Regeln der Technik verwendet würden, um eine Stoffabgabe an das Trinkwasser zu vermeiden. Das Gericht habe jedoch nicht ermittelt, welche Stoffe bei einer Ausführung der Sanierung nach allgemein anerkannten Regeln der Technik in das Wasser abgegeben worden wären. Das Gericht sehe das Minimierungsgebot auch dann als verletzt an, wenn ein Stoff wie hier Epichlorhydrin in einer nach Anlage 2 TrinkwV tolerablen Konzentration in das Wasser abgegeben werde. Dies sei aber nicht richtig. Enthalte die Trinkwasserverordnung Grenzwerte, habe der Verordnungsgeber die Anforderungen abschließend festgelegt. Das Umweltbundesamt konkretisiere mit der Bewertungsgrundlage die Anforderungen des § 17 Abs. 2 TrinkwV. Wenn das Minimierungsgebot des § 6 Abs. 3 TrinkwV es verbiete, die

Abgabe von Stoffen in das Trinkwasser zu konkretisieren, die bei Durchführung einer Sanierung nach einer allgemein anerkannten Regel der Technik nicht anfallen könnten, dürfte eine entsprechende Bewertungsgrundlage nicht geschaffen werden. Davon gehe das Verwaltungsgericht aber selbst nicht aus, wenn es vorrangig prüfe, ob hier eine Bewertungsgrundlage vorhanden sei. Das Minimierungsgebot gebiete daher nicht, den Eintrag von Bisphenol A aus organischer Beschichtung in das Trinkwasser vollständig zu unterlassen, sondern es gebiete lediglich, ihn auf das nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik für organische Beschichtungen unvermeidbare Maß zu beschränken. Ob es für die Durchführung der Rohrinnensanierung mit Epoxidharz allgemein anerkannte Regeln der Technik gebe, könne dahinstehen. Jedenfalls die Vorsorgewerte für Bisphenol A der Beschichtungsleitlinie seien in der streitgegenständlichen Verteilungsanlage nicht überschritten worden. Damit entspreche die Anlage den Vorgaben des Minimierungsgebots.

17 Aus der Beschichtung resultierten nach bisher vorliegenden Feststellungen keine Gesundheitsgefahren, denen mit der angefochtenen behördlichen Entscheidung zu begegnen wäre. Die in den regelmäßigen Wasserproben ermittelten Gehalte an Bisphenol A lägen deutlich unterhalb des Vorsorgewertes, den das Umweltbundesamt in der Beschichtungsleitlinie als bei lebenslangem Konsum als gesundheitlich zweifelhaft ansetze. Auch die Bundesregierung sehe in der derzeitigen Exposition der Bevölkerung mit Bisphenol A in Übereinstimmung mit der Europäischen Lebensmittelbehörde EFSA kein Risiko für die menschliche Gesundheit. Es bestehe also nicht einmal eine Besorgnis einer Schädigung der menschlichen Gesundheit, die nach § 37 Abs. 1 IFSG ein behördliches Einschreiten ermögliche. Indem das Umweltbundesamt in der Beschichtungsleitlinie einen Vorsorgewert für Bisphenol A angebe, der darüber hinaus auf der Annahme lebenslangen Konsums entsprechend „belasteten“ Trinkwassers basiere, lasse es erkennen, dass geringere Konzentrationen an Bisphenol A die Annahme einer möglichen Gesundheitsbeeinträchtigung ausschließen.

18 Aber auch wenn man davon ausginge, dass die Voraussetzungen des § 9 Abs. 7 TrinkwV vorlägen, stehe die bestandskräftige zustimmende Stellungnahme des Landratsamts Würzburg der Anordnung zumindest für den dritten Ausführungsabschnitt entgegen. Das Landratsamt habe ein Verfahren zur Untersagung der Rohrinnensanierung eingeleitet, das mit der Begründung eingestellt worden sei, die Methode habe sich in der Praxis bewährt und nachzeitigem Rechts- und Kenntnisstand stünden keine wissenschaftlichen Erkenntnisse entgegen. In Anbetracht der Bedeutung der Frage, auch für die dem Landratsamt bekanntermaßen noch ausste-

hende Sanierungsmaßnahme im dritten Bauabschnitt, könne die Einstellung des Verfahrens vor Ausführung der Rohrippensanierung nicht ohne Bedeutung für ein rechtmäßiges weiteres Vorgehen der Behörde sein. Die Gründe, die das Landratsamt für die Änderung seiner Rechtsansicht angeführt habe, enthielten keine Tatsachen oder Rechtsvorschriften, die im Zeitpunkt der Einstellung des Untersagungsverfahrens noch unbekannt gewesen wären. Danach sei mit der Einstellungsverfügung nicht nur die schlichte Mitteilung erfolgt, dass das Untersagungsverfahren nicht fortgeführt werde, sondern zugleich sei der dritte Sanierungsabschnitt zumindest faktisch freigegeben worden. Dies rechtfertige es, dem Bescheid vom 20. November 2012 einen entsprechenden Regelungsgehalt zuzumessen. Dieser Verwaltungsakt könne als begünstigende Regelung damit nur unter den Voraussetzungen der Art. 48, 49 BayVwVfG aufgehoben werden. Die Klägerin habe das auf den Bescheid vom 20. November 2012 gestützte Vertrauen auch getätigt.

19 Die Wasserqualität nach Rohrippensanierung mit Epoxidharz entspreche im Ergebnis der Wasserqualität, die durch das Verfahren erreicht werde, für die gemeinhin vom Vorliegen allgemein anerkannter Regeln der Technik ausgegangen werde. Daher könne aus dem Umstand, dass es möglicherweise keine allgemein anerkannten Regeln der Technik gebe, nicht abgeleitet werden, dass eine derart sanierte Trinkwasserverteilungsanlage den sich aus § 17 Abs. 1 TrinkwV ergebenden Anforderungen nicht entspreche. Hierzu werde auf die Ausführungen im Zulassungsverfahren und im erstinstanzlichen Verfahren verwiesen.

20 Der Beklagte beantragt,

21 die Berufung zurückzuweisen.

22 Im Hinblick auf die vom Senat im Zulassungsbeschluss geäußerten Zweifel, dass die festgestellten Konzentrationen von Bisphenol A eine gesundheitliche Gefahr begründen könnten, sei darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit einer gesundheitlichen Gefahr nicht allein durch die Einhaltung von Grenzwerten ausgeschlossen werden könne. Vielmehr könne es auch bei Einhaltung der DWPLL-Werte der Leitlinien des Umweltbundesamtes zu einer gesundheitlichen Gefahr im Sinne des § 9 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 TrinkwV kommen. Zum einen könne auch bei Einhaltung der DWPLL-Werte in Bezug auf Bisphenol A im Hinblick auf eine zusätzlich vorhandene Hintergrundbelastung eine gesundheitliche Gefahr entstehen. Zum anderen gebe es bislang keinerlei ausreichende Erkenntnisse hinsichtlich des Verhaltens der Bestand-

teile von Epoxidharz bei eventuellen notwendigen thermischen oder chemischen Behandlungen der Trinkwasserinstallationen, beispielsweise aufgrund eines Legionellenbefalls. Ebenso wenig lägen ausreichende Erkenntnisse hinsichtlich einer Alterung der Epoxidharzbeschichtung, deren Verhalten und möglichen Auswirkungen vor.

