

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf der Bundesregierung für eine Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen

(Bearbeitungsstand: 15.03.2022)

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23
B - 1050 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Abteilung Sach- und Technische Versicherung, Schadenverhütung, Statistik

E-Mail: sachversicherung@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Das vom Gesetzgeber mit dem Referentenentwurf vom 15.03.2022 verfolgte Ziel der Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Krebserkrankungen ist richtig. Auch die Einführung besonderer Informations- und Mitwirkungspflichten des Veranlassers von Tätigkeiten in Bezug auf Asbest im neuen § 5 Abs. 3 GefStoffVO (sog. „Bauherrenverantwortung“) ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist die widerlegbare Vermutung, dass in Gebäuden mit Baubeginn vor dem 31. Oktober 1993 Asbest vorhanden ist, ein grundsätzlich tragfähiger Ansatz.

Gleichwohl fehlt es dem Entwurf sowohl an einer zutreffenden Gesetzesfolgenabschätzung als auch an Proportionalität.

Vor allem die Schlussfolgerung, dass für Bürgerinnen und Bürger durch die Einführung der Informations- und Mitwirkungspflichten lediglich ein vernachlässigbarer Erfüllungsaufwand („in nicht relevantem Umfang“) entstehe, ist weder nachvollziehbar noch richtig. Auch die „entlastenden Aspekte“ für die Wirtschaft sind nicht erkennbar. Hier stellt der Entwurf eine unsubstantiierte Behauptung auf.

Richtig ist vielmehr, dass der Aufwand für die künftig erforderliche technische Erkundung in vielen Fällen in keinem Verhältnis zum Umfang der geplanten handwerklichen Tätigkeit stehen wird. Dies wird das ohnehin bereits bestehende Ausweichverhalten (z. B. „Flucht in die Schwarzarbeit“) vor allem bei kleineren handwerklichen Dienstleistungen mit Substanzeingriff (z. B. „Dübel setzen“) weiter befördern – mit allen negativen Folgen für das allgemeine Schutzniveau. Insofern konterkariert der Entwurf an dieser Stelle das Ziel des verbesserten Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Wir regen daher dringend an, für die Umsetzung der Bauherrenverantwortung konkrete Vorgaben zu machen, die zu einem verhältnismäßigen Aufwand bei Tätigkeiten gemäß § 5 Abs. 3 GefStoffVO führen. Auf diese Weise könnte auch unerwünschtes Ausweichverhalten in der Praxis vermieden werden. Konkret schlagen wir vor, einen Gebäudepass für Asbestfreiheit einzuführen, der repetitive Begutachtungen obsolet macht.

1. Einleitung

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft begrüßt und unterstützt die Bemühungen der Bundesregierung um die Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Krebserkrankungen. Die neuen Vorgaben insbesondere der GefStoffV und der nachgeschalteten Regelwerke, wie z. B. die TRGS 519, tragen grundsätzlich zu dieser Verbesserung bei.

Wir teilen die Einschätzung, dass die Arbeitsschutzvorschriften in Bezug auf Asbest durch die weitverbreitete „Do-it-yourself-Praxis“ und im Bau-sektor wegen fehlender Sach- und Fachkunde aufgrund des enormen Wettbewerbsdrucks zu oft missachtet und unterlaufen werden. Die Einführung besonderer Informations- und Mitwirkungspflichten des Veranlassers von Tätigkeiten in Bezug auf Asbest im neuen § 5 Abs. 3 GefStoffVO – der sogenannten Bauherrenverantwortung – die auch für private Haushalte gilt, ist ein grundsätzlich tragfähiger Weg, diesen „Graubereich“ im bisherigen Umgang mit Asbest aufzuhellen. So kann die Bauherrenverantwortung für mehr Klarheit bei den Verantwortlichkeiten sorgen.

Gleichwohl kann der Einschätzung im Referentenentwurf zum Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger unter E.1 sowie für die Wirtschaft unter E.2 nicht gefolgt werden. Beide Einschätzungen sind unsubstantiiert und an entscheidenden Stellen ergebnisfehlerhaft.

Da vor allem der Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger erheblich zunehmend wird, hat die unzutreffende Gesetzesfolgenabschätzung erhebliche Auswirkungen auf die Frage, ob der Referentenentwurf in der Praxis das Schutzniveau hebt oder sogar senkt. Wir kommen zu dem Schluss, dass der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form das Gegenteil dessen bewirkt, was er zu erreichen versucht.

2. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ist mit erheblichem Erfüllungsaufwand zu rechnen. In der Beschreibung der Regelungsfolgen in Rahmen der Gesetzesbegründung unter VI.4. wird dies lediglich angedeutet, aber nicht konsequent zu Ende gedacht.

