

Position

Novelle der Gefahrstoffverordnung muss angepasst werden: Verantwortung gehört zum Veranlasser der Baumaßnahme

Hannover, 02.09.2024

Die Bauindustrie in Niedersachsen-Bremen fordert eine Anpassung der Novelle der Gefahrstoffverordnung. Hauptgeschäftsführer Jörn P. Makko macht deutlich: „Asbestprüfung ist Sache des Bauherrn. Dieser ist verantwortlich. Die Gefahrstoffverordnung darf dieses Prinzip nicht außer Kraft setzen.“

Hintergrund

- Die Gefahrstoffverordnung soll vor Gefahren von Asbest schützen: die Beschäftigten von Bauunternehmen, die Nutzer von Gebäuden sowie grundsätzlich Mensch und Umwelt.
- Bis zum Verbot 1993 ist der Einsatz von asbesthaltigen Baumaterialien wie Dachplatten oder Fassadenelementen in Gebäuden wahrscheinlich. Allerdings wurde auch danach noch Asbest in Baustoffen wie zum Beispiel Putzen, Spachtelmassen, Fliesenklebern oder Fensterkitten verarbeitet.
- Im Zuge der gegenwärtigen energetischen Sanierungen von Gebäuden besteht folglich die Gefahr, dass Asbestfasern bei unsachgemäßen Arbeiten freigesetzt werden.
- Um Asbestbelastung festzustellen, ist eine anlassbezogene stufenweise Asbesterkundung erforderlich. Die Verantwortung für diese technische Beprobung hat der Veranlasser der Baumaßnahme zu tragen.
- Der aktuelle Entwurf der Gefahrstoffverordnung will diese Pflicht auf das Bauunternehmen übertragen.

Der Arbeitskreis Bauen im Bestand schließt sich der Kritik der Bauwirtschaft, des Handwerks und der Gewerkschaft an und fordert, dass die Novelle der Gefahrstoffverordnung angepasst wird und Verantwortung beim Veranlasser bleibt. Nur so können von Bauunternehmen konkrete Arbeitsschutzmaßnahmen festgelegt werden, um die Gesundheit der an den Bauprojekten tätigen Arbeitnehmern zu schützen. Ein ausführliches Positionspapier ist beigefügt.

Verantwortlich: Hauptgeschäftsführer Jörn P. Makko



Argumente für eine stärkere Einbindung des Veranlassers in die Erkundungspflichten

Zusammenfassung:

Der Schutz vor asbestbedingten Gefahren kann nur erreicht werden, wenn alle am Bauprozess Beteiligten entsprechend ihres Wirkungskreises verantwortlich sind. Der vorliegende Entwurf zur Änderung der Gefahrstoffverordnung berücksichtigt jedoch eine zentrale Schlüsselperson nicht ausreichend: den Veranlasser (Bauherr und Auftraggeber). Folge ist, dass nicht sichergestellt ist, dass alle notwendigen Informationen in Bezug auf die Gefährdungen durch Asbest zum richtigen Zeitpunkt oder überhaupt bei den Ausführenden ankommen. Damit wird der weitere Schutzzweck der Gefahrstoffverordnung, der Schutz von Menschen und Umwelt, - insbesondere bei der Erbringung von Eigenleistungen - nicht erreicht. Die Erkenntnisse des nationalen Asbestdialogs werden vom Tisch gewischt, Anreize zum Einhalten notwendiger Arbeitsschutzmaßnahmen werden nicht gesetzt und es wird kein Einklang zu abfallrechtlichen Vorgaben hergestellt. Eine Verpflichtung der Veranlasser würde diese jedoch weder fachlich noch kostenmäßig überfordern und damit auch die politisch angestrebten energetischen Sanierungen nicht behindern. Im Gegenteil würde die frühzeitige, umfassende Erkundung durch den Veranlasser zu dessen Kostenentlastung führen, da eine Vielzahl ansonsten auftretender Risiken minimiert wäre.

Der Verordnungsentwurf ist daher entsprechend anzupassen. Für den Veranlasser sollte eine Pflicht zur anlassbezogenen und stufenweisen, ggf. auch technischen, Erkundung normiert werden. Diese Verantwortlichkeit muss sich zur effektiven Umsetzung auch in den Bußgeldvorschriften wiederfinden.

