

Begründung der Allgemeinverfügung zur Untersagung der Benutzung des Grundwassers innerhalb des gekennzeichneten Gebietes der Stadt Potsdam

1. Sachverhalt

Im „Kleinen Industriegebiet Babelsberg“ kam es Ende der neunzehnhundertachtziger Jahre auf verschiedenen Betriebsgrundstücken zu Grundwasserkontaminationen mit organischen Lösungsmitteln LCKW (Leichtflüchtige Chlorierte Kohlenwasserstoffe), in deren Folge Brunnenstoppungen ausgesprochen wurden und ein Anschluss an das zentrale Trinkwassernetz erfolgte.

Seit ca. 25 Jahren werden an den belasteten Standorten Untersuchungen sowie Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen am örtlichen Grundwasser, dem Boden und der Bodenluft durchgeführt. Die Schadenszentren befinden sich auf dem Gelände der ehemaligen chemischen Reinigung (Az. 3872-11-1600) in der Fritz-Zubeil-Straße 30, dem ehemaligen Propangärterwerk (Az. 3872-11-1700) in der Fritz-Zubeil-Straße 17, der Dentaltechnik (Az. 3872-11-1800) in der Großbeerenstraße 107 - 121 sowie der Daniel Messtechnik (Az. 3872-11-2800) in der Gartenstraße 2 – 12 in 14482 Potsdam. Aus den Eintragsbereichen haben sich mit dem Grundwasserabstrom mehrere LCKW Schadstofffahnen entwickelt, die sich in südwestlicher Richtung bis zur Nuthe verfolgen lassen.

Durch die Untersuchungen wurde zweifelsfrei belegt, dass bis zum aktuellen Zeitpunkt sowie über weitere Jahre hinaus, eine starke Belastung des Grundwassers vorliegt bzw. vorliegen wird. Generell wurde durch die Sanierungsmaßnahmen eine deutliche Verringerung der Schadstofffreisetzung aus den Quellbereichen erreicht. Die Nachlieferungspotentiale von LCKW aus dem Quellbereich in den Abstrom wurden reduziert. Die verbleibenden Konzentrationen liegen aber weiterhin sehr deutlich über den Prüfwerten der Trinkwasserverordnung (TV), der BBodSchV sowie den Geringfügigkeitsschwellwerten nach LAWA.

Die im Untersuchungsgebiet analysierten LCKW-Konzentrationen beinhalten hauptsächlich die Einzelparameter Tetrachlorethen (PCE), Trichlorethen (TCE), cis-1,2-Dichlorethen (cisDCE) und Vinylchlorid (VC). Bei der letzten Erfassung der Grundwasserkontaminationen wurden im Herbst 2015 LCKW Konzentrationen in Summe von bis zu 11.000 µg/l ermittelt.

Die Entwicklung der LCKW Grundwasserkontamination wird jährlich fortlaufend über Grundwassermonitoringmaßnahmen dokumentiert und fachlich bewertet.

Der aktuelle Sanierungsverlauf sowie die Untersuchungsberichte können bei der Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Umwelt und Natur eingesehen werden.

2. Entscheidungsgründe

Die Allgemeinverfügung betrifft wasserwirtschaftliche Belange, so dass nach § 124 Abs. 2 des Brandenburgischen Wassergesetzes (BbgWG) der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam als untere Wasserbehörde für die getroffenen Anordnungen zuständig ist. Nach § 103 Abs. 2 BbgWG ist die untere Wasserbehörde auch Ordnungsbehörde und hat somit Befugnisse von Ordnungsbehörden nach dem Ordnungsbehördengesetz (OBG).

Gemäß § 13 OBG können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

Schutzgut für die öffentliche Sicherheit ist hier die menschliche Gesundheit, die durch die Verwendung von kontaminierten Grundwasser für die Gartenbewässerung, insbesondere für Bewässerung von dem zum menschlichen Verzehr dienenden Obst und Gemüse, geschädigt werden kann. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass Anwohner in dem bezeichneten Gebiet Grundwasser aus Gartenbrunnen zur Trinkwasserversorgung nutzen, obwohl ein Anschluss an das öffentliche Trinkwasserversorgungssystem besteht.

