

3. Erfahrungsaustausch „ASBEST“ am 15. Juni 2016 in Dortmund

Asbest in Gebäuden - Bauordnungsrechtliche Aspekte

Dipl.-Ing. Maria-Theresia Erat
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
maria-theresia.erat@senstadtum.berlin.de

Inhalt

Asbest in Gebäuden - Bauordnungsrecht

- ▶ Allgemeines
- ▶ Akteure/ Verantwortliche/ Zuständigkeiten
- ▶ Bauordnungsrecht – Regelungs- und Wirkungsbereich
- ▶ Vollzugsbeispiele
- ▶ Fazit – offene Fragen

Asbest in Gebäuden

Allgemeines

- ▶ Asbest in Gebäuden – vom eingebauten Zustand bis zur Entsorgung – betrifft
 - die Instandhaltung (auch Reinigung),
 - die Sanierung, Modernisierung/ Renovierung
 - den Abbruch von Gebäuden
 - Umgang mit Abbruchmaterialien/ Abfallentsorgung
- ▶ Dafür existieren ordnungsrechtliche, strafrechtliche und privatrechtliche Rechtsvorschriften.
- ▶ Unterscheidung (Bauordnungsrecht)
schwachgebundener/ festgebundener Asbest

Asbest in Gebäuden

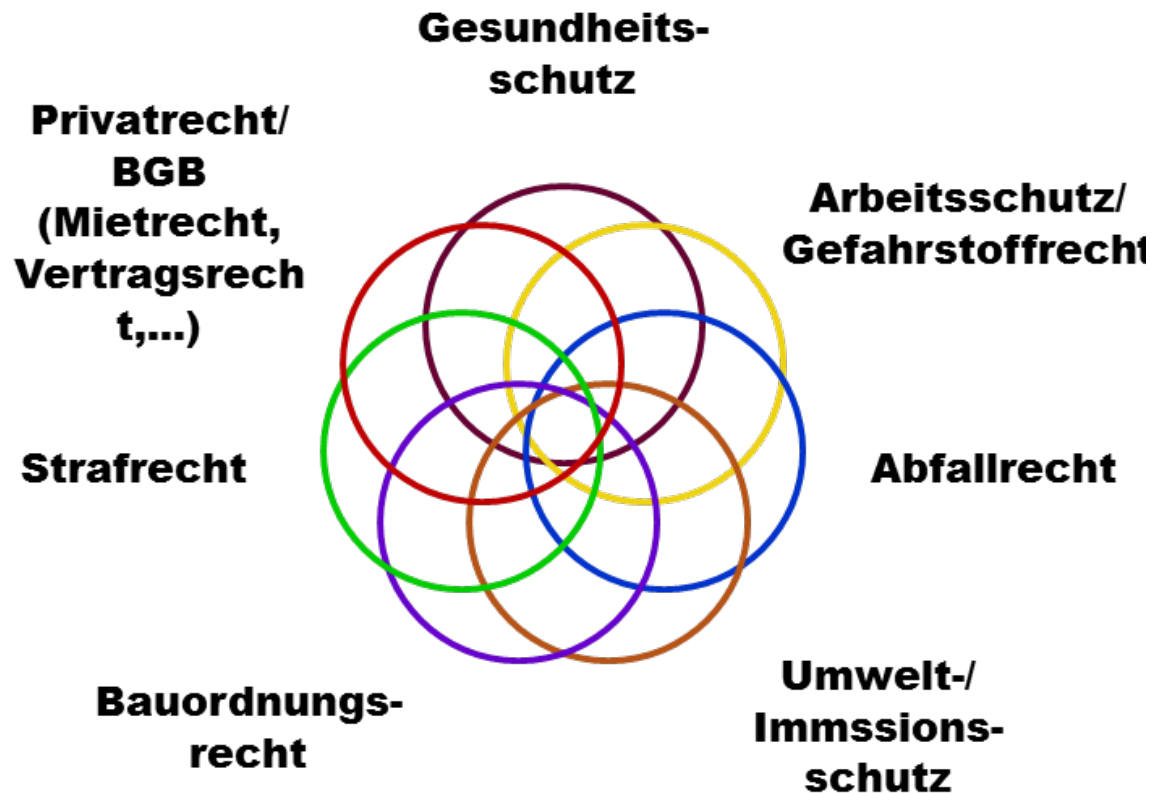
Beispiele für schwachgebundene Asbestprodukte