- 23 Soweit sich die Beigeladene erneut auf einen angeblichen Regelungscharakter des Schreibens vom 20. November 2012 berufe, sei festzuhalten, dass das Verfahren zur Untersagung der Anwendung des Epoxidharzverfahrens damals ausdrücklich nur aufgrund des zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisstandes beendet worden sei. Einen darüber hinaus gehenden Regelungsgehalt in Form einer verbindlichen Gestattung auch für die Zukunft könne dieser Aussage nicht entnommen werden. Soweit erneut vorgetragen werde, dass die streitgegenständliche Trinkwasserversorgung dem Minimierungsgebot Rechnung trage, sei darauf hinzuweisen, dass mit der Verwendung anderer Rohrmaterialien das Risiko einer zusätzlichen Belastung zur bestehenden Hintergrundbelastung nicht in dieser Art gegeben wäre. Soweit die Beigeladene die Einhaltung und Beachtung der allgemein anerkannten Regel der Technik behauptete, werde auf das Urteil des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 9. Dezember 2015 (6 U 174/14 – juris) verwiesen. Danach entspreche das Verfahren der Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz nicht den allgemein anerkannten Regeln der Technik. Das Gericht habe insbesondere festgestellt, dass die Anwendung des Verfahrens weder unbedenklich noch hinreichend erprobt sei. Ergänzend werde auf die beigefügte Stellungnahme des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 5. Oktober 2017 verwiesen. Darin wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik festlegten, dass nicht nur einwandfreie und geeignete Werkstoffe notwendigerweise zu verwenden seien, sondern auch eine geeignete Konstruktion von Bauteilen der Trinkwasserinstallation unter Berücksichtigung hygienischer Aspekte, z.B. ohne Nischen für die Ansiedlung und Vermehrung von Mikroorganismen, erforderlich sei. Es sei zwar unbestritten, dass eine Beschichtung mit Epoxidharz ein gängiges Verfahren zur Sanierung von Trinkwasserbehältern sei und sich dort auch bewährt habe. Gegenüber der Auskleidung von Trinkwasserinstallationen ergäben sich jedoch erhebliche Unterschiede in der sicheren Anwendbarkeit. Einerseits sei das Verhältnis von beschichteter Oberfläche zu betroffenem Wasservolumen völlig unterschiedlich, da bei der Behältersanierung eine im Verhältnis kleine Oberfläche auf ein sehr großes Wasservolumen treffe. Außerdem sei ein zu beschichtender Behälter im Gegensatz zu einer Trinkwasserinstallation zugänglich und kontrollierbar, der Untergrund könne



überprüft und fachgerecht vorbehandelt werden. Die Beschichtung werde bei der Trinkwasserinstallation dagegen wahrscheinlich auf einen nicht durchgängig tragfähigen Untergrund aufgebracht. Als Folge könnten im Laufe der Nutzung Abplatzungen entstehen. Auch das Einbringen des Epoxidharzes selbst sei mit erheblichen Problemen verbunden. Vor allem waagrecht geführte Leitungen könnten in der Regel nicht mit der notwendigen Zuverlässigkeit beschichtet werden, da sich das Beschichtungsmaterial am Boden des Rohres sammeln könne. Schließlich sei zu beachten, dass Trinkwasserbehälter nicht mit Warmwasser betrieben würden, eine Trinkwasserinstallation in der Regel aber schon. Aus Untersuchungen des Umweltbundesamtes sei bekannt, dass bei Kunststoffmaterialien die Freisetzung von chemischen Stoffen mit steigender Temperatur stark zunehme. Außerdem verlange die technische Regel VDI/DVGW 6023 „Hygiene in Trinkwasserinstallationen; Anforderungen an Planung, Ausführung, Betrieb und Instandhaltung“ als allgemein anerkannte Regel der Technik, dass eine Trinkwasserinstallation chemisch oder thermisch desinfizierbar sein müsse. Die Desinfektion einer beschichteten Trinkwasserinstallation könne wiederum zu einem Freisetzen von Stoffen aus der Beschichtung während und nach der Desinfektion führen, die an das Trinkwasser abgegeben würden. Es lägen keine Daten über die Unbedenklichkeit des Trinkwassers unter diesen Umständen vor. Unklar sei auch, wie sich die Materialalterung auf die Freisetzung von Komponenten aus dem Epoxidharzmaterial auswirke. Hinzu kämen weitere Punkte, die die Gebrauchstauglichkeit des sanierten Systems erheblich einschränkten. In der Gesamtschau läge die Besorgnis einer Schädigung der menschlichen Gesundheit bei einer Sanierung einer Trinkwasserinstallation mittels Epoxidharzbeschichtung vor. Zur Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 7 TrinkwV bedürfe es keiner nachweisbaren gesundheitlichen Gefahr, da sich andernfalls das der Trinkwasserverordnung zugrunde liegenden Vorsorge- in ein Nachweisprinzip verkehren würde.

- 24 Die Klägerin führt an, dass die Darstellung gesundheitlicher Gefahren seitens der Landesadvokatur wenig substantiiert erfolge. Maßgeblich für die Beurteilung seien die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse einerseits und die konkrete nunmehr langjährig beprobte tatsächliche Belastung mit Bisphenol A in der streitgegenständlichen Anlage. Einerseits sei klarzustellen, dass es sich allenfalls um langfristige Gesundheitsgefahren (sogenannte chronische Gesundheitsgefahren) durch eine Belastung von Bisphenol A in der Trinkwasseranlage handele. Hierfür komme es in der Tat auf ein Zusammenspiel zwischen der Hintergrundbelastung sowie der

Zusatzbelastung durch die streitige Trinkwasseranlage an. Rechtlich maßgeblich für die Gefährdungsbeurteilung von Bisphenol A in Trinkwasser sei das im Januar 2015 durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) veröffentlichte Gutachten zu Bisphenol A. Das Gericht sei mangels eigener Sachkunde an die Beachtung dieser Bewertung gebunden. Über die Frage der Risikobewertung durch Bisphenol A bei Epoxidharzinnenrohrbeschichtungen in Trinkwasserleitungen könne auch im vorliegenden Verwaltungsrechtsstreit kein Sachverständigengutachten eingeholt werden, weil es nicht Aufgabe von Gerichtsverfahren sei, grundlegende Risikobewertungen, welche Gegenstand der Wissenschaft seien, in einem Gerichtsverfahren nachzuholen. Bei der tolerierbaren täglichen Aufnahmemenge (TDI) handle es sich um einen Vorsorgewert und nicht etwa um einen Schwellenwert für eine konkrete Gesundheitsgefährdung. Er bestimme diejenige Aufnahmemenge, die langfristig ohne Gesundheitsfolge zumutbar sei. Das bedeute im Umkehrschluss, dass bei Nichterreichen des TDI im konkreten Fall kein Anhaltspunkt auch nur für eine chronische Gesundheitsgefährdung gegeben sei. Wenn wie hier die Belastung des Trinkwassers in der Trinkwasseranlage weit unterhalb des für Bisphenol A anzusetzenden TDI liege, so seien Anordnungen, die auf eine weitere Reduzierung oder gänzliche Vermeidung von Bisphenol A im Trinkwasser zielten, weder mit einer konkreten Gesundheitsgefährdung der Nutzer noch mit der Vorsorge vor Gesundheitsgefahren zu begründen. Bezogen auf die höchste je ermittelte Belastung in der Wohnung V. (ehemals J.) mit Bisphenol A von 0,674 µg/l im Trinkwasser müsste ein Kleinkind mit 10 kg Körpergewicht gemessen am aktuellen TDI von 4 µg/kg Körpergewicht mithin über 59 l Leitungswasser am Tag trinken, um den neuen niedrigeren TDI-Wert überhaupt zu erreichen. Damit werde deutlich, dass die Belastung mit Bisphenol A selbst dann extrem weit von einer gesundheitlichen Relevanz liege, wenn noch eine erhebliche Hintergrundbelastung hinzugerechnet werde, durch die Belastung von Lebensmitteln, durch Weichmacher in Verpackungen und Beschichtungen und sogar den unmittelbaren Mundkontakt zu Spielzeug. Die vorgelegte Stellungnahme des LGL stehe dem nicht entgegen. Auch wenn dort prinzipiell technisch nachvollziehbar dargelegt werde, unter welchen Bedingungen eine Anreicherung des Trinkwassers mit Bisphenol A im Falle einer Innenrohrbeschichtung erfolge, ändere das nichts an der hier im konkreten Fall belegbaren Tatsache, dass das Trinkwasser nur in sehr minimalem Umfang entsprechende Bisphenol A-Werte aufweise, welche unterhalb jedweder Relevanz für eine Gesundheitsgefahr lägen. Soweit die theoretische Gefahr dargestellt werde, dass sich Teile der Beschichtung infolge nur unzureichender Anhaftung am Innenrohr mit der Zeit lösen könnten, würden entsprechende Ablösun-