Im Einzelnen:

- **Schutzzweck der Gefahrstoffverordnung**

§ 1 des Entwurfs der Gefahrstoffverordnung vom 18. Juni 2024 bezweckt, „den Menschen und die Umwelt“ vor stoffbedingten Schädigungen zu schützen. Mit der Novellierung sollte insbesondere die Prävention hinsichtlich arbeitsbedingter Krebserkrankungen verbessert werden. Beides kann nur erreicht werden, wenn alle am Bau Beteiligten (Veranlasser/Bauherr und Unternehmer) in einer sinnvollen und zielführenden Art und Weise verantwortlich zusammenwirken. Dass bei der Zweckerreichung gerade die Einbeziehung und Mitwirkung des Auftraggebers/Veranlassers unerlässlich ist, war eine wichtige Erkenntnis aus dem Asbestdialog (siehe hierzu nachfolgenden Punkt).

Erst durch eine anlassbezogene, stufenweise (ggf. auch technische) Erkundung des Veranlassers vor Beauftragung des ausführenden Unternehmens wird das Wissen um das Vorhandensein von Asbest rechtzeitig sichergestellt, so dass diese Kenntnis als zentrale Voraussetzung für die Finanzierung, Planung, Angebotserstellung, Auswahl der Baubetriebe, Arbeitsvorbereitung (insbesondere Arbeitsschutzmaßnahmen) und systematische Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen dienen kann. Eine frühzeitige Kenntnis über das Vorhandensein von Asbest in Gebäuden ist für alle am Bauprozess Beteiligten unerlässlich.

Neben den bauausführenden Unternehmen sollten private Eigenleistungen sowie unentgeltliche Leistungen, z. B. im Rahmen von Nachbarschaftshilfen einbezogen werden. Diese sind im Entwurf bisher nicht berücksichtigt. Das Freisetzen von Asbestfasern kann hier mangels sachkundiger Unternehmen nur verhindert werden, wenn der Veranlasser auch dazu verpflichtet wird, das Vorhandensein von Asbest zu erkunden. Der vorliegende Entwurf lässt hier eine mit dem Verordnungszweck nicht zu rechtfertigende Lücke, die zu einer enormen Gefährdung führen kann.

- **Ergebnisse des nationalen Asbestdialogs**

Auch die Erkenntnisse des Asbestdialogs und die hieraus resultierende Leitlinie sprechen für eine stärkere Einbindung des Veranlassers in die Erkundung.

Im Rahmen des nationalen Asbestdialogs, der unter Teilnahme der zuständigen Ministerien und der Spitzenorganisationen aller am Bauprozess Beteiligten – von Bauherren und Wohnungswirtschaft, über Sozialpartner und Behörden bis hin zu Sachverständigen und Geräteherstellern - über mehrere Jahre stattfand, wurde als wesentliche Erkenntnis herausgearbeitet, dass es wichtig sei, **dass der Veranlasser bei der Erkundung vor Aufnahme der Bautätigkeiten mitwirkt, da Betriebe auf Informationen über Asbest angewiesen sind, da sie nur so ihren Ermittlungspflichten nachkommen und entsprechende Schutzmaßnahmen schon bei Angebotserstellung und Arbeitsvorbereitung berücksichtigen können** (Seite 58 der Gesamtdokumentation des nationalen Asbestdialogs).

Als weitere Maßnahme des Dialogs wurde außerdem die „**Leitlinie für die Asbesterkundung zur Vorbereitung von Arbeiten in und an älteren Gebäuden**“ durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Medizin (BauA), das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) erstellt.

Im Rahmen dieser Leitlinie wurden die Erkenntnisse aus dem Dialog als Empfehlungen ausgestaltet. Im Gegensatz zur heutigen Fassung des Referentenentwurfs wird die Pflicht des Veranlassers in der Leitlinie noch als eine anlassbezogene und zweistufige Erkundungspflicht dargestellt, die sich aus **einer ersten historischen und** - wenn die Erkenntnisse hieraus nicht ausreichend sind - **einer technischen Erkundung des Veranlassers zusammensetzt**. Nach Aussage der Verfasser kommt der Veranlasser damit verschiedenen rechtlichen Verpflichtungen nach, z. B. dem Vermeiden der von Gebäuden oder Gebäudeteilen ausgehenden Gefahren für Leben und Umwelt (Bauordnungsrecht), der Sicherheit bzw. Gesundheit von Beschäftigten (Arbeitsschutz, inklusive Baustellenverordnung); dem Vermeiden von Immissionen von Asbestfasern in der Umwelt (Immissionsschutzrecht), den Vorgaben, asbesthaltige Abfälle als gefährlichen Abfall entsprechend zu sammeln, auszuweisen und zur Entsorgung zu transportieren (Abfallrecht).