- ▶ Asbesthaltige Spritzputze und Gipse (Brandschutz), z.B. auf Stützen und Trägern aus Stahl oder Stahlbeton
- ▶ Asbesthaltige Brandschutz-Bauplatten, z.B. Leichtbauplatten „Sokalit“ oder „Promasbest-Platten“
- ▶ Bestimmte Fußbodenbeläge: Cushion-Vinyl-Beläge, Novilon, Asbesthartfliesen
- ▶ Dichtungsmaterialien bzw. Dichtschnüre als Heizungsisolationen, in Rohrleitungsverbindungen
- ▶ Auskleidungen von Nachtstrom-Speicheröfen (älter als 1980)
- ▶ Asbestpappen, z.B. hinter Heizkörpern oder unter Fensterbrettern
.....

Asbest in Gebäuden

Beispiele für festgebundene Asbestbauprodukte

- ▶ Asbestzementplatten oder -tafeln für Fassaden- und Balkonverkleidungen
- ▶ Fugenkitte zur Abdichtung von Bewegungsfugen (z.B. Morinol)
- ▶ Asbestzementfensterbänke, Asbestzementblumenkäste
- ▶ Asbestzementrohre für Abwasser- und Regenwasserableitungen (Toiletten, Bäder, Küchen)
- ▶ Asbestzementkanäle für Luftschächte, Müllabwurfschächte
- ▶ Fußboden-Platten (Flex-Platten, Vinyl-Asbestbodenplatten), asbesthaltige Boden- und
- ▶ Wandkleber
- ▶ Asbestzement-Wellplatten



Ein breiter „Strauß“ an Rechtsvorschriften für...

- Eigentümer, Pächter, Mieter, Nutzer, Bauherren, Unternehmer... über die **Einhaltung** von Vorschriften zu Asbest.
- Behörden zur **Vollzugskontrolle**

Akteure/ Verantwortliche /Zuständigkeiten

Überwachung der Einhaltung – Beispiel Berlin (Länder)

Rechtsbereich

Behörden

- ▶ **Bauordnungsrecht** □ (Gefahrenabwehr) ⇒ Bauaufsichtsbehörden der Bezirke (Untere BA-Behörden)
- ▶ **Arbeitsschutzrecht** ⇒ LAGetSi (Gewerbeaufsichtsämter)
- ▶ **Umweltbezogener Gesundheitsschutz** ⇒ Landesamt für Gesundheit und Soziales – LAGeSo
- ▶ **Inmissionsschutz** ⇒ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
- ▶ **Abfallrecht** ⇒ S.o.
- ▶ *Strafrecht* ⇒ *Landeskriminalamt*

Akteure/ Verantwortliche /Zuständigkeiten

Verpflichtete nach Bauordnung für Berlin (BauO Bln)

- ▶ Bauherr (i.d.R. Vertretung des Eigentümers), §54BauOBln
Bauherr kann auch der Nutzer sein (z.B. bei
Eigenleistungen/ Bestand)
- ▶ Unternehmer (im Auftrag des Bauherrn), § 56 BauO Bln
- ▶ Entwurfsverfasser (im Auftrag des Bauherrn, i.d.R. bei
baugenehmigungspflichtigen Baumaßnahmen),
§ 55 BauO Bln
- ▶ Bauleiter, § 57 BauO Bln

Die am Bau Beteiligten sind jeweils im Rahmen ihres Wirkungskreises für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften verantwortlich!

Akteure/ Verantwortliche /Zuständigkeiten

Berliner Regelung

- ▶ Zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach § 14 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (ASOG Bln) sind außerdem **Eigentümer bzw. Inhaber der tatsächlichen Gewalt** (z.B. Mieterinnen und Mieter als Wohnungsbesitzerinnen und Wohnungsbesitzer) für den gefährdungsfreien Zustand einer „Sache“ verpflichtet.