Da das Grundwasser und mit ihm die enthaltenen Schadstoffe einer ständigen Lageveränderung unterliegen, ist eine absolute räumliche Abgrenzung nicht möglich. Die Lage der Kontamination ist für die Aussprechung der Allgemeinverfügung aber hinreichend genau bekannt. Die betroffenen Flächen können der beigefügten Karte (Anlage) entnommen werden.

Eine umfassende Sanierung des Grundwassers, die eine Nutzung ohne Einschränkungen zuließe, kann in dem weiträumigen Abstrombereich (Fahne) der Quelle, der von der Grundwasserverunreinigung mit LCKW betroffen ist, in absehbarer Zeit nicht realisiert werden. Bei bestehenden Randbedingungen ist daher eine signifikante Verringerung der bestehenden Gefährdung mittelfristig nicht absehbar. Bei Annahme einer vollständig unterbrochenen Nachlieferung aus dem Quellbereich ist von einer mittel- bis langfristigen Gefährdung über einen Zeitraum von mindestens 50 Jahren auszugehen. Die aktuellen technischen Sanierungsverfahren in Verbindung mit der Beachtung der finanziellen Verhältnismäßigkeit beschränken die Möglichkeit einer umfassenden Sanierung.

Innerhalb des schadstoffbelasteten Bereiches befinden sich Hausgärten, Gewerbebetriebe, ungenutzte Freiflächen (Wiesen) und Grünanlagen. Aufgrund des oberflächennah anstehenden Grundwassers ist nicht auszuschließen, dass Grundwasser als Trinkwasser für die Gartenbewässerung und als sonstiges Brauchwasser benutzt wird. Die Versorgung mit unbedenklichem Trinkwasser ist durch den Anschluss an die öffentliche Trinkwasserversorgung gegeben.

Bei den vorgefundenen Schadstoffen (LCKW) handelt es sich um mobile, toxische und kanzerogene (krebserregende) Stoffe mit hohem Gefährdungspotential. Der Prüfwert für LHKW (Summe der halogenierten C1- und C2- Kohlenwasserstoffe) nach Anlage 2 zur BBodSchV beträgt für den Transferpfad Boden - Grundwasser 10 µg/l. Die Geringfügigkeitsschwelle (GFS) nach LAWA (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) liegt für LHKW bei einem Wert von 20 µg/l. Die GFS ist definiert als diejenige Konzentration, bei der trotz einer Erhöhung des Stoffgehaltes gegenüber dem regionalen Hintergrundwert keine relevanten ökotoxischen Wirkungen auftreten können. LHKW sind leichtflüchtige halogenierte Kohlenwasserstoffe die außer Kohlenstoff und Wasserstoff auch Halogenatome (Fluor, Chlor, Brom, Jod) enthalten. LCKW sind eine Untergruppe der LHKW bei denen Wasserstoffatome durch Chloratome substituiert wurden.

Im Trinkwasser gelten gemäß TrinkwV 10 µg/l als Grenzwerte für die Einzelstoffe Tetrachlorethen (PCE) und Trichlorethen (TCE) sowie 0,5 µg/l für Vinylchlorid (VC).

Die Schadstoffkonzentrationen der Summe LCKW lagen Ende 2015 mit max. 11.000 µg/l sehr deutlich über den benannten Prüfwerten. Die Gehalte der Einzelstoffe (PCE, TCE, cis-DCE, VC) überschritten beim letzten Monitoring ebenfalls deutlich die Prüf- und Grenzwerte. Die gemessenen Grundwasserkonzentrationen für den Einzelstoff PCE überschritten den Grenzwert der TrinkwV um das ca. 1.100 - Fache.

Aus den benannten Sachverhalten kann die Verwendung kontaminierten Grundwassers zu Trinkzwecken zu Schäden der menschlichen Gesundheit führen. In diesem Gebiet ist die Versorgung mit gesundheitlich einwandfreiem Trinkwasser aus dem öffentlichen Versorgungsnetz abgesichert, so dass keine Notwendigkeit zur Nutzung des Brunnenwassers besteht.