Es kann unterstellt werden, dass die an der Leitlinie beteiligten Experten aus den Instituten und Behörden dem damaligen Auftrag entsprechend eine sachgerechte Lösung unter Orientierung an den Erkenntnissen des Dialogs gefasst haben.

Darüber hinaus wird auf Seite 18 der Leitlinie darüber informiert, dass aus dem Bereich des öffentlichen Bauens und beim Umgang mit Altlasten positive Erfahrungen damit vorliegen, wenn der Veranlasser von Maßnahmen vor Beginn der Baumaßnahmen Erkundungen von Schadstoffen hat durchführen lassen. Dies treffe speziell auf einen sicheren und umweltgerechten Umgang, die Planung störungsfreier Bauabläufe, die Planung der Entsorgung von Abfällen und eine belastbare Leistungsbeschreibung und Vertragsgestaltung zu. Die dort anwendbaren Vorschriften bilden dies entsprechend

ab. Dies zeigt, dass die Einbeziehung des Bauherrn auch in die technische Erkundung als eine sinnvolle Maßnahme zu bewerten ist. Es ist bedauerlich und nicht nachvollziehbar, dass die Bundesregierung mit dem aktuellen Entwurf diesen Erfahrungswerten nicht folgt.

(Quelle „Leitlinie für die Asbesterkundung zur Vorbereitung von Arbeiten in und an älteren Gebäuden“, Seite 14 ff. <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Kooperation/Asbesterkundung>).

(Quelle Nationaler Asbestdialog – Gesamtdokumentation Seiten 28, 58 <https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/Asbestdialog/gesamtdokumentation-asbestdialog.pdf?blob=publicationFile&v=4> sowie Präsentation zum Nationaler Asbestdialog - Sachstandsbericht des BMAS - Anpassung der Asbestregelungen in der Gefahrstoffverordnung / Stand April 2020).

- **Arbeitsschutz und Entsorgung**

Wird der Veranlasser nicht in die Verpflichtung zur Erkundung eingebunden, kann der Verordnungsgeber den Anreiz nicht ausschließen, dass Kosten für die technische Erkundung und für daraus folgende Schutzmaßnahmen aufgrund des harten Preiswettbewerbs durch unkundige bzw. unseriöse Auftraggeber und Anbieter eingespart und damit die Gesundheit der Beschäftigten, der Nutzer sowie die Umwelt (nicht zuletzt durch unsachgemäße Entsorgung) gefährdet werden. Eine stärkere Verpflichtung des Veranlassers sowie aus ihrer Missachtung folgenden Sanktionen würden dahingehende Gestaltungsspielräume auch für den Veranlasser einschränken.

- **Empfehlungen/Entschießung des Bundesrates**

Der Bundesrat hat sich bereits in der Vergangenheit mit der Thematik Bauherrenpflichten befasst und hat sich mehrfach tendenziell für eine eindeutige Informationspflicht des Auftraggebers gegenüber dem Auftragnehmer ausgesprochen. Die Pflicht des Auftraggebers soll - laut dem Bundesrat - den Auftragnehmer in die Lage versetzen, „seine Beschäftigten ausreichend gegen Gefährdungen schützen zu können, die sich bei der Erfüllung des Auftrags ergeben können“ (Drucksache 456/10 und 470/16 - Beschluss des Bundesrates).

Als Begründung wurde genannt, dass Gefährdungen sich für Beschäftigte dadurch ergeben können, dass ein Arbeitgeber bei Bewerbung für einen Auftrag oder bei Annahme eines Auftrages keine ausreichenden Informationen besitzt, ob auf einem Objekt Gefahrstoffe oder biologische Arbeitsstoffe vorhanden sind. Vorherige Ermittlungen (Untersuchungen und Probenahmen) sind ihm nicht möglich.

Die im derzeitigen Entwurf normierten Informationspflichten erfüllen diese Anforderungen nicht. Vielmehr muss der Auftragnehmer sich die Informationen selbst besorgen, obwohl er hierfür keine Handhabe hat, da er (wie der Bundesrat selbst richtig feststellt) selbst vorherige Ermittlungen nicht durchführen kann.