Bauordnungsrecht – Wirkungsbereich

Grundsätze

- ▶ **Abwehr von Gefahren** für Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen durch Gebäude oder deren Teile
- ▶ „Jedermann“-Regelung
- ▶ Abgrenzung von der **Gesundheitsvorsorge**
- ▶ Allgemeine Anforderung konkretisiert durch Technische Baubestimmung
- ▶ Unterscheidung hinsichtlich des Gefährdungspotentials (Eingriffsbefugnis) zwischen **schwach**gebundenem und **fest**gebundenem Asbest

Bauordnungsrecht - Bautechnische Regeln

Eingeführte Technische Baubestimmung - Asbest-Richtlinie

- ▶ Wegen des hohen Freisetzungsrisikos von schwachgebundenen Asbestfasern gilt die „Richtlinie für die Bewertung und Sanierung schwachgebundener Asbestprodukte in Gebäuden (Asbestrichtlinie)“, Fassung von 1996.
- ▶ Sie enthält Vorgaben
 - für die **Bewertung des Gefährdungspotentials** (Inaugenscheinnahme/ Begehung),
 - für die **Sanierungsdringlichkeit** (3 Dringlichkeitsstufen),
 - zu **Sanierungsmethoden**, endgültige Maßnahmen (drei Sanierungsverfahren)
 - Entfernen (Methode 1),
 - Beschichten mit dafür bauaufsichtlich zugelassenen Beschichtungssystemen (Methode 2) und
 - die räumliche Trennung (Methode 3).

Zeile	Gruppe	Asbestprodukte – Bewertung der Dringlichkeit einer Sanierung		
			Bewertung*)	Bewertungszahl
		Gebäude:		
		Raum:		
		Produkt:		
1	I	Art der Asbestverwendung		
2		Spritzasbest	<input type="radio"/>	20
3		Asbesthaltiger Putz	<input type="radio"/>	10
4		Leichte asbesthaltige Platten	<input type="radio"/>	5, 10 oder 15
		Sonstige asbesthaltige Produkte	<input type="radio"/>	5, 10, 15 oder 20
5	II	Asbestart		
6		Amphibol-Asbeste	<input type="radio"/>	2
		Sonstige Asbeste	<input type="radio"/>	0
7	III	Struktur der Oberfläche des Asbestprodukts		
8		Aufgelockerte Faserstruktur	<input type="radio"/>	10
9		Feste Faserstruktur ohne oder mit nicht ausreichend dichter Oberflächenbeschichtung	<input type="radio"/>	4
		Beschichtete, dichte Oberfläche	<input type="radio"/>	0
10	IV	Oberflächenzustand des Asbestprodukts		
11		Starke Beschädigungen	<input type="radio"/>	6
12		Leichte Beschädigungen	<input type="radio"/>	3
		Keine Beschädigungen	<input type="radio"/>	0
13	V	Beeinträchtigung des Asbestprodukts von außen		
		Produkt ist durch direkte Zugänglichkeit (Fußboden bis Greifhöhe) Beschädigungen ausgesetzt	<input type="radio"/>	10
14		Am Produkt werden gelegentlich Arbeiten durchgeführt	<input type="radio"/>	10
15		Produkt ist mechanischen Einwirkungen ausgesetzt	<input type="radio"/>	10
16		Produkt ist Erschütterungen ausgesetzt	<input type="radio"/>	10
17		Produkt ist starken klimatischen Wechselbeanspruchungen ausgesetzt	<input type="radio"/>	10
18		Produkt liegt im Bereich stärkerer Luftbewegungen	<input type="radio"/>	10
19		Im Raum mit dem asbesthaltigen Produkt sind starke Luftbewegungen vorhanden	<input type="radio"/>	7
20		Am Produkt kann bei unsachgemäßem Betrieb Abrieb auftreten	<input type="radio"/>	3
21	Das Produkt ist von außen nicht beeinträchtigt	<input type="radio"/>	0	
22	VI	Raumnutzung		
23		Regelmäßig von Kindern, Jugendlichen und Sportlern benutzter Raum	<input type="radio"/>	25
24		Dauernd oder häufig von sonstigen Personen benutzter Raum	<input type="radio"/>	20
25		Zeitweise benutzter Raum	<input type="radio"/>	15
		Nur selten benutzter Raum	<input type="radio"/>	8
26	VII	Lage des Produkts		
27		Unmittelbar im Raum	<input type="radio"/>	25
28		Im Lüftungssystem (Auskleidung oder Ummantelung undichter Kanäle) für den Raum	<input type="radio"/>	25
29		Hinter einer abgehängten undichten Decke oder Bekleidung	<input type="radio"/>	25
		Hinter einer abgehängten dichten Decke oder Bekleidung, hinter staubdichter Unterfangung oder Beschichtung, außerhalb dichter Lüftungskanäle	<input type="radio"/>	0
30	Summe der Bewertungspunkte			
31	Sanierung unverzüglich erforderlich (Dringlichkeitsstufe I)		<input type="radio"/>	≥ 80
32	Neubewertung mittelfristig erforderlich (Dringlichkeitsstufe II)		<input type="radio"/>	70–79
33	Neubewertung langfristig erforderlich (Dringlichkeitsstufe III)		<input type="radio"/>	< 70