Die Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen und ihrer Dienstleister bei der Wiederherstellung nach Gebäudeschäden zeigen, dass Immobilienbesitzer über das Vorhandensein von Asbest in ihrem Gebäude nur selten ausreichend informiert sind. Die besonderen Informations- und Mitwirkungspflichten bei der Veranlassung von Tätigkeiten am Gebäude im Sinne des neuen § 5 Abs. 3 GefStoffVO – ob zwecks Renovierung oder zur Behebung eines Brand-, Leitungswasser- oder Schimmelschadens – wer-

den deshalb bei Gebäuden mit Baubeginn vor dem 31. Oktober 1993 **wiederkehrende technische Erkundungsmaßnahmen erforderlich** machen.

Denn die Feststellung des Baubeginns reicht nach dem Willen des Gesetzgebers zur Freizeichnung nicht aus. Schließlich könnten auch später – z. B. im Zuge von Renovierungs- oder Ausbesserungsarbeiten bis 1993 – asbesthaltige Putze, Spachtel oder Kleber im Gebäude verwendet worden sein.

Um im Einzelfall Erkenntnis- und damit Rechtssicherheit herzustellen und regelkonformes Arbeiten zu gewährleisten, bleibt daher nur die anlassbezogene Erkundung vor jeder Form von handwerklicher Tätigkeit mit Eingriff in die Gebäudesubstanz. Dieser Eingriff beginnt mit dem Setzen eines einzigen Dübels und endet mit der Kernsanierung. In diesen Fällen ist – unabhängig von den Kosten der handwerklichen Tätigkeit selbst – immer eine Begutachtung notwendig. Denn die Alternative, die Tätigkeiten unter der Annahme durchzuführen, dass Asbest vorhanden sei, hätte umfangreiche asbestspezifische Schutzmaßnahmen zur Folge, deren Kosten – inklusive Ausführung und Entsorgung - noch weit über dem Aufwand für eine Begutachtung liegen würden.

Konkret wird sich die Durchführung der technischen Erkundung auf Asbest an den die GefStoffVO konkretisierenden Regelwerken orientieren müssen. Das sind etwa die „Leitlinie für die Asbesterkundung zur Vorbereitung von Arbeiten in und an älteren Gebäuden“ der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (baua) von 2020, die „Branchenlösung Asbest beim Bauen im Bestand“ der BG BAU von 2021 und die VDI 6202 Blatt 3 „Schadstoffbelastete bauliche und technische Anlagen / Asbest – Erkundung und Bewertung“ von 2021.

Insbesondere die Umsetzung der neuen VDI 6202 Blatt 3 hat dabei einen erheblich vergrößerten Erfüllungsaufwand zur Folge. Eine entsprechende Beispielrechnung enthält die Veröffentlichung von Martin Wesselmann „Asbest – erneut brisant“ in „Gebäudeschadstoffe und Innenraumluft“, Band 11, Verlag Rudolf Müller, Köln 2020. Dort wird festgestellt, dass allein für die Vorbereitung von Renovierungsarbeiten an Wänden einer etwa 70 m² großen Altbauwohnung mit Begutachtungskosten von rund 3.000 € gerechnet werden muss.

Erfahrungsgemäß wächst der Aufwand der Beprobung mit dem Umfang der geplanten Arbeiten. Er erstreckt sich von Wandöffnungen für eine einzelne Stromleitung bis hin zu komplexen Sanierungsvorgängen. Die dafür erforderlichen Einzelbewertungen münden unter Berücksichtigung des Kostenaufwands pro Erkundung rasch in Größenordnungen, die ohne

Zweifel für die Bürgerinnen und Bürger einen ganz erheblichen Erfüllungsaufwand darstellen.

Davon betroffen sind mindestens 10 Millionen Wohngebäude in Deutschland mit einem Baujahr vor 1993. Jedes dieser Gebäude wird früher oder später renovierungsbedürftig oder muss nach einem Schaden instandgesetzt werden. Somit wird zwangsläufig jede Immobilienbesitzerin und jeder Immobilienbesitzer, die oder der die erforderlichen Tätigkeiten dann veranlasst, den erheblichen Mehraufwand für die technische Erkundung oder für asbestspezifische Maßnahmen tragen müssen.

Daher kann der Aussage, dass die Kosten der technischen Erkundung als nachrangig zu betrachten seien und lediglich ein vernachlässigbarer Erfüllungsaufwand entstehe, nicht gefolgt werden.

Vielmehr gilt:

- Je geringfügiger die handwerkliche Tätigkeit mit Substanzeingriff ausfällt, desto größer ist das Missverhältnis zwischen Handwerkerleistung und den anfallenden Begutachtungskosten (fehlende Proportionalität).
- Dies treibt Handwerker und Bauherrn gerade bei kleineren handwerklichen Arbeiten (weiter) in die Illegalität. Niemand wird sich etwa eine Lichtleiste mit vier Dübeln für 200,- EUR setzen lassen, wenn für die Begutachtung ein Mehrfaches an Kosten aufgewendet werden muss.
- Es ist daher mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die Informations- und Mitwirkungspflichten in diesen Fällen bewusst nicht befolgt und der Arbeitsschutz vorsätzlich weiter umgangen wird.

Auf diese Problem geht der Gesetzentwurf weder sachgerecht ein noch skizziert er hierfür einen praxistauglichen Lösungsansatz.

Der Gesetzentwurf konterkariert damit im Ergebnis Zweck und Schutzziel.

3. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Hinsichtlich des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft soll die Verordnung belastende und entlastende Aspekte enthalten. Nach unserer Einschätzung wird die Verordnung die Wirtschaft erheblich belasten. Entlastende Aspekte sind dagegen nicht erkennbar.

Die Bauherrenverantwortung im Sinne des neuen § 5 Abs. 3 GefStoffVO in Verbindung mit der Vermutung für das Vorhandensein von Asbest in Gebäuden mit Baubeginn vor dem 31. Oktober 1993 wird bei Sanierungen

zu einer Vielzahl von Projektverzögerungen durch die zeitaufwändige Erkundung führen. Die Kosten für Probenahmen und Analytik werden – wie unter 2. gezeigt – erheblich steigen. Die Belastung wird alle rechtskonform arbeitenden Unternehmen treffen. Der wettbewerbsverzerrende Anreiz für Bauherren, auf nicht sach- und fachkundig arbeitende Mitbewerber oder gar Schwarzarbeit auszuweichen, dürfte sich daher vergrößern. Hier sind in erster Linie die Aufsichtsbehörden gefordert, zu verhindern, dass das Ziel eines verbesserten Gesundheitsschutzes dadurch konterkariert wird.

Die sich durch den neuen § 5 Abs. 3 GefStoffV ergebenden erheblichen Mehraufwendungen werden sich auch auf die Regulierung von versicherten Brand-, Leitungswasser und Schimmelschäden kostentreibend auswirken. Denn die Kosten der Asbesterkundung werden in aller Regel als mitversicherte Kosten bei der Behebung solcher Schäden anzusehen sein.

Schon bei der Schadenaufnahme sind zusätzlich geeignete Überprüfungs- und Analytik-Erfordernisse mit einzuplanen. Nach Brandschäden ist die Gefahr einer Faserfreisetzung aus asbesthaltigen Putzen, Spachtelmassen oder Klebern oft gegeben und bereits bei der Erstbegehung zu berücksichtigen. Bei der Sanierung von Leitungswasser- und Schimmelschäden gilt dies erst bei der Beprobung, spätestens aber bei der Sanierung. Wegen der Asbestvermutung ist diese entweder durch aufwändige Probenahmen (Erkundung) zu widerlegen oder bei der Durchführung der Sanierungsarbeiten vom Vorhandensein von Asbest auszugehen. Das bedeutet einen deutlichen Mehraufwand für Beprobung, Arbeitsschutz und Entsorgung insbesondere bei kleinen und mittleren Schäden.

Nach konservativer Schätzung auf Grundlage der Verbandsstatistiken dürften sich die Kosten für die Schadenbeseitigung allein in der Wohngebäudeversicherung um mindestens 600 Mio. EUR p.a. erhöhen.

Die Versicherer müssen diese Mehrkosten einkalkulieren und in ihren Prämien berücksichtigen. Diese werden letztlich die Versicherungsnehmerinnen und -nehmer zusätzlich belasten.

4. Lösungsvorschlag

Der Erfüllungsaufwand Bürgerinnen und Bürgern sowie für die Wirtschaft muss seitens des Gesetzgebers realistisch dargestellt werden.

Um die Mehrbelastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft durch die neue Bauherrenverantwortung in Verbindung mit der Asbestvermutung für ältere Gebäude in verhältnismäßigen Grenzen zu halten,

werden dahingehende konkretisierende Ausführungsvorschriften für die Asbesterkundung benötigt. Die VDI 6202 Blatt 3 erscheinen bei normgemäßer Auslegung für viele, in der Gutachterpraxis vorkommende Untersuchungsfälle nicht umsetzbar (vgl. dazu Stellungnahme der AGÖF zur Richtlinie VDI 6202-3 (9/2021) vom 14.01.2022).

Asbestfreiheit muss nach dem vorliegenden Entwurf immer wieder aufs Neue nachgewiesen werden – vor jedem Eingriff in die Gebäudesubstanz. Dies ist weder praxisgerecht noch lösungsorientiert.

Denkbar hingegen wäre etwa die Einführung eines Gebäudepasses für Asbestfreiheit. Bei der Planung von Renovierungen oder im Schadenfall könnte dann unter Verweis auf den Gebäudepass auf die Asbesterkundung oder asbestspezifische Schutzmaßnahmen verzichtet werden. Perspektivisch könnte hierfür die digitale Erfassung von Gebäudedaten (Building Information Modeling) genutzt werden.

Berlin, den 09.05.2022