- **Keine fachliche Überforderung der (privaten) Auftraggeber**

Der Erkundungspflicht des Veranlassers wurde im Verordnungsverfahren häufig entgegengehalten, dass es dem Veranlasser aufgrund seiner unzureichenden fachlichen Kenntnisse nicht zumutbar sei, die Erkundung durchzuführen, sondern hiermit vielmehr überfordert wäre. Dies ist ein Argument, welches insbesondere hinsichtlich der Organisationsstruktur von Unternehmen der Immobilienwirtschaft schwer nachvollziehbar ist. Es ist nicht erklärlich, wieso ein (privater) Bauherr, der sich aktiv um die energetische Sanierung seiner Immobile, die Finanzierung und öffentliche Förderung dieses Vorhabens

bemüht sowie entsprechende Unternehmen beauftragt, nicht in der Lage sein soll, mangels Erkenntnissen aus der historischen Erkundung auch eine technische Erkundung in Auftrag zu geben.

Inhalt der geforderten Verpflichtung ist nicht, dass der Veranlasser die Erkundung zwingend selbst durchzuführen hat. Er kann sich hierfür ebenso kompetentes Fachwissen und Beratung einkaufen, wie er dies für die Sanierung selbst auch tut. Wesentlich ist vielmehr, dass sich der Veranlasser hierdurch nicht der Verantwortung entziehen kann und auch ihn die Obliegenheit trifft, keine Arbeiten zu beauftragen und durchführen zu lassen, wenn mögliche Gefährdungssituationen nicht abgeklärt sind.

Gleichzeitig schafft die Verpflichtung und die aus ihrer Missachtung folgende Sanktion beim Veranlasser die Akzeptanz gegenüber den zu treffenden Schutzmaßnahmen und der hieraus folgenden Kosten. Die Verpflichtungen zu einem Handeln verdeutlicht dem Adressat auch den Ernst der Lage, die Einordnung des geschützten Rechtsguts und die Stärke der drohenden Gefahr. Vor dem Hintergrund des hier betroffenen hohen Rechtsguts Gesundheit und Leben, der steigenden Krankheitsfälle, des tödlichen Krankheitsverlaufs, des hierdurch erzeugten menschlichen Leids, der Kosten, die durch die Erkrankungen entstehen, die Masse an Sanierungstätigkeiten, die in Zukunft bewältigt werden sollen, erscheint der Beitrag des Veranlassers als Inhaber der Gefahrenquelle durch die bloße Informationspflicht über Baujahr oder Baubeginn sowie Bau- und Nutzungsgeschichte nicht angemessen.

- **Geringe Kostenlast - keine Überforderung der (privaten) Auftraggeber / Gefährdung der energetischen Sanierung**

Gegen eine stärkere Einbindung des Veranlassers in die Erkundungspflicht wird von Seiten der Bundesregierung entgegengehalten, dass sie zu einer höheren Kostenlast und damit zu einer Gefährdung/Behinderung der energetischen Sanierung führen würde.

Dies ist nicht der Fall. Grundsätzlich fallen für die Erkundung und die daraus folgenden Maßnahmen Kosten unabhängig davon an, wer die Erprobung durchführt oder beauftragen lässt. Auch wenn der Veranlasser verantwortlich ist, fallen die gleichen Kosten an. Die Kosten entfallen nur, wenn nicht sachgerecht gearbeitet wird und Schutzmaßnahmen nicht ergriffen werden.

Durch die derzeitige Regelung werden **vielmehr zusätzliche und unnötige Kosten erzeugt**, die sich durch eine frühzeitige Erkundung des Veranlassers (erst historisch und sofern notwendig, dann technisch) ausschließen lassen:

- **Störung und Verzögerung des Bauprozesses**

Sind mangels rechtzeitiger Beprobung in der Ausschreibung oder im Angebot keine Hinweise auf Tätigkeiten mit Asbest zu finden, werden auch nicht sachkundige Unternehmen Angebote abgeben und Aufträge erhalten. Durch die fehlende Sachkunde sind diese Unternehmen aber nicht in der Lage, zu erkennen, dass vielleicht die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Unterlagen für die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung unzureichend und weiterreichende Schutzmaßnahmen notwendig sind. Wird Asbest dennoch, beispielsweise durch die Berufsgenossenschaft entdeckt, wird die Baustelle geschlossen und erst wieder freigegeben, wenn die Gefahren beseitigt sind. Aus Vorstehendem folgt, dass der Veranlasser sich ein neues (oder mehrere) Unternehmen suchen muss, das über die notwendigen Qualifikationen für die erforderlichen Arbeiten verfügt.

Erfolgt die Vergabe durch den Auftraggeber jedoch an ein sachkundiges Unternehmen und stellt dieses erst nach Beauftragung fest, dass die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Unterlagen für die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung unzureichend sind, wird das Unternehmen beim Auftraggeber für ggf. notwendige Beprobungen und sich anschließende Schutzmaßnahmen für die besonderen Leistungen Mehrkosten anmelden. Die Mehrkosten begründen sich aus dem Aufwand zur Ausführung der besonderen Leistungen und dem Anspruch auf Vergütung der zusätzlichen Bauzeit. In Folge geht der Auftraggeber mit dieser Vorgehensweise ein hohes finanzielles Risiko ein und muss zusätzlich eine Verlängerung der Ausführungsfristen akzeptieren. An dieses Szenario knüpft sich ggf. auch eine erneute Finanzierungsanfrage an die Bank. Dem gegenüber sind die Kosten sowie die Bauzeit mit einer umfassenden Erkundung und der Ausschreibung der erforderlichen Schutzmaßnahmen kalkulierbar. Die im Entwurf nach § 6 Abs. 2b erweiterte Regelung führt deswegen nicht zur Klärung der Kostentragung, da das Unternehmen auch hiernach immer noch für die besonderen Leistungen Mehrkosten anmelden muss.

Streitigkeiten und gerichtliche Auseinandersetzungen zu Abrechnungsfragen sind in beiden Fällen aufgrund der derzeit intransparenten Regelung im Entwurf vorprogrammiert.

➤ **Vermeidbare Mehrfach-Beprobung**

Kann durch die Informationen des Veranlassers zur Bau- und Nutzungsgeschichte nicht ausgeschlossen werden, dass Asbest vorhanden ist, müsste nach dem vorliegenden Referentenentwurf jedes Gewerk für sich für seine Tätigkeit und seinen Arbeitsbereich die Asbestbelastung prüfen/beprobieren. Bei einer Badsanierung wären beispielsweise Sanitärbetriebe, Estrichleger, Fliesenleger und Elektriker beteiligt, u. U. noch Stuckateure und Fenster-/Glaserbetriebe. Durch diese Mehrfach-Beprobungen sowie die Berechnung jeweils anfallender An- und Abfahrtskosten sowie des Stundenlohns entstehen höhere Kosten. Auch diese Aspekte lassen eine durch den Veranlasser initiierte technische Erkundung (wenn bau- und nutzungsgeschichtliche Informationen nicht ausreichen) für alle von ihm beauftragten Tätigkeiten unter Arbeitsschutzaspekten als beste Lösung erscheinen.

➤ **Entsorgung / Recycling**

Die Wichtigkeit einer frühzeitigen Beprobung wirkt sich für den Veranlasser über den ganzen Bauzyklus von der Planung bis hin zur Entsorgung des Bauabfalls aus. Wird zu spät beprobt oder erst bei Entsorgung festgestellt, dass Asbest im Bauabfall enthalten ist, können sich auch für die Entsorgung Folgeprobleme ergeben, die sich letztlich auch auf die Kosten auswirken. Die Beprobung und das Ergebnis der Beprobung sind für die Entsorgung wichtig, da asbesthaltige Abfälle bereits auf der Baustelle separat von asbestfreien Abfällen gelagert und später getrennt und unterschiedlich entsorgt werden müssen. Missachtet man die Trennung und findet eine Vermischung statt, muss ggf. der gesamte Abfall als gefährlicher Abfall entsorgt werden, was mit entsprechenden Kosten und Folgen für die Umwelt (begrenzte Deponiekapazitäten) einhergeht. Ein Recycling nicht belasteter Abfälle ist damit ebenfalls nicht mehr möglich. Welche Maßnahmen und Kosten für den Veranlasser auch hinsichtlich der Entsorgung anfallen, spielt daher auch bereits bei der Planung des Vorhabens eine Rolle. Der Veranlasser handelt demnach im eigenen Interesse, wenn er die Beprobung frühzeitig vornimmt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die derzeitige Regelung auch für den Veranlasser zu höheren Kosten führt, als bei einer frühzeitigen, umfassenden Erkundung durch diesen, da bereits in der Ausschreibung oder im Angebot die erforderlichen Schutzmaßnahmen kalkuliert werden können.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

Zentralverband Deutsches Baugewerbe