*) Zutreffendes bitte ankreuzen. Wurden innerhalb einer Gruppe mehrere Bewertungen angekreuzt, darf bei der Summenbildung (Zeile 30) nur eine – die höchste – Bewertungszahl berücksichtigt werden.

Bewertung der Dringlichkeit einer Sanierung

- Art der Asbestverwendung,
- Asbestart,
- Struktur der Oberfläche des Asbestprodukts,
- Oberflächenzustand des Asbestprodukts,
- Beeinträchtigung des Asbestprodukts von außen,
- Raumnutzung,
- Lage des Produkts.

Bauordnungsrecht - Bautechnische Regeln

- ▶ Für fest gebundene Asbestprodukte liegen derzeit grundsätzlich keine gesundheitsmedizinisch begründeten Gefahrenhinweise vor, die ein **bauaufsichtliches Eingreifen** rechtfertigen, **solange sie in einwandfreiem Zustand sind und nicht mechanisch beansprucht werden** (Schleifen, Bohren, Sägen).
- ▶ Bisher gibt es **nur** verschiedene **Handlungsempfehlungen** zum Umgang mit intakten und auch nicht intakten festgebundenen Asbestprodukten.
- ! **Weder die Asbestrichtlinie/ das Bauordnungsrecht (noch andere Rechtsvorschriften) fordern derzeit den Ausbau von Asbestbauprodukten**

Bauordnungsrecht – Bauaufsichtsbehörden

Aufgaben und Befugnisse (§ 58 BauO Bln)

- ▶ „Die Bauaufsichtsbehörden haben bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen **darüber zu wachen**, dass **die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten** werden, **soweit nicht andere Behörden zuständig sind**. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.“
- ▶ Die Bauaufsichtsbehörden entscheiden nach Ermessen im Einzelfall.
- ▶ Die Maßnahmen müssen geeignet und angemessen sein.

Bauordnungsrecht

Bewertung eines Asbestverdachts – Was?

- ▶ Bewertung der tatsächlichen Gesundheits-oder Umweltgefahr durch asbesthaltigen Baustoff/-bauteil im Einzelfall: Handelt es sich um Asbest? Um welche Bindungsform? Ggf. Gesundheits-/Umweltmedizinische Bewertungen erforderlich!
- ▶ Schwachgebundener Asbest: Asbestrichtlinie (Bewertung durch Inaugenscheinnahme/ Begehung durch Asbestsachverständige)
- ▶ Festgebundenen Asbestprodukte: Keine bautechnischen Vorgaben vorhanden! Empfehlung: Vorgehen zur Bewertung der Risiken analog Asbestrichtlinie.
- ▶ im Zweifel: zerstörungsfreie Untersuchung (intakte festgebundene Asbestprodukte dürfen NICHT zerstört werden!), Stauproben, ...
- ▶ Maßnahmen zur Behebung der Gefahr in Übereinstimmung mit dem Gefahrstoffrecht

Bauordnungsrecht

Wahrung des ordnungsgemäßen Zustands

Pflicht des Eigentümers, Bauherren oder seine „Erfüllungsgehilfen“:

- ▶ Die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen/ bautechnischen Vorschriften, die Bewertung eines möglichen Asbestrisikos ist Aufgabe des Bauherrn/ Eigentümers! Dazu gehören bei begründeten Hinweisen (Baujahr vor 1993):
 - die Anwendung der Asbestrichtlinie zur Vermeidung durch Gefahren durch schwachgebundenen Asbestbaustoffe/-teile,
 - Die ordnungsgemäße Instandhaltung: das Erkennen, die regelmäßige „Kontrolle“/ Wartung/ Reinigung (Instandhaltung) und die regelkonforme Instandsetzung von rechtmäßig eingebauten festgebundenen Asbestbauteilen/-stoffen geraten in Übereinstimmung mit dem Arbeitsschutzrecht.