gen jedoch im Trinkwasser nicht gelöst, sondern verblieben als fester Partikel erhalten, der gegebenenfalls ausgeschwemmt werde. Solche Partikel entfaltetten aber keine biologische Wirksamkeit, sondern würden, wie jede andere Verschmutzung des Wassers durch Trübstoffe oder andere Schmutzpartikel, einfach den Körper ähnlich einem Ballaststoff passieren. Im Streit stehe allein die Belastung des Trinkwassers mit Bisphenol A, welches sich aus der Beschichtung herauslöse und molekular im Wasser gelöst und dann im Körper gegebenenfalls biologisch wirksam aufgenommen werde. Die dargestellten technischen Schwierigkeiten z.B. bei späteren Änderungen an der Trinkwasseranlage beträfen ebenfalls nicht die hier im Streit stehende Frage einer Belastung des Wassers mit Bisphenol A. Denn wenn durch solche Maßnahmen die Wirksamkeit und Lebensdauer der Innenrohrbeschichtung beeinträchtigt werde, so werde damit in erster Linie der Sanierungserfolg des Verfahrens geschmälert.

- 25 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze, die verwaltungsgerichtlichen Akten des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens (W 6 S 14.485) und des Hauptsacheverfahrens (W 6 K 14.324), die Behördenakten und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 6. März 2018 Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 26 Die Berufung der Beigeladenen ist zulässig und begründet.
- 27 Gegenstand des Berufungsverfahrens ist die Anfechtungsklage der Klägerin gegen die in Ziffer I.3.1 des Bescheids vom 10. März 2014 verfügte Sanierung aller mit Epoxidharz beschichteten Leitungsabschnitte, die in Ziffer I.6.1 des Bescheids verfügte Untersuchungspflicht hinsichtlich Bisphenol A und Epichlorhydrin sowie die Klage gegen die in den Ziffern III. Buchst. a und c verfügte Zwangsgeldandrohung hinsichtlich dieser beiden Anordnungen (vgl. den Zulassungsbeschluss des Senats vom 18. Juli 2017 (20 ZB 16.182)).
- 28 I. Ziffer I.3.1 des Bescheids vom 10. März 2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

- 29 Der Beklagte ordnete in dieser Ziffer seines Bescheids wörtlich „die Sanierung aller mit Epoxidharz beschichteten Leitungsabschnitte“ an. Diese Formulierung ist so zu verstehen, dass damit die Entfernung des in den Jahren 2011 bis 2013 eingebrachten Epoxidharzes aus der Trinkwasser-Installation (§ 3 Nr. 3 TrinkwV) der im Eigentum der Klägerin stehenden Häuser verlangt wird. Da es offenbar keine Möglichkeit gibt, nur das Epoxidharz aus den Leitungen zu entfernen und diese im Gebäude zu belassen, kommt zur Erfüllung dieser Anordnung allein die mechanische Entfernung der Leitungen in Betracht (wovon insbesondere auch die Klägerin in ihrer im Verfahren W 6 S 14.485 an das Verwaltungsgericht gerichteten Kostenschätzung ausgeht, vgl. den dortigen Schriftsatz v. 19. Mai 2014, Bl. 8 der Gerichtsakte).
- 30 1. Als Rechtsgrundlage für die in Ziffer I.3.1 des Bescheids getroffene Anordnung kommt allein § 9 Abs. 7 TrinkwV in Betracht. Der Bescheid des Landratsamts nennt für diese Anordnung selbst keine Befugnisnorm, auf die die Anordnung gestützt wird. Dies ist für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung jedoch grundsätzlich unschädlich, da das Berufungsgericht die Rechtmäßigkeit des Bescheids unter allen Gesichtspunkten prüft, unabhängig von einer etwa genannten Rechtsgrundlage (BVerwG, U.v. 27.1.1982 – 8 C 12/81 – BVerwGE 64, 356, 1. Leitsatz).
- 31 Die vom Verwaltungsgericht neben anderen Normen genannten §§ 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 – 3 TrinkwV stellen keine Befugnisnormen dar, sondern enthalten stattdessen materielle Anforderungen an die Beschaffenheit von Wasser für den menschlichen Gebrauch (vgl. Rathke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, § 4 TrinkwV, Rn. 3 bzw. § 6 TrinkwV, Rn. 3).
- 32 Gleiches gilt für § 17 TrinkwV, insbesondere dessen Absätze 1 und 2. Auch diese enthalten lediglich inhaltliche Anforderungen (vgl. Rathke, a.a.O., § 17 TrinkwV, Rn. 3) und eröffnen der zuständigen Behörde selbst keine Eingriffsbefugnis.
- 33 Der ebenfalls vom Verwaltungsgericht zitierte § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG scheidet als Befugnisnorm für die hier getroffene Anordnung ebenfalls aus. Danach hat die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften des § 37 Abs. 1 und 2 IfSG und von Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 1 und 2 IfSG sicherzustellen. Die Trinkwasserverordnung stützt sich in ihren maßgeblichen Teilen auf die Verordnungsermächtigung des § 38 Abs. 1 und 2 IfSG und dient nach § 38 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG der Umsetzung der in § 37

Abs. 1 und 2 geregelten Anforderungen an Wasser für den menschlichen Gebrauch bzw. Wasser, das in Gewerbebetrieben oder öffentlichen Bädern bereitgestellt wird (vgl. u.a. Rathke, a.a.O., § 6 TrinkwV, Rn 4, § 17 TrinkwV, Rn. 4). Damit ist diese Befugnisnorm grundsätzlich anwendbar, wenn es um die Einhaltung der materiellen Anforderungen nach der Trinkwasserverordnung einer behördlichen Anordnung bedarf. Allerdings enthält die Trinkwasserverordnung selbst sowohl hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen als auch hinsichtlich der einzelnen zu treffenden Maßnahmen spezielle Befugnisnormen, die sich insbesondere in den §§ 9, 10 TrinkwV und hinsichtlich von Untersuchungspflichten in § 20 TrinkwV finden. Würde auch im Anwendungsbereich dieser speziellen Eingriffsbefugnisse ein Rückgriff auf die allgemeine Befugnisnorm des § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG möglich sein, so würden deren Tatbestandsanforderungen im Ergebnis ausgehebelt und leerlaufen. Daher ist grundsätzlich von einer Spezialität der Befugnisnormen der Trinkwasserverordnung auszugehen. Ein Rückgriff auf die allgemeine Befugnisnorm des § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG ist wegen dieses Spezialitätsverhältnisses nur denkbar, soweit die Trinkwasserverordnung materielle Anforderungen an die Beschaffenheit von Wasser für den menschlichen Gebrauch aufstellt, ohne der zuständigen Behörde zu ihrer Durchsetzung eine entsprechende Eingriffsbefugnis zur Seite zu stellen. Nur in diesem Fall existiert keine speziellere, vorrangige Befugnisnorm, die die Anwendung des § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG sperren würde.