Des Weiteren ist ebenfalls eine Verwendung des Grundwassers für Bewässerungszwecke nicht zugelassen. Die Anreicherung der Schadstoffe in landwirtschaftlichen Produkten kann anderenfalls nicht ausgeschlossen werden. Auch wenn keine gesetzlichen Mindestkriterien für die chemische Zusammensetzung von Wasser für die Nutzung von Grundwasser als Brauchwasser u. a. für die Bewässerung der Hausgärten, Grünflächen, Gartenteiche und Schwimmbassins existieren, ist die Einschränkung der Kontaktmöglichkeit von Menschen mit dem belasteten Grundwasser ebenfalls geboten.

Mithin ist eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben – ein Einschreiten ist geboten. Das Grundwasser ist im betreffenden Bereich durch Schadstoffeinträge belastet und es besteht die Gefahr einer Schädigung der menschlichen Gesundheit, so dass die Einschränkung der Kontaktmöglichkeiten mit diesem Grundwasser in Form dieser Allgemeinverfügung erforderlich ist.

Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 OBG kann die Behörde Maßnahmen gegen nicht verantwortliche Personen richten, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist. Die Gefährdung der Gesundheit einer großen nicht abzuschätzenden Zahl von Menschen stellt eine erhebliche Gefahr dar. Die Ordnungsbehörde ist daher befugt, die Allgemeinverfügung gegenüber den potentiellen Grundwasserbenutzern im betreffenden Bereich zu erlassen.

Des Weiteren ist gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 OBG die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen zur Gefahrenabwehr dann möglich, wenn Maßnahmen gegenüber dem Zustandsstörer nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen.

Die Gefahrenabwehr obliegt verschiedenen Grundstückseigentümern im „Kleinen Industriegebiet Babelsberg“. Auf Grund der zurzeit noch fehlenden technischen Sanierungsmöglichkeiten und der unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen sind die Pflichtigen nicht in der Lage, durch geeignete Maßnahmen die Qualität des Grundwassers so zu verbessern, dass eine Nutzung ohne Einschränkung zulässig wäre. Auch die Ordnungsbehörde kann gemäß § 18 Abs.1 Nr. 3 OBG aus den benannten Gründen nicht entsprechend tätig werden.

Die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen geschieht hier ferner ohne erhebliche eigene Gefährdung sowie ohne Verletzung höherwertiger Pflichten.

Die Ordnungsbehörde ist daher befugt, die vorliegende Verfügung gegenüber allen Grundwasserbenutzern im betreffenden Bereich der Landeshauptstadt Potsdam zu erlassen.

Die Gefahr für die Gesundheit von Menschen, die von der Verwendung des kontaminierten Grundwassers ausgeht, kann durch die Untersagung der Grundwassernutzung effektiv beseitigt werden. Andere Möglichkeiten, die den Betroffenen weniger Beschränkungen auferlegen würden, sind nicht ersichtlich.

Die Allgemeinverfügung (Untersagung der Grundwassernutzung) steht zum erstrebten Zweck (Schutz der Gesundheit der Menschen) in einem angemessenen Verhältnis. Der Schaden, der durch eine mögliche Schädigung der Gesundheit entstehen kann, ist wesentlich größer als der Schaden, der durch die Untersagung der Grundwassernutzung entsteht, zumal alle betroffenen Grundstücke an die öffentliche Trinkwasserversorgung angeschlossen sind und die Möglichkeit der Installation von Gartenwasserzählern in Betracht kommt. Wegen der Vielzahl der Adressaten der Verfügung in diesem Gebiet wurde daher das Mittel der Allgemeinverfügung gewählt.

Durch die Aussicht der späteren Nutzungszulassung nach Abnahme der Schadstoffbelastung, wird die Beeinträchtigung auf ein notwendiges Mindestmaß beschränkt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs.2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist aus überwiegendem öffentlichen Interesse erforderlich. Das öffentliche Interesse, Gesundheitsschäden der betroffenen Einwohner und Besucher abzuwenden, überwiegt bei weitem das bestehende wirtschaftliche Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer zur weiteren Nutzung des Grundwasser als Brauchwasser oder ggf. auch als Trinkwasser für die Dauer eines Widerspruchs- oder Klageverfahrens. Der mögliche wirtschaftliche Vorteil ist zudem gering. Es kann nicht im Sinne des Schutzes der Gesundheit sein, die Wirksamkeit dieser Verfügung durch eventuelle Widersprüche hinauszuzögern.