Bauordnungsrecht

Bauaufsichtsbehörden bei Anzeigen

- ▶ Grundsätzlich muss derjenige, der einen Asbest-Verdacht gegenüber den Bauaufsichtsbehörden äußert, diesen hinreichend begründen!
- ▶ Anlassbezogenes Tätigwerden. Grundsätzlich keine Ermittlung, ob es sich überhaupt um Asbest handelt.
- ▶ Die BWA ermitteln und veranlassen Maßnahmen nach Ermessen. Die Maßnahmen müssen geeignet und angemessen sein.
- ▶ Relevant für die Anordnung von Maßnahmen: gesicherte Kenntnisse und belastbare Eingriffsvoraussetzungen! Ggf. gesundheitsmedizinische/ umweltrelevante Bewertung erforderlich!
- ▶ Schnittstellen mit anderem einschlägigen Ordnungsrecht prüfen (z.B. Arbeitsschutz), Austausch empfohlen.

Vollzugsbeispiele

Beispiel 1: Asbestzementwellplatten

- ▶ Bauordnungsrechtlich relevant: Bewertung des Zustands (Instandhaltung), Tauglichkeit des Dachs eingeschränkt?
- ▶ Bewertung des Risikos durch freigesetzte Fasern aus Verwitterung? Umweltrechtliche/ umweltmedizinische Erkenntnisse erforderlich (ggf. Amtshilfe Gesundheit im Einzelfall)
- ▶ Ggf. SI-Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Gefahrstoffrecht/ Überdeckungsverbot



**Oberflächlich verwitterte
Asbestzementwellplatten**

Quelle: Bild C1 aus 2 / 2010 BBSR-Berichte KOMPAKT

Vollzugsbeispiele

Beispiel 2 - Gebrochene Vinylasbest-Platte

- ▶ Erster Schritt im Mietwohnungsbau: Mieter-Vermieter-Information (Anzeige)
- ▶ Risikobewertung und Beseitigung der Gefahrensituation durch Eigentümer, falls notwendig Aufforderung durch BWA
- ▶ Wahl der Maßnahme zur Gefahrenbeseitigung ist Entscheidung des Eigentümers. Gefahrstoffrecht bleibt zu beachten. überlassen)
- ▶ Erste Sicherung durch BWA (oder andere Behörden): temporäres Abdecken.



Gebrochene Vinylasbest-Platte

Quelle: www.haustechnikdialog.de
Forum Asbesthaltiger-Boden-und-Kleber

Vollzugsbeispiele

Beispiel 3 - Nicht ordnungsgemäß durchgeführte Arbeiten

z.B. an asbesthaltigem Fußbodenbelag

- ▶ Verstoß gegen **arbeitsschutzrechtliche** Vorschriften
 - ⇒ Eingreifen LAGetSi (Gewerbeaufsicht)
 - ⇒ Baustopp/ Abziehen der Arbeiter
 - ⇒ Arbeitsschutz ist erfüllt
- ▶ **Gefahr i.S.d. Bauordnungsrechts** vorhanden?
 - Bewertung des Gesundheitsrisikos und Beseitigung der Gefahrenquelle (Reinigung, Lüften, u.a.): Eigentümer-/ Bauherrenpflicht
 - Regelverfahren „Aufforderung durch Bauaufsichtsbehörde“ verzögert erheblich. „Ersatzvornahme“ liegt im Ermessen der Behörde.
 - Baustopp und je nach Risiko Nutzungsuntersagung möglich

Fazit – Fragestellung 1

Die Verpflichtung für eine ordnungsgemäße Instandhaltung eines Gebäudes in Bezug auf die Abwehr von Gesundheits-/Umweltgefahren wird im Bauordnungsrecht bisher ausschließlich allgemein gefordert.