- 34 Darüber hinaus müsste sich eine auf § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG, § 17 TrinkwV gestützte Anordnung auf der Rechtsfolgenseite auf die Sicherstellung der Einhaltung der in § 17 TrinkwV genannten Vorgaben beschränken. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaut des § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG, der allein den Erlass von Maßnahmen, um die Einhaltung u.a. von Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 1 und 2 IfSG „sicherzustellen“, erlaubt. Vorliegend hat sich das Landratsamt in Ziffer I.3.1 des streitgegenständlichen Bescheids aber nicht darauf beschränkt, anzuordnen, dass beispielsweise nach § 17 Abs. 1 TrinkwV die Trinkwasserinstallation der Klägerin nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu planen, zu bauen und zu betreiben ist oder dass nach § 17 Abs. 2 TrinkwV nur die dort genannten Werkstoffe und Materialien für die Neuerrichtung oder Instandhaltung von Anlagen für die Verteilung von Trinkwasser verwendet werden dürfen. Vielmehr hat das Landratsamt angeordnet, dass die im Zeitpunkt des Bescheiderlasses bereits mit Epoxidharz innen ausgekleideten Wasserleitungen wieder zu „sanieren“, im Ergebnis (s.o.) zu entfernen sind. Damit geht die getroffene Anordnung aber über die in § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG i.V.m.

§ 17 TrinkwV eröffnete Möglichkeit zur „Sicherstellung“ der Einhaltung der Anforderungen nach § 17 TrinkwV hinaus. Eine derartige „Sicherstellungsanordnung“ wäre nur vor der Einbringung des Epoxidharzes in die Trinkwasser-Installation der Wohnanlage möglich gewesen. Die Beseitigung des bereits eingebrachten Epoxidharzes bzw. der mit Epoxidharz ausgekleideten Leitungen geht dagegen über die möglichen Rechtsfolgen von § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG i.V.m. § 17 TrinkwV hinaus und kann darauf nicht gestützt werden.

- 35 Rechtsgrundlage für Ziff. I.3.1 des Bescheids vom 10. März 2014 kann daher nur § 9 Abs. 7 TrinkwV sein. Nach § 9 TrinkwV sind über eine bloße Sicherstellung der Einhaltung von materiellen Vorgaben der Trinkwasserverordnung hinausgehende Anordnungen möglich. Dabei differenziert die Vorschrift in ihren einzelnen Absätzen nach den unterschiedlichen Arten von Wasserversorgungsanlagen im Sinne des § 3 Nr. 2 TrinkwV und nach den nicht eingehaltenen Anforderungen der Trinkwasserverordnung an Wasser zum menschlichen Gebrauch. § 9 Abs. 7 TrinkwV stellt hier die spezielle Befugnisnorm für den Fall dar, dass die Nichteinhaltung oder Nichterfüllung der in den §§ 5 – 7 TrinkwV festgelegten Grenzwerte oder Anforderungen auf die Trinkwasser-Installation im Sinne von § 3 Nr. 3 TrinkwV oder deren unzulängliche Instandhaltung zurückzuführen ist. Diese ist daher vor der allgemeineren Regelung des § 9 Abs. 4 TrinkwV wegen Spezialität vorrangig.
- 36 Die Rechtmäßigkeit der in Ziffer I.3.1 getroffenen Anordnung ist daher an der Befugnisnorm des § 9 Abs. 7 TrinkwV zu messen.
- 37 2. Dabei ist auf die Sach- und Rechtslage bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheids am 10. März 2014 abzustellen.
- 38 Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bestimmt sich im Verwaltungsprozess grundsätzlich nach dem materiellen Recht (BVerwG, U.v. 27.4.1990 – 8 C 87/88 – NVwZ 1991, 360, 1. Leitsatz; Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 113 Rn. 45). Dem § 9 TrinkwV ist jedoch keine Aussage zu entnehmen, auf welchen Zeitpunkt für die rechtliche Beurteilung einer auf diese Bestimmung gestützten Maßnahme abzustellen ist. Daher greift hier der prozessrechtliche Grundsatz, dass für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt des Bescheiderlasses abzustellen ist (Schmidt in Eyermann, a.a.O., Rn. 45).

- 39 3. Tatbestandsvoraussetzung für die Anordnung einer Maßnahme nach § 9 Abs. 7 TrinkwV ist die Nichteinhaltung oder Nichterfüllung der in den §§ 5 – 7 TrinkwV festgelegten Grenzwerte oder Anforderungen. Vorliegend wurden in den bis zum Bescheidserlass genommenen Proben die Stoffe Epichlorhydrin und Bisphenol A festgestellt. Hinsichtlich Epichlorhydrin existiert ein Grenzwert nach § 6 Abs. 2 TrinkwV i.V.m. Anlage 2, der sich auf 0,10 µg/l beläuft. Dieser Grenzwert wurde in den bis zum Bescheidserlass (und auch danach) entnommenen Wasserproben jeweils weit unterschritten. Insoweit kann daher eine Grenzwertüberschreitung nicht festgestellt werden.
- 40 Für Bisphenol A existiert demgegenüber kein Grenzwert im Sinne des § 6 Abs. 2 TrinkwV. Ebenso wenig existiert ein Grenzwert nach § 7 i.V.m. Anlage 3 TrinkwV. § 5 TrinkwV ist auf Bisphenol A schon aus dem Grunde nicht anwendbar, weil es sich dabei um einen chemischen Stoff und keinen mikrobiologischen Parameter handelt. In Frage kommt daher nur eine Nichteinhaltung der Anforderungen nach § 6 Abs. 1 oder Abs. 3 TrinkwV.
- 41 a) Nach § 6 Abs. 1 TrinkwV dürfen im Trinkwasser chemische Stoffe nicht in Konzentrationen enthalten sein, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lassen. Dafür, dass eine Schädigung zu „besorgen“ ist, muss diese weder eingetreten, noch mit Sicherheit zu erwarten sein. Es reicht, dass die Möglichkeit einer Gesundheitsbeschädigung besteht. Insbesondere ist zu berücksichtigen, ob in den wissenschaftlichen Fachkreisen die Möglichkeit für Gesundheitsschäden allgemeine Ansicht ist oder ob nur Außenseiter eine solche Möglichkeit bejahen (Rathke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, § 6 TrinkwV, Rn. 5 i.V.m. § 5 Rn. 11). Wie sich bereits aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 TrinkwV ergibt, ist dabei insbesondere auch die Konzentration des Stoffes im Trinkwasser zu berücksichtigen (vgl. auch Rathke, a.a.O., § 5 Rn. 12).
- 42 In sämtlichen bis zur Entscheidung des Senats durchgeführten Messungen wurden Werte für Bisphenol A in dem aus der Trinkwasserinstallation entnommenen Wasser von zwischen 0,018 (Probenahme v. 3.4.2014, Wohnung J., 6. OG, Haus \*\*\*) und 1,35 µg/l (Probenahme vom 30.11.2017, gleiche Wohnung) im Warmwasser festgestellt. Das Vorhandensein von Bisphenol A in Lebensmitteln wie auch im Trinkwasser wird von allen Sachverständigen und von allen zuständigen Behörden als grundsätz-

lich problematisch und gesundheitlich nicht unbedenklich gesehen (vgl. nur Umweltbundesamt, Bisphenol A – Massenchemikalie mit unerwünschten Nebenwirkungen, Dessau 2010, zu finden unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3782.pdf> zuletzt recherchiert am 23.4.2018). Dies ist auch zwischen den Beteiligten unstrittig. Streitig ist in der Wissenschaft allerdings, bis zu welchem Wert eine tägliche Aufnahme durch den Menschen unbedenklich ist und davon abgeleitet, welche Dosis in einer bestimmten Menge eines Lebensmittels bzw. von Trinkwasser enthalten sein darf, ohne eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen zu lassen. Bei der Beurteilung dieser Schwelle kommt dem Sachverstand der hierfür zuständigen Fachbehörde eine besondere Bedeutung zu.

- 43 Das Umweltbundesamt hat in seiner Empfehlung vom 13. Mai 2014 „Beurteilung materialbürtiger Kontaminationen des Trinkwassers“ (zu finden unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/374/dokumente/140514\\_dwpll\\_empfehlung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/374/dokumente/140514_dwpll_empfehlung.pdf); zuletzt recherchiert am 23. April 2018) ausgeführt, dass, wenn das Trinkwasser durch einen materialbürtigen Stoff verunreinigt ist, für den die Trinkwasserverordnung keinen Grenzwert enthält und das Gesundheitsamt – etwa im Rahmen von § 9 Abs. 7 oder § 20 Abs. 1 TrinkwV – zu bewerten hat, ob die Verunreinigung eine Schädigung der menschlichen Gesundheit nach § 6 Abs. 1 TrinkwV besorgen lässt, hierfür die Leitwerte für materialbürtige Kontaminanten nach den Leitlinien und Bewertungsgrundlagen des Umweltbundesamtes herangezogen werden können. Diese Leitwerte, die bisher als DWPLL (drinking water positive list limit)-Wert bezeichnet wurden (künftig:  $MTC_{tap}$ ), seien humantoxikologisch abgeleitete provisorische Trinkwasserhöchstwerte für materialbürtige Stoffe. Der Senat geht daher davon aus, dass dieser aufgrund der Expertise des Umweltbundesamtes festgelegte Wert zur Bestimmung der Möglichkeit einer Schädigung der menschlichen Gesundheit im Sinne von § 6 Abs. 1 TrinkwV geeignet ist. Die hiergegen vom Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Beklagten vorgebrachten Gründe beschränken sich auf allgemeine Ausführungen zur grundsätzlichen Gefährlichkeit von Bisphenol A und zur Bedenklichkeit der von der Beigeladenen angewandten Methode der Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz. Sie vermögen jedoch die Empfehlung des Umweltbundesamtes schon deshalb nicht in Frage zu stellen, als sie über die genannten allgemeinen Ausführungen hinaus keine abweichende Einschätzung enthalten, ab welchem Wert von Bisphenol A im Trinkwasser eine Schädigung der menschlichen Gesundheit zu besorgen wäre.



- 44 Das Umweltbundesamt hat in seiner Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von organischen Beschichtungen in Kontakt mit Trinkwasser (Beschichtungsleitlinie), die im Zeitpunkt des Bescheiderlasses in ihrer Fassung vom 30. November 2010 gültig war, einen DWPLL-Wert für Bisphenol A von 30 µg/l festgelegt. Im März 2015 (und mithin nach Bescheidserlass) hat das Umweltbundesamt diesen Wert aufgrund einer geänderten Einschätzung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hinsichtlich der tolerierbaren täglichen Aufnahmemenge für Bisphenol A auf 12 µg/l reduziert. Damit werden durch die festgestellten Bisphenol-A-Konzentrationen im Trinkwasser der klägerischen Wohnungsanlage weder der im Bescheidserlass geltende höhere Wert von 30 µg/l noch der inzwischen geltende niedrigere Wert von 12 µg/l erreicht. Die Frage, ob aufgrund des maßgeblichen Zeitpunkts zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage allein auf den im Zeitpunkt des Bescheiderlasses geltenden Wert von 30 µg/l abzustellen ist oder ob es sich bei der Änderung lediglich um eine veränderte Einschätzung der Gefährdung durch die zuständige Behörde, die mithin zu berücksichtigen wäre, handelt, kann daher offen gelassen werden. In keinem Fall liegt danach eine Konzentration von Bisphenol A vor, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lässt. Die Anforderungen des § 6 Abs. 1 TrinkwV wurden daher im Zeitpunkt des Bescheiderlasses eingehalten.
- 45 b) Für den vorliegenden Rechtsstreit unerheblich ist auch die am 8. März 2018 – und mithin nach Erlass des vorliegenden Urteils – vom Umweltbundesamt publizierte „Information – neue Regelung von Bisphenol A – Konsequenzen für Materialien im Kontakt mit Trinkwasser“ (zu finden unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/374/dokumente/neue\\_regelung\\_von\\_bisphenol\\_a\\_-\\_konsequenzen\\_fuer\\_materialien\\_im\\_kontakt\\_mit\\_trinkwasser.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/374/dokumente/neue_regelung_von_bisphenol_a_-_konsequenzen_fuer_materialien_im_kontakt_mit_trinkwasser.pdf), zuletzt recherchiert am 23. April 2018). Darin hat das Umweltbundesamt darüber informiert, dass es nach der Verordnung (EU) Nr. 2018/213 einen neuen gesundheitlich begründeten Höchstwert im Trinkwasser ( $MTC_{\text{tap}}$ ) auf der Grundlage der Bewertungen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) festlege. Dieser Höchstwert von Bisphenol A, das aus organischen Materialien in das Trinkwasser abgegeben werde, betrage nunmehr 2,5 µg/l. Damit werde der in der UBA-Beschichtungsleitlinie für Bisphenol A angegebene DWPLL-Wert, der ursprünglich 30 µg/l betragen habe und 2015 auf 12 µg/l abgesenkt worden sei, nunmehr mit 2,5 µg/l festgelegt. Diese Anforderung gelte ab sofort bei Prüfungen aller organischen Materialien entsprechend den UBA-Leitlinien, die Bisphenol A als Ausgangsstoff enthielten. Diese Änderung solle auch berücksichtigt werden, wenn Trinkwasser aus beschichteten Bautei-

len von Wasserversorgungsanlagen, z.B. nach Innenbeschichtungen von Trinkwasserinstallationen, auf materialbürtige Stoffe untersucht werde. Auch wenn man davon ausgeht, dass es sich dabei um eine grundsätzlich auch bei Zugrundelegung des Bescheidsdatums als maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage berücksichtigungsfähige Änderung der Einschätzung der sachverständigen Behörde handelt, führt diese Änderung der Einschätzung der zuständigen Fachbehörde nicht zu einem anderen Ergebnis des vorliegenden Rechtsstreits. Denn im Zeitpunkt des Bescheidserlasses wurde auch der neue vom Umweltbundesamt festgesetzte Vorsorgewert bei Weitem nicht erreicht. Auch der höchste bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Senats gemessene Wert beträgt mit 1,35 µg/l Bisphenol A (gemessen am 30. November 2017 im Haus Nr. \*\*\*, 6. OG, Wohnung V.) immer noch nur etwas mehr als die Hälfte dieses neuen Vorsorgewerts.

- 46 c) Die Anforderung des § 6 Abs. 3 TrinkwV wird ebenfalls eingehalten. Danach sollen Konzentrationen von Stoffen, die das Trinkwasser verunreinigen oder seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen können, so niedrig gehalten werden, wie dies nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung von Einzelfällen möglich ist. Potentiell das Trinkwasser verunreinigende und seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussende Stoffe sollen so wenig wie möglich im Trinkwasser vorkommen, ihre Konzentration soll minimiert werden. Bei der Bestimmung handelt es sich um eine Konkretisierung der grundlegenden Anforderungen an Trinkwasser nach § 4 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV (Rathke, a.a.O., § 6 Rn. 17). Auch wenn es sich dabei nur um eine Sollbestimmung handelt, ist eine Verletzung dieser Norm dennoch möglich, sodass sie Grundlage einer Maßnahme nach § 9 Abs. 7 TrinkwV sein kann. Eine Konzentration von chemischen Stoffen im Wasser, die das Trinkwasser verunreinigt oder seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen kann, liegt hier vor: Hinsichtlich Epichlorhydrin ist zwar fraglich, ob dieser Stoff überhaupt von § 6 Abs. 3 TrinkwV erfasst ist, da insoweit mit § 6 Abs. 2 TrinkwV i.V.m. Anlage 2 eine Spezialnorm besteht. Dies kann jedoch dahingestellt werden, da jedenfalls der ebenfalls das Trinkwasser nachteilig beeinflussende Stoff Bisphenol A, für den kein Grenzwert nach § 6 Abs. 2 TrinkwV i.V.m. Anlage 2 existiert, im Wasser feststellbar ist.

- 47 Eine Reduzierung dieser Konzentration ist nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses grundsätzlich möglich. Die hierfür notwendige Maßnahme wäre im Zeitpunkt des Bescheiderlasses die Entfernung sämtlicher mit Epoxidharz ausgekleideten Wasserleitungen. Diese wäre nur auf sogenannte „klassische“ Weise, also durch mechanische Entfernung dieser Leitungen möglich (s.o.). Ein solches Vorgehen entspräche den allgemein anerkannten Regeln der Technik und würde zu einer Verringerung der Bisphenol-A-Werte führen, auch wenn ein Eintrag aus anderen Quellen in das Trinkwasser, wie insbesondere die Beigeladene im Berufungsverfahren vorgetragen hat, grundsätzlich denkbar ist.
- 48 Allerdings verlangt § 6 Abs. 3 TrinkwV eine derartige Minimierung nicht unter allen Umständen, sondern nur, soweit dies mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung von Einzelfällen möglich ist. Der Ordnungsgeber trägt insoweit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, indem er zwar unter Vorsorgegesichtspunkten eine möglichst weitgehende Minimierung von das Trinkwasser negativ beeinflussenden Stoffen anordnet, dies aber unter dem Vorbehalt des vertretbaren Aufwands, und zwar insbesondere unter Berücksichtigung von Einzelfällen, stellt. Hier bedeutet dies, dass das Minimierungsgebot (vgl. Rathke, a.a.O., § 6 Rn. 18/19) durch die von der Klägerin unterlassene Entfernung der mit Epoxidharz ausgekleideten Wasserleitungen nicht verletzt ist. Denn diese Maßnahme würde nach dem unwidersprochenen Vortrag der Klägerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Kosten in Höhe von rund 1.000.000,00 € verursachen. Angesichts der bislang sehr geringen Konzentration von Epichlorhydrin und Bisphenol A, die die Vorsorgewerte des Umweltbundesamts nicht erreicht, stände dieser Betrag nicht mit dem möglicherweise zu erzielenden Erfolg im Verhältnis. Es fehlt daher schon an der Angemessenheit der angeordneten Minimierung.
- 49 d) Aber auch die übrigen Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 7 TrinkwV liegen nicht vor.
- 50 Zwar sind hier Tatsachen bekannt geworden, nach denen das Vorhandensein von Epichlorhydrin und Bisphenol A auf die Trinkwasserinstallation in der Wohnanlage der Klägerin zurückzuführen ist im Sinne von § 9 Abs. 7 Satz 1 TrinkwV. „Trinkwasser-Installation“ ist nach § 3 Nr. 3 TrinkwV die Gesamtheit der Rohrleitungen, Armaturen und Apparate, die sich zwischen dem Punkt des Übergangs von Trinkwasser

aus einer Wasserversorgungsanlage im Sinne von § 3 Nr. 2 TrinkwV an den Nutzer und dem Punkt der Entnahme von Trinkwasser befinden. Diese Definition ist, was die mit Epoxidharz ausgekleideten Wasserleitungen angeht, erfüllt. Entgegen der Argumentation der Beigeladenen im Berufungsverfahren ist der Senat auch davon überzeugt, dass die im Trinkwasser festgestellten Werte für Bisphenol A und Epichlorhydrin jedenfalls auch aus der Auskleidung der Wasserleitungen mit Epoxidharz resultieren. Die diesbezügliche Argumentation des Verwaltungsgerichts in seinem Urteil ist überzeugend und wurde durch die Argumentation der Beigeladenen im Berufungsverfahren nicht substantiiert infrage gestellt.

- 51 Aus diesem Umstand muss jedoch auch eine gesundheitliche Gefahr resultieren, § 9 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 TrinkwV. Der Gefahrbegriff ist dabei ebenso wie nach Art. 3 Nr. 14 der Verordnung (EG) 178/2002 zu verstehen (Rathke, a.a.O., § 9 Rn. 6). Die gesundheitliche Gefahr in diesem Sinne muss aber nicht wie in § 6 Abs. 1 TrinkwV verlangt aufgrund der Konzentration der chemischen Stoffe „zu besorgen“ sein, sondern sie muss vielmehr möglicherweise aus der Trinkwasserinstallation „resultieren“. Dies ergibt sich aus der Formulierung „aus der Nichteinhaltung oder Nichterfüllung möglicherweise resultierenden Gefahren“ im Wortlaut des § 9 Abs. 7 Satz 1 TrinkwV. Gegen diese Auslegung der Bestimmung kann auch nicht mit dem Beklagten argumentiert werden, bei einem derartigen Verständnis würde das Vorsorge- in ein Nachweisprinzip verkehrt: Denn bei § 9 Abs. 7 TrinkwV handelt es sich um eine Eingriffsbefugnis, die vom Betreiber einer Wasserversorgungsanlage erhebliche Maßnahmen verlangen kann, bis die gesundheitliche Gefahr beseitigt oder zumindest auf ein tolerierbares Maß verringert ist. Hierfür muss eine möglicherweise bestehende Gefahr schon aus Verhältnismäßigkeitsgründen gefordert werden. Eine derartige Anordnung nur zur Vorsorge gegen etwaige, derzeit noch nicht feststehende Entwicklungen zu treffen, würde gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und wäre mit dem Grundrechtsschutz der betroffenen Betreiber von Wasserversorgungsanlagen nicht vereinbar.
- 52 Aufgrund des bereits oben dargestellten Umstands, dass die vom Umweltbundesamt festgelegten DWPLL-Werte für Bisphenol A bzw. die in der Trinkwasserverordnung enthaltenen Grenzwerte für Epichlorhydrin nicht überschritten sind, kann von einer gesundheitlichen Gefahr nicht ausgegangen werden. Damit liegen die Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm nicht vor.

- 53 3. Darüber hinaus ist die Anordnung auch wegen eines Ermessensfehlers (§ 114 VwGO) rechtswidrig. Bei der von der Klägerin betriebenen Wasserversorgungsanlage handelt es sich um eine solche nach § 3 Nr. 2 Buchst. e TrinkwV, da aus dieser das von einem Wasserversorger (Wasserversorgungsanlage nach § 3 Nr. 2 Buchst. a oder b TrinkwV) stammende Wasser an Verbraucher, hier konkret die Mitglieder der Wohnungseigentümergeinschaft bzw. deren Mieter abgegeben wird. Diese wird auch nicht im Rahmen einer öffentlichen Tätigkeit im Sinne von § 3 Nr. 11 TrinkwV betrieben. Eine solche ist definiert als die Trinkwasserbereitstellung für einen unbestimmten, wechselnden und nicht durch persönliche Beziehungen verbundenen Personenkreis. Die Gesetzesbegründung (BR-Drs. 530/10, Seite 63) nennt als Unterscheidungsmerkmal, dass die im Rahmen einer öffentlichen Tätigkeit betriebenen Einrichtungen der Allgemeinheit Leistungen anbieten, die von einem wechselnden Personenkreis in Anspruch genommen werden. Im Gegensatz dazu gibt es hier einen genau bestimmten Personenkreis, bestehend aus den Eigentümern bzw. den Mietern der Wohneinheiten und deren Besuchern bzw. Gästen. Damit liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 7 Satz 2 TrinkwV vor mit der Folge, dass aus der gebundenen Befugnisnorm nach Satz 1 eine im Ermessen des Gesundheitsamts stehende Befugnis wird (vgl. Rathke a.a.O., § 9 Rn. 19). Das Gesundheitsamt hat also ein Ermessen, ob es eine Maßnahme nach § 9 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 TrinkwV anordnet, von dem es pflichtgemäß Gebrauch machen muss.
- 54 Betrachtet man die Begründung des Bescheids zu Ziffer I.3.1 (Seite 8 des Bescheids; zur Maßgeblichkeit der Begründung vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, § 114 Rn. 18) ist nicht erkennbar, dass es dem Beklagten bewusst war, dass er hier einen Ermessensspielraum hat und dass er diesen ausfüllen will. Die Begründung erschöpft sich insoweit auf Ausführungen zur Frage, ob überhaupt eine Innensanierung von alten Kupferleitungen mittels Epoxidharzbeschichtung zulässig ist und ob diese den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Im Sinne einer Ermessensbetätigung kann allein die Formulierung verstanden werden, dass die Gefahr bestehe, dass aus dem Epoxidharz Bisphenol A und Epichlorhydrin ausgeschwemmt werde, Stoffe, die nachweislich das Risiko gesundheitlicher Gefahren in sich bergen. Dass das Landratsamt erkannt hat, dass es hier einen Spielraum hat, lässt sich der Begründung dagegen nicht entnehmen.
- 55 Aber auch wenn man nicht von einem Ermessensausfall ausgeht, liegt jedenfalls ein Ermessensfehlergebrauch vor. Nach § 114 Satz 1, 2. Alternative VwGO prüft das

Gericht auch, ob die Behörde ihr Ermessen dem Zweck der Ermächtigung entsprechend ausgeübt hat. Diese Anforderung vergleicht die Gründe der Behörde mit dem Gesetzeszweck (Rennert, a.a.O., § 114 Rn. 20). Die gerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt zu überprüfen, ob sich die Behörde von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen. Dies umfasst auch die Prüfung, ob die Behörde den oder die Zwecke des Gesetzes zutreffend und vollständig erfasst und sich in diesem Normprogramm gehalten hat (Rennert, a.a.O.). Vorliegend lässt sich der Begründung der Ziffer I.3.1 des Bescheids nicht entnehmen, dass dem Landratsamt bewusst war, dass für die Frage, ob eine Anordnung nach § 9 Abs. 7 Sätze 1 und 2 TrinkwV getroffen wird, maßgeblich darauf ankommt, wie hoch die Gefahr für die menschliche Gesundheit ist, was sich danach bemisst, wie hoch die festgestellten Werte von Epichlorhydrin und Bisphenol A sind. Etwaige Überlegungen hierzu lassen sich der Begründung nicht im Ansatz entnehmen. Daher ist die Anordnung jedenfalls wegen eines Ermessensfehlgebrauchs rechtswidrig.

- 56 Ziffer I.3.1 des Bescheids verletzt die Klägerin auch in eigenen Rechten und ist daher aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Auf die Frage, ob die Sanierung korrodierter Wasserleitungen durch Ausspritzen mit Epoxidharz den allgemein anerkannten Regeln der Technik i.S.v. § 17 TrinkwV entspricht oder nicht, kommt es nach alledem nicht entscheidungserheblich an. Gleiches gilt für die Frage, ob der Beklagte mit dem Schreiben vom 20. November 2012, mit dem das Verfahren zur Untersagung der Rohrrinnensanierung mit Epoxidharz eingestellt wurde, einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat.
- 57 II. Ziffer I.6.1 des Bescheids ist ebenfalls rechtswidrig und verletzt die Klägerin in eigenen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 58 Die Anordnung stellt einen engen Zusammenhang mit der in Ziffer I.3.1 angeordneten Sanierung der mit Epoxidharz ausgekleideten Wasserleitungen her, indem die Untersuchung bis zu dieser Sanierung angeordnet wird. Daher ist im Gleichlauf mit dem oben zu Ziffer I.3.1 des streitgegenständlichen Bescheids ausgeführten für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt des Bescheiderlasses am 10. März 2014 abzustellen.

- 59 Der streitgegenständliche Bescheid nennt auch hinsichtlich der in Ziffer I.6.1 angeordneten Pflicht zur Untersuchung des Trinkwassers auf Epichlorhydrin und Bisphenol A keine Rechtsgrundlage.
- 60 1. Diese findet sich für die Untersuchung auf Bisphenol A jedoch in § 20 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b TrinkwV.
- 61 § 20 Abs. 1 Nr. 3 TrinkwV ist vorliegend nicht einschlägig, da er nur eine Modifikation der in § 14 TrinkwV geregelten Untersuchungspflichten ermöglicht. Untersuchungspflichten nach § 14 Abs. 1 und 2 TrinkwV richten sich aber nur an Inhaber einer Wasserversorgungsanlage nach § 3 Nr. 2 Buchst. a oder b TrinkwV. Die Untersuchungspflichten nach § 14 Abs. 3 TrinkwV richten sich zwar auch an Inhaber einer Wasserversorgungsanlage nach § 3 Nr. 2 Buchst. e TrinkwV wie vorliegend, allerdings nur bei Abgabe von Trinkwasser im Rahmen einer gewerblichen oder öffentlichen Tätigkeit, die hier nicht vorliegt (s.o.).
- 62 § 20 Abs. 1 Nr. 5 TrinkwV ist vorliegend nicht einschlägig, da er nur auf die Anordnung von Maßnahmen zur Beseitigung von Verunreinigungen und zur Vorbeugung von künftigen Verunreinigungen abzielt. Auch darum geht es bei Ziffer I.6.1 des Bescheides nicht.
- 63 Tatbestandsmäßige Voraussetzung einer Anordnung nach § 20 Abs. 1 Nr. 4 b TrinkwV ist die Erforderlichkeit der Untersuchung zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder zur Sicherstellung der einwandfreien Beschaffenheit des Trinkwassers. Auf der Rechtsfolgenseite können dann Untersuchungen angeordnet werden zur Feststellung, ob andere als die nach den Anlagen 2 und 3 untersuchten Parameter in Konzentrationen enthalten sind, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lassen.
- 64 Bei Bisphenol A handelt es sich grundsätzlich um einen für die menschliche Gesundheit schädlichen Stoff, der nicht in den Anlagen 2 oder 3 enthalten ist. Er befindet sich im Trinkwasser der klägerischen Wohnanlage derzeit wie auch im Zeitpunkt des Bescheiderlasses nur in Konzentrationen, die eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit nicht besorgen lassen (siehe oben). Allerdings kann diese Konzentration aufgrund der von dem Beklagten im Berufungsverfahren angeführten Umstände grundsätzlich in Zukunft ansteigen, insbesondere in den Fällen einer

thermischen oder chemischen Desinfektion wegen Legionellen, außerdem wegen Alterung, möglicher schlechter Verarbeitung, etc. Um zu erkennen, ob die Konzentration von Bisphenol A über den vom Bundesamt für die Beurteilung, ob eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit im Sinne des § 9 Abs. 7 TrinkwV zu besorgen ist, festgesetzten DWPLL-Wert angestiegen ist, kann daher eine derartige Untersuchung nach § 20 Abs. 1 Nr. 4 b TrinkwV angeordnet werden, da die allgemeinen Untersuchungspflichten des § 14 TrinkwV wie gezeigt eine derartige Untersuchung nicht abdecken.

- 65 2. Hinsichtlich der alle 5 Jahre angeordneten Untersuchung auf Epichlorhydrin (vgl. den Änderungsbescheid vom 28. Mai 2015) kann jedoch § 20 Abs. 1 Nr. 4 b TrinkwV nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden, da dieser Stoff in der Anlage 2 genannt ist. § 20 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 5 TrinkwV sind aus den bereits oben zur Untersuchung auf Bisphenol A genannten Gründen nicht einschlägig.
- 66 § 20 Abs. 1 Nr. 2 TrinkwV könnte nach seinem Wortlaut wohl herangezogen werden („bestimmte Untersuchungen“). Nach der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs dient die Bestimmung aber nur der Anordnung eines bestimmten Untersuchungsverfahrens (BR-Drs. 530/10, S. 106), was gegen die Anwendung auf den vorliegenden Fall spricht. Letztendlich kann diese Frage aber dahingestellt bleiben, da dann mangels einer Spezialvorschrift in der Trinkwasserverordnung als Befugnisnorm § 39 Abs. 2 Nr. 1 IfSG i.V.m. § 6 Abs. 2 TrinkwV einschlägig wäre.
- 67 3. Gleichwohl ist auch die in Ziffer I.6.1 des streitgegenständlichen Bescheides angeordnete Untersuchungspflicht rechtswidrig. Die Anordnung stellt nämlich nach ihrem Wortlaut einen untrennbaren Zusammenhang mit der Maßnahme nach Ziffer I.3.1 auf, da die Untersuchung „bis zur Beseitigung“ verlangt wird. Da die Anordnung nach Ziffer I.3.1 aber rechtswidrig und auf die Anfechtungsklage hin aufzuheben ist, kann auch die Untersuchungspflicht, so wie sie verfügt ist, nicht aufrechterhalten bleiben.
- 68 Daneben besteht wohl auch ein Ermessensdefizit: Denn das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Beklagten hat im Zulassungsverfahren (Blatt 168 f. der Akte des Zulassungsverfahrens) selbst detailliert ausgeführt, welche Anforderungen an eine ordnungsgemäße Beprobung des Trinkwassers auf Bisphenol A zu



stellen wären. Derartige Vorkehrungen sind in der hier streitgegenständlichen Anordnung aber nicht getroffen worden.

69 Die Untersuchungspflicht in Ziffer I.6.1 des Bescheides ist daher rechtswidrig, verletzt die Klägerin in eigenen Rechten und ist aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

70 III. Gleiches gilt für die in Ziffer III. a und c verfügten Zwangsgelder. Da sie sich auf die rechtswidrigen und aufzuhebenden Anordnungen nach Ziffer I.3.1 und I.6.1 beziehen, sind sie ebenfalls rechtswidrig, verletzen die Klägerin in ihren eigenen Rechten und sind daher aufzuheben.

71 IV. Die Kostenentscheidung war aufgrund des Grundsatzes der Kosteneinheit (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, vor § 154, Rn. 6) neu und einheitlich für beide Instanzen zu bilden. Da der Beklagte hinsichtlich der Teile des streitgegenständlichen Bescheids, die nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens waren, im insoweit rechtskräftig gewordenen Urteil des Verwaltungsgerichts obsiegt hat, waren die Kosten nach § 155 Abs. 1 VwGO verhältnismäßig zu teilen. Ausgangspunkt für die Quotelung waren dabei die Streitwerte der einzelnen Ziffern des Bescheids, wie sie sich aus dem Streitwertbeschluss des Verwaltungsgerichts ergeben. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen waren nach § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig, da dieser einen Antrag gestellt hat und sich damit dem Kostenrisiko nach § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt hat (Schmidt in Eyermann, VwGO, § 162, Rn. 17 m.w.N.).

72 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

73 Die Revision war zuzulassen, da die Frage, welche Bestimmung Rechtsgrundlage einer Anordnung zur Beseitigung von Epoxidharz ausgekleideten Wasserleitungen sein kann, grundsätzliche Bedeutung hat, § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

### **Rechtsmittelbelehrung**

74 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift:

Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

75 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

76 Kraheberger

Dr. Stadler

Dr. Wirths

77

### **Beschluss:**

78 Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 1.020.000,00 € festgesetzt.

79

### **Gründe:**

80 Die Klägerin hat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Angaben zum wirtschaftlichen Wert der einzelnen im Bescheid vom 10. März 2014 angeordneten Maßnahmen gemacht. Diese wurden von den übrigen Beteiligten weder im verwaltungsgerichtlichen Verfahren noch im Berufungsverfahren angegriffen. Danach beläuft sich der Streitwert (§ 52 Abs. 1 GKG) für die allein in die Berufungsinstanz gelangten Anordnungen nach Ziff. I.3.1 des Bescheids vom 10. März 2014 auf 1.000.000,00 €, für die Ziffer I.6.1 auf 20.000,00 €. Die angedrohten Zwangsgelder (Ziff. III. Buchst. a und c) fallen nach Ziffer I.7.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit dagegen nicht in Betracht.

81 Insgesamt ergibt sich für die Berufungsinstanz daher der Streitwert von 1.020.000,00 €.

82 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

83 Kraheberger

Dr. Stadler

Dr. Wirths