- ➔ Es besteht grundsätzlich KEIN Gebot zum Ausbau von Asbeststoffen oder -bauteilen.
- ➔ Es existieren keine bauordnungsrechtlichen Spezialvorschriften für die Instandhaltung zur Sicherstellung von festgebundenem Asbest (z.B. Wartungs-, Inspektionszyklen, Risikobewertung o.ä.)
- ➔ Es fehlen konkrete Festlegungen zur Unterscheidung der Gefährdungsbeurteilung und der Vorsorge.

Die Umsetzung bzw. Anwendung der Pflichten wird ohne konkrete Handlungsvorgaben erschwert.

Fazit – Fragestellung 2

Die Verpflichtung für die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen zur Instandhaltung eines Gebäudes in Bezug auf die Abwehr von Gesundheits-/Umweltgefahren liegen grundsätzlich beim Eigentümer oder beim Inhaber der tatsächlichen Gewalt (Mieter, Pächter, „Nutzer“, ...)

- ➔ Nutzer, Mieter, Pächter (Eigenleistung) über die eigenen Pflichten informieren!
- ➔ Die Beziehungen zwischen Eigentümern und Inhaber der tatsächlichen Gewalt regelt das Privatrecht:

Nicht selten Schwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen der Instandhaltung z.B. durch Unkenntnis der jeweils eigenen Pflichten oder durch Mieter-Vermieter-Konflikte

Fazit – Fragestellung 3

Unterschiedliche Schutzzielbetrachtungen

Unterschiedliche Schutzziele können zu unterschiedlich (strengen) Vorschriften führen, z.B.:

Bauordnungsrecht: Abwehr akuter Gefahren durch Gebäude/ Bauteil

Gefahrstoffrecht: Schutz vor Gefahren für Arbeitnehmer, auch vorbeugend für zukünftigen Arbeiten.

- ➔ Die Sanierungsmethoden nach der Asbestrichtlinie gelten nur für schwachgebundenen Asbest und dürfen NICHT grundsätzlich bzw. nur begrenzt auf festgebundenen Asbest angewendet werden! („Überdeckungsverbot“ nach § 16 in Verbindung mit Anhang II Nr. 1 der Gefahrstoffverordnung)
- ➔ Diskrepanz zwischen den bauordnungsrechtlich zulässigen Sanierungsmöglichkeiten für schwachgebundenen gegenüber den möglichen für festgebundenen Asbest nach dem Gefahrstoffrecht vorhanden.

Fazit – Fragestellungen 4

Die Bewertung einer tatsächlichen Gesundheitsgefahr durch asbesthaltige Baustoffe/-bauteile und die Wahl der angemessenen Mittel wird durch die Bauaufsichtsbehörden bisher sehr unterschiedlich praktiziert.

- ▶ Bauordnungsrechtlich relevant: belastbare Eingriffswerte oder Eingriffsvoraussetzungen
- ▶ Es fehlen allgemeinverbindliche gesundheits- und umweltmedizinisch Merkmale oder Kenngrößen für festgebundenen Asbest bzw. für Asbestrisiken allgemein (Interpretationsspielraum und eine Vielfalt von Positionen beim Umgang mit Asbest)
- ▶ Hier ist die enge Abstimmung mit allen beteiligten Ressorts und aktuelle gesundheits-/ umweltmedizinische Erkenntnisse wichtig.

Fazit – Fragestellungen 5

Die Beseitigung der bauordnungsrechtlichen Gefahrensituation bedeutet NICHT grundsätzlich den Ausbau von Asbestprodukten!

Die Forderung nach einem generellen Ausbaugebot sollte sorgfältig untersucht werden!

- ➔ Die Frage Ausbau oder Verbleib sollte produkt- und einbauabhängig und in Abwägung der möglichen Konsequenzen differenziert untersucht werden!
- ➔ Die Konsequenzen müssen bis zu Ende gedacht werden, insbesondere auch die Asbestentsorgung und die dauerhaft sichere Asbestlagerung (Kreislaufwirtschaft).
- ➔ Hierüber ist eine gemeinsame Schutzzieldefinition erforderlich!
- ➔ Welche anderen Risikostoffe (z.B. PCP, Lindan-behandelte Holzbauteile,...) sind ggf. auch zu betrachten?

www.stadtentwicklung.berlin.de

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit