

Berlin, den 26. August 2025

## **Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung.**

### **Anhörung Länder und Verbände.**

#### **Gemeinsame Stellungnahme:**

Die im Handwerk und bei der BAUINDUSTRIE organisierten Unternehmen nehmen den Arbeits- und Gesundheitsschutz ihrer Beschäftigten sehr ernst. Deshalb haben sich der HDB und der ZDB beispielsweise auch im Rahmen des nationalen Asbestdialogs intensiv eingebracht und als Sozialpartner gemeinsam mit der IG BAU und der BG BAU noch vor Inkrafttreten der letzten GefStoffV-Novelle für wirksame und praktikable Arbeitsschutzregelungen eingesetzt. Ein Ergebnis war die Branchenlösung „Asbest beim Bauen im Bestand“, die mittlerweile zu einem von der BG BAU herausgegebenen Leitfaden für handwerksnahe Tätigkeiten weiterentwickelt worden ist.

In allen Gebäuden, die bis zum 31.10.1993 gebaut wurden, können Asbestfasern vorhanden sein, die in vielen Fällen als solche nicht erkennbar sind.<sup>1</sup>

Laut Sachstandsbericht des BMU zum nationalen Asbestdialog wurden 80 % des Baubestandes in Deutschland vor dem Asbestverbot 1993 errichtet. In etwa 25 % aller Gebäude und Bauwerke sind danach asbesthaltige Baustoffe verwendet worden, sodass etwa 20 % aller Bauwerke in Deutschland Asbest in unterschiedlichen Bauteilen enthalten könnten.<sup>2</sup> Das sind laut BG BAU mehr als 9,4 Millionen Gebäude.

Viele dieser Gebäude werden in den kommenden Jahren (energetisch) saniert. Um die Herausforderung einer auch von der EU gewollten „Renovation Wave“ zu meistern, wird es nicht nur auf die laut Erfüllungsaufwand existierenden 1.165 klassischen Asbestsanierungsbetriebe ankommen, die über eine Zulassung für Abbruch-, Sanierungs- und Instandhaltungsarbeiten verfügen und Tätigkeiten im roten Bereich ausführen (Seite 8 und 9 im Entwurf), sondern vor allem auch auf Betriebe der Bauwirtschaft. Das BMAS geht von 220.867 Arbeitgebern aus dem Bereich des Ausbaugewerbes aus und rechnet jährlich mit 36.800 unternehmensbezogenen Anzeigen für Tätigkeiten im Bereich des mittleren und niedrigen Risikos. Die ergänzenden Anzeigen

---

<sup>1</sup> BR-Drs. 403/24, S. 25.

<sup>2</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/Asbestdialog/2020-05-07-asbestdialog-sachstand-bmu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/Asbestdialog/2020-05-07-asbestdialog-sachstand-bmu.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

nach Ort und Zeit, die jedes Mal bei wechselnder Arbeitsstätte erfolgen, sind hier nicht erwähnt.

Diese Prämisse des Verordnungsgebers setzt aber voraus, dass sich entsprechend viele Betriebe finden, die Tätigkeiten mit Asbest beim Bauen im Bestand als Geschäftsfeld betreiben wollen und werden. Schon heute wird jedoch aus der Praxis die Tendenz geschildert, dass Unternehmen aufgrund der hohen Anforderungen und Hürden das Aufgabenfeld „Asbest“ weitgehend den hierauf spezialisierten Firmen überlassen wird. Insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen ist diese unternehmerische Entscheidung ganz maßgeblich davon abhängig, welcher bürokratische sowie sonstige Aufwand damit verbunden ist und ob eine reale Möglichkeit verbleibt, Arbeitsschutz zu gewährleisten. Das betrifft neben dem Schulungsaufwand für die Qualifizierung der Beschäftigten, den für Anzeigepflichten zu betreibenden Aufwand nicht zuletzt die Abwicklung der Aufträge selbst (arbeitsschutztechnisch und kaufmännisch – Stichwort Veranlasserpflicht).

Die Gefahrstoffverordnung soll mit diesem Referentenentwurf im Wesentlichen in zwei Punkten geändert werden, um die EU-Asbestrichtlinie vollständig in nationales Recht umzusetzen. Dies betrifft:

- Einführung einer **Genehmigungspflicht von Abbrucharbeiten im Bereich mittleren und niedrigen Risikos** (§ 11a Abs. 4a i.V.m. Anhang I Nr. 3.5 Abs. 2a zur Umsetzung von Art. 15 der Richtlinie 2009/148/EG),
- **zusätzliche Angaben**, die der Arbeitgeber **im Rahmen der Anzeige** an die zuständige Behörde machen muss (§ 11a Abs. 4 i.V.m. Anhang I Nr. 3.5 Abs. 2 zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 lit d der RL 2009/148/EG).

Geändert werden soll auch Art. 20 Abs. 3 Nr. 4 lit. b. GefStoffV durch eine dynamische Verweisung auf die Asbest-Richtlinie, Krebs-Richtlinie und Agenzien-RL sowie die Einführung einer Übergangsfrist in § 25 Abs. 6a GefStoffV-E hinsichtlich der Sachkundequalifikation für die aufsichtsführende Person nach § 11a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 GefStoffV.

## 1. **Behördliche Genehmigung nach § 11a Absatz 4a i.V.m. Anhang I Nr. 3.5 Abs. 2a GefStoffV-E**

Der Entwurf sieht vor, dass Unternehmen zukünftig eine Genehmigung der zuständigen Behörde benötigen, wenn Abbrucharbeiten im Bereich des niedrigen und mittleren Risikos durchgeführt werden sollen.

Die Genehmigung soll auf Grundlage einer unternehmensbezogenen Anzeige erteilt werden, wenn der Arbeitgeber **nachgewiesen** hat, dass (Anhang I Nr. 3.5 Abs. 2a GefStoffV-E)

1. *die für die Tätigkeiten notwendige personelle und sicherheitstechnische Ausstattung gegeben ist und*
2. *die Einhaltung der einschlägigen Arbeitsschutzvorschriften gewährleistet ist.*

Die Genehmigung wird durch einen Bescheid gegenüber dem Antragsteller für den Zeitraum von sechs Jahren erteilt.

Es handelt sich zwar um eine 1:1-Umsetzung, erlaubt seien trotzdem folgende Hinweise:

### **Bewertung des Erfüllungsaufwandes / Konkretisierung des Abbruchbegriffs**

Entgegen den derzeitigen Bestrebungen der Entbürokratisierung stellt eine weitere Genehmigungspflicht und die hierzu notwendigen Nachweise und Angaben einen erneut erhöhten bürokratischen Aufwand und damit zusätzliche Kosten dar, die aufgrund ihrer Betriebsgröße und personellen Kapazitäten KMU besonders beschweren. Die Einschätzung des BMAS hinsichtlich des überschaubaren Adressatenkreises der Genehmigungspflicht und des nur geringen Erfüllungsaufwandes bei Betrieben und Behörden, teilen wir nicht.

Mit dem Referentenentwurf sollen die Regelungen in Artikel 1 Nummer 13 aus der Richtlinie (EU) 2023/2668 umgesetzt werden, wonach Unternehmen, die Abbruch- oder Asbestsanierungsarbeiten durchführen, vor Beginn der Arbeiten eine Genehmigung von der zuständigen Behörde einholen müssen. Da die Abbrucharbeiten im hohen Risikobereich ohnehin einer Zulassung bedürfen, sieht das BMAS im Zuge der Umsetzung lediglich Anpassungsbedarf bei Abbrucharbeiten im mittleren und niedrigen Risikobereich. Das BMAS schließt daraus, dass die Genehmigungspflicht nur die Betriebe (oder zumindest 50 % von den 1.165 Betrieben) betrifft, die ohnehin Abbrucharbeiten im hohen Risiko durchführen und über eine Zulassung verfügen. Aufgrund des vermeintlich kleinen Adressatenkreises fällt auch der Erfüllungsaufwand laut BMAS für die betroffenen Unternehmen sowie für die Verwaltung sehr gering aus.

Angesichts der Auslegungsfähigkeit des Abbruchbegriffs der Gefahrstoffverordnung teilen wir die vorstehenden Schlussfolgerungen hinsichtlich des überschaubaren Adressatenkreises und des geringen Erfüllungsaufwandes nicht.

Abbrucharbeiten sind nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 der GefStoffV „*das vollständige Entfernen asbesthaltiger Bauteile oder Materialien aus baulichen oder technischen Anlagen, einschließlich Geräten, Maschinen, Fahrzeugen und sonstigen Erzeugnissen sowie von Teilflächen oder aus Teilbereichen dieser Anlagen, einschließlich Geräten, Maschinen, Fahrzeugen und sonstigen Erzeugnissen (Abbrucharbeiten).*“

Unter Abbrucharbeiten kann auch der Abbruch von Teilflächen fallen. Je nach Auslegung des Abbruchbegriffs, würden dann wesentlich umfassender auch einfache Tätigkeiten (z. B. Entfernung Fliesenspiegel) unter den Begriff Abbrucharbeiten fallen und damit wesentlich mehr Un-

ternehmen von der Genehmigungspflicht betroffen sein. Diese Tätigkeiten im niedrigen und mittleren Risikobereich werden damit den Anforderungen der Tätigkeiten im hohen Risikobereich gleichgestellt, was keinen Sinn macht und vom Verordnungsgeber nicht gewollt sein kann. Wenn hierzu keine Klarstellung erfolgt, dass beispielsweise nur Tätigkeiten im Rahmen von (Komplett-) Rückbau baulicher und technischer Anlagen betroffen ist, würden aus den 1.165 genehmigungspflichtigen Betrieben möglicherweise 220.000 Betriebe werden. Hieraus würden massive und überbordende bürokratische Mehraufwände für die Betriebe, aber auch für die Behörden entstehen. Die getroffene Einschätzung zum Erfüllungsaufwand würde sich vervielfachen, die Anzahl der zu erlassenden Genehmigungsbescheide um ein Vielfaches ansteigen. Eine Klarstellung, dass der Abbruch von kleinen Teilflächen nicht zu den genehmigungspflichtigen Abbrucharbeiten gehört, ist damit unbedingt notwendig.

Die Einschätzung des Erfüllungsaufwandes ist aus unserer Sicht jedoch nicht nur wegen des Adressatenkreises nicht zutreffend. Auch der Aufwand der formalen und inhaltlichen Prüfung sowie die Erstellung des Bescheides im Einzelfall erscheint mit 35 Minuten nicht realisierbar.

Zu begrüßen ist, dass die Genehmigung an eine unternehmensbezogene Anzeige gekoppelt ist und kein nochmaliger isolierter Antrag hierfür notwendig wird. Allerdings muss der Arbeitgeber für die Genehmigung nachweisen, dass

- „1. *die für die Tätigkeiten notwendige personelle und sicherheitstechnische Ausstattung gegeben ist und*
2. *die Einhaltung der einschlägigen Arbeitsschutzvorschriften gewährleistet ist.“*

Diese Nachweise und Anforderungen sind wortgleich mit denen der erhöhten Anforderungen der Zulassung. Auch die weiteren im Wege der unternehmensbezogenen Anzeige notwendigen Angaben sind fast wortidentisch zu der Zulassung in Anhang I Nummer 3.4 Absatz 2 zu finden. Von daher muss von einem erhöhten Gesamterfüllungsaufwand der Behörde sowie für Unternehmen ausgegangen werden.

Unterschlagen werden soll auch nicht, dass Betriebe bei wechselnden Arbeitsstätten neben der unternehmensbezogenen auch die ergänzende Anzeige von Ort und Zeit machen müssen. Liegt die Arbeitsstätte in einem anderen Zuständigkeitsgebiet, ist dort wieder eine ergänzende Anzeige von Ort und Zeit vorzunehmen und die unternehmensbezogene Anzeige/Genehmigung mit einzureichen, wodurch noch einmal Bearbeitungs- und Prüfungsaufwand entsteht. Hierbei sind sämtliche Unterlagen einschließlich Personal- und Qualifikationsnachweise und die Genehmigung erneut vorzulegen. Für überregional tätige Unternehmen bedeutet dies erheblichen Mehraufwand ohne zusätzlichen Arbeitsschutznutzen. Dieses Verfahren verursacht redundante Datenerhebungen, bindet Personalressourcen, erzeugt Kosten und verzögert Bauabläufe.

Eine solche Pflicht zur mehrfachen Übermittlung identischer Daten und Unterlagen ist grundsätzlich und insbesondere vor dem Hintergrund der allgemeinen Bestrebungen der Entbürokra-

tisierung zu vermeiden. Wenn überhaupt, sollten solche Anforderungen an Unternehmen nur dann gestellt werden, wenn gleichzeitig die technischen bereits vorhandenen Möglichkeiten auch von Behördenseite ausgeschöpft und den Aufwand dadurch auf ein notwendiges und zumutbares Maß reduzieren würden. Dies wäre beispielsweise durch Portallösungen möglich, wo hinterlegte Dokumente und Daten auch für weitere Prozesse (Anzeige oder Antrag auf Genehmigung) genutzt werden können, ohne dass eine erneute Vorlage oder ein erneuter Upload erforderlich wird.

### ***Gefahr von Verzögerungen / Genehmigungsfiktion***

Aufgrund der vorstehend geschilderten Umstände teilen wir die Einschätzung des BMAS hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes nicht. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass auch für die Behörden ein erhöhter Prüfungs- und Bearbeitungsaufwand entsteht. Es besteht demnach die Gefahr, dass Bescheide nicht rechtzeitig erteilt werden und Verzögerungen entstehen, die sich auf die Ausführung der Bautätigkeit, auf die Kosten sowie Termin- und Personalplanung etc. negativ auswirken, da der Unternehmer mit der Auftragsdurchführung nicht beginnen kann, wenn der Bescheid noch nicht erteilt wurde.

Eine Abfrage bei den angeschlossenen Verbänden des ZDB im Zuge dieser Anhörung hat ergeben, dass bereits heute bei den zuständigen Behörden eine starke personelle Auslastung bemerkbar ist. Durch eine zusätzliche Genehmigungspflicht würde es daher, insbesondere bei kurzfristigen Sanierungsmaßnahmen, zu Verzögerungen kommen.

Auch das BMAS geht von einer längeren Bearbeitungszeit als bisher aus, wenn es im Rahmen der Ausführungen im Besonderen Teil der Begründung zu Nummer 4 (eigentlich zu Nummer 5) Absatz 2 auf Seite 10 die Empfehlung ausspricht, in einem solchen Fall nicht die einwöchige Mindestfrist nach § 11a Abs. 4 GefStoffV auszureizen, sondern die Anzeige entsprechend früh zu stellen. Was mit „entsprechend früh“ gemeint ist, welcher Zeitraum hier empfohlen wird und auf welche Bearbeitungszeit sich der Unternehmer und der Bauherr einstellen müssen, wird allerdings nicht erläutert.

Um solchen Verzögerungen vorzubeugen, sollte in die Regelung zumindest eine Genehmigungsfiktion aufgenommen werden. Würde der Bescheid hiernach trotz fristgerechter Antragstellung nach einer angemessenen Frist nicht ergehen, gilt die Genehmigung nach Ablauf dieser Frist als erteilt und der Unternehmer kann die Arbeiten beginnen.

Hierdurch könnte zumindest eine Verzögerung bei den Bauarbeiten verhindert werden. Sollte es so sein - wie vom BMAS im Entwurf dargestellt -, dass der Aufwand für die Behörden nicht wesentlich ist, dann kommt die Fiktion nicht zur Anwendung, sie schadet aber auch nicht. Die Anzeige erfolgt dennoch und die Behörde hat die Möglichkeit zu intervenieren, es wird hierdurch aber der Verzögerung der Arbeiten und weiteren Konsequenzen vorgebeugt.

Sicher- und klargestellt gestellt werden sollte auch, dass die auf Grundlage der bisherigen GefStoffV gültigen und nicht beanstandeten unternehmensbezogenen Anzeigen für ihre Befristungsdauer fortgelten, ohne die Anzeige noch einmal stellen zu müssen. Andernfalls würden die Aufwände hierdurch noch einmal erheblich gesteigert werden.

### **Zusammenfassung:**

Im Ergebnis kann zusammengefasst werden, dass aus diesseitiger Sicht der Einschätzung des BMAS bezüglich des Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung, aber auch für die Unternehmen widersprochen wird. Der Abbruchbegriff ist in Bezug auf die Genehmigungspflicht zu überdenken und zu konkretisieren, um die richtigen Tätigkeiten/Betriebe von der Genehmigungspflicht zu erfassen. In jedem Fall ist eine Fiktionsregelung hinsichtlich der Genehmigung einzuführen und sicherzustellen, dass die auf Grundlage der bisherigen GefStoffV gültigen und nicht beanstandeten unternehmensbezogenen Anzeigen für ihre Befristungsdauer fortgelten.

## **2. Zusätzliche Angaben im Rahmen der unternehmensbezogenen Anzeige nach § 11a Absatz 4 i.V.m. Anhang I Nr. 3.5 Nr. 5a und 5b GefStoffV-E**

Der Entwurf sieht in Anhang I Nr. 3.5 Nr. 5a und 5b GefStoffV– E weitere Informationspflichten für die unternehmensbezogene Anzeige vor. Hiernach sind durch den Arbeitgeber zusätzlich zu den bisherigen Angaben (Ort der Betriebstätte, Art und Menge der asbesthaltigen Materialien, ausgeübte Tätigkeit und angewendete Arbeitsverfahren, Risikobereich und Expositionsermittlung, Anzahl der fachkundigen Beschäftigten, Schutzmaßnahmen und Angaben zur verantwortlichen und aufsichtsführenden Person) gemäß...

*„5a. Auflistung der voraussichtlich eingesetzten Beschäftigten,*

*und*

*5b. einen Nachweis der Fachkunde nach Anhang I Nummer 3.6 der voraussichtlich eingesetzten Beschäftigten und der letzten Vorsorge nach § 3 der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge,“*

... vorzulegen.

Auch hierbei handelt es sich laut dem BMAS um eine 1:1-Umsetzung, die aber erneut den administrativen Aufwand insbesondere für kleine und mittelständige Unternehmen steigern und damit den derzeitigen Bestrebungen der Entbürokratisierung entgegenstehen.

Die namentliche Auflistung des vorgesehenen Personals samt Nachweisen zur Vorsorge erhöhen den administrativen Aufwand erheblich und haben keinen Arbeitsschutznutzen. Die darin

angegebenen Inhalte und Umstände können sich täglich (Personalfluktuaton und Änderung des Gesundheitszustandes) ändern, weshalb die Vorlage der Dokumente reine Formalität ist. Die Einsatzplanung sollte in der Verantwortung der Betriebe verbleiben, um die notwendige Flexibilität sicherzustellen. Der Umstand, dass Vorsorgebescheinigungen eine andere Gültigkeitsdauer als die unternehmensbezogene Anzeige haben, führt zu weiterer Verwirrung.

Selbst unterstellt, die digitale Ausführung der Anzeigepflicht sei bereits durch die Länder realisiert, was nach diesseitiger Kenntnis in einigen Bundesländern nicht oder nicht flächendeckend der Fall ist, so gilt hier dennoch, dass die Datenbanken der Länder nicht miteinander verknüpft sind. Es existieren keine Plattform-Lösungen, bei denen auf bestehende und bereits hinterlegte Datensätze zurückgegriffen werden kann. Insofern kann auch in diesem Punkt auf die Ausführungen zu der vorangegangenen Ziffer 1. und den Hinweis redundanter Datenerhebungen, hierdurch gebundene Zeit- und Personalressourcen sowie zusätzliche Kosten verweisen werden.

Es existiert auch keine Übersicht, aus der für Unternehmer einfach und schnell erkennbar wäre, ob und welche Behörde eine digitale Lösung anbietet oder eben nicht. Welche Anforderungen an die Anzeige gestellt werden, ist daher im Einzelfall zu prüfen. Einheitliche digitale Lösungen wären wünschenswert und würden zu einer erheblichen Vereinfachung führen.

Es wird dem Ergebnis des sog. KMU-Tests zugestimmt, dass insbesondere KMU von der Regel betroffen sind. Nicht nachvollzogen werden kann jedoch, dass die hieraus resultierende administrative Belastung (laut der Begründung Allgemeiner Teil, Seite 8 zu Ziffer 4.1) damit kompensiert werden soll, dass der Unternehmer noch mehr Handlungshilfen, Webseiten und Konkretisierungshilfen studieren kann, um praxisnahe Lösungen zu finden. Müsste nicht die VO-Regelung selbst diesem Anspruch erfüllen?

Aufgrund der zusätzlichen Anforderungen, die durch die Umsetzung erfolgen, der aber nicht durch Arbeitsschutznutzen gerechtfertigt wird, halten wir die Vorlage dieser Dokumente für entbehrlich.

Sollte es bei der Umsetzung in der Form bleiben, dann ist hinsichtlich der Neueinführung der zusätzlichen Angaben klar- und sicherzustellen, dass die auf Grundlage der bisherigen GefStoffV befristet gültigen und nicht beanstandeten unternehmensbezogenen Anzeigen für ihre Befristungsdauer fortgelten.

### **3. Übergangsfrist für die Sachkundequalifikation der Aufsichtsführenden Person nach § 25 Absatz 6a GefStoffV-E**

Wir begrüßen, dass mit § 11 Abs. 2 Nr. 3b der am 05.12.2024 in Kraft getretenen Novelle auch die sog. funktionale Instandhaltung als zulässige Tätigkeit mit Asbest geregelt wurde. So werden Tätigkeiten beim Bauen im Bestand ermöglicht, die der laufenden Nutzung einer baulichen An-

lage oder ihrer Anpassung an den Stand der Bautechnik dienen und bei denen auch asbesthaltige Materialien betroffen sind (z. B. Modernisierung der Gebäudetechnik und Maßnahmen zur energetischen Sanierung).

Wir begrüßen ebenso ausdrücklich die jetzt geplante Übergangsfrist für die Sachkundequalifikation der aufsichtsführenden Person. Wir halten eine Übergangsfrist für notwendig, da damit den bestehenden Herausforderungen Rechnung getragen wird, dass neue Qualifikationsanforderungen so schnell wie möglich etabliert werden müssen, hierzu aber eben auch ein realistischer Umsetzungszeitraum notwendig ist. Die Umsetzung bedeutet u. a., dass sich am Markt Schulungsangebote etablieren müssen, dass Schulungsangebote erhöht werden müssen, Personen die Schulungen geben sollen, müssen entsprechende Qualifikationen erwerben, Schulungsträger müssen Konzepte erstellen, Lehrpläne umgestalten und - sofern notwendig - eine behördliche Akkreditierung erwerben. Voraussetzung für eine schnelle Umsetzung und Annahme durch die Praxis sind selbstverständlich auch einfach zugängliche und praxistaugliche Schulungen, die unter angemessenem Kostenaufwand niederschwellig erreichbar und in einem angemessenen Zeitraum zu absolvieren sind. Nicht zuletzt muss auch bei den involvierten Behörden Personal aufgestockt werden, da sie nicht nur für die Anzeigen, die Zulassungen und Genehmigungen zuständig sind, sondern auch für die Anerkennung der Lehrgangsträger und für die Abnahme der Sachkundeprüfung.

Auf den letztgenannten Engpass bei den Behörden weist der Gesetzesentwurf zwar nicht hin, er ist aber in einigen Bundesländern bekannt und kann ein weiterer sinnvoller Grund für eine Übergangsfrist darstellen. Die sich stellenden Herausforderungen liegen daher nicht nur bei den Betrieben oder Arbeitnehmern (also nicht nur in der Branche selbst), sondern bei allen Beteiligten (einschließlich der Behörden und Regelungsgeber), die am Prozess beteiligt sind. Die Übergangsfrist folgt insofern auch den Anregungen aus der Entschließung des Bundesrates vom 18.10.2024 (Drucksache 403/24 Ziffer 2.).

Die geplante Übergangsfrist erkennt an, dass die Sachkundequalifikation für so viele Personen durch die aktuell am Markt zur Verfügung stehenden Schulungen in kurzer Zeit nicht erfolgen kann. Die im Entwurf angekündigte Fachkunde Anforderung, die die Grundkenntnisse Asbest (theoretischer und praktischer Teil) beinhalten, wirft aber ein ähnliches Problem auf.

Richtig und positiv ist, dass die Fachkunde weniger umfangreich ist, keiner amtlichen Prüfung bedarf und daher grundsätzlich einfacher und schneller zu erwerben ist. Während der theoretische Teil der Grundkenntnisse (5 Lehreinheiten á 45 Minuten) auch online oder über die eLearning Plattform der BG BAU erlernbar ist, liegt die Schwierigkeit der Schulung der Grundkenntnisse im praktischen Teil der Schulung (5 Lehreinheiten á 45 Minuten). Hierbei werden praktische Übungen vermittelt, weshalb ein technischer Aufwand für den Anbieter entsteht. Innerbetrieblich können diese Kenntnisse nur vermittelt werden, wenn dies durch eine sachkundige Person geschieht. Wobei wir wieder beim Ausgangsproblem der nicht ausreichenden Sachkurse wären.



Eine Abfrage<sup>3</sup> über die angeschlossenen Verbände des ZDB und die Ausbildungsstätten zum Schulungsangebot hinsichtlich des Fachkundeschulungsangebots (Grundkenntnisse Asbest theoretische und praktischer Teil) hat ergeben, dass auch diese Schulungen derzeit nicht flächendeckend angeboten werden oder vereinzelt erst in Planung sind. Nach derzeitiger Rechtslage gilt auch für die Fachkunde hinsichtlich der Beschäftigten eine Übergangsfrist bis 5. Dezember 2027. Aufgrund notwendiger Vorlaufzeiten und Planungsphasen zur Implementierung neuer Schulungen, zur Referentenplanung und zur inhaltlichen Ausarbeitung gehen einige Anbieter von Schulungen davon aus, dass diese Schulungen frühestens gegen Ende 2026 beginnen können.

Die zeitnahe Implementierung von Schulungsangeboten wird derzeit durch mehrere sich überlagernde Faktoren und parallele Änderungsprozesse nicht unerheblich erschwert. Diese Situation führt zu Planungsunsicherheiten sowohl für Schulungsanbieter als auch für Unternehmen und deren Mitarbeiter. Parallele Änderungsprozesse wie die mehrfache und langandauernde Neureglung der Gefahrstoffverordnung, die Änderung der Ausbildungsordnung und die umfassende Überarbeitung der TRGS 519 (voraussichtliche Veröffentlichung 2026) sowie neue dazugehörige Schulungsmodule und die angekündigte Absenkung der Grenzwerte führen zu einer Rechtsunsicherheit. Aufgrund der vorstehend geschilderten Umstände halten einige der angeschlossenen Verbände selbst die bis Ende 2027 gesetzte Übergangsfrist (in Bezug auf Fach- und Sachkunde) für nicht realisierbar.

Auch praktische Umsetzungshürden wie Kapazitätsengpässe und begrenzte Zulassung von Teilnehmerzahlen sowie die Bindung der Prüfungskompetenz an Behörden (Sachkunde), machen eine Skalierbarkeit der Angebote schwierig. Außerdem müssen Schulungskonzepte nach Inkrafttreten der neuen Regelungen neu akkreditiert werden. Hinzu kommen Akzeptanzprobleme bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die sich aus den berechtigten Einwänden nähren, dass der Zugang sowie das Absolvieren der Schulungen als schwierig zugänglich und nicht praxisgerecht begriffen wird. Das Regelwerk wird als undurchsichtig und die Veranlasserpflichten als unzureichend bewertet. Diesen Anforderungen und den hiermit einhergehenden bürokratischen Pflichten müssen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer stellen, um letztlich eine gefährliche Tätigkeit - auch zum Nutzen der Gesellschaft – auszuüben.

Die Schaffung praktikabler Übergangsregelungen ist daher dringend erforderlich, so dass eine effektive und schnelle Qualifizierung erfolgen kann, mittels derer Tätigkeiten sicher ausgeführt werden können und Regelungen nicht ins Leere laufen, da Anforderungen nicht umgesetzt werden können (*Entschließung des Bundesrats Drucksache 403/24 (Beschluss) vom 18.10.2024, Seite 12 Ziffer 2a) bis c)*). Zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen bieten wir einen konstruktiven Dialog unter Einbeziehung aller betroffenen Stakeholder an.

---

<sup>3</sup> *Hinweis zur Abfrage:* Umfang der Rückmeldung fiel entsprechend dem Zeitpunkt und Kurzfristigkeit der Anhörung (knappe 4 Wochen Anhörungsfrist in der Sommerpause) aus. Die Ergebnisse sind daher nicht repräsentativ. Allerdings gehen wir davon aus, dass die Ergebnisse in ihrer Tendenz ein zutreffendes Bild der gegenwärtigen Umstände vermitteln.

#### 4. Dynamischer Verweis auf EU-Richtlinie in § 20 Abs. 3 Nr. 4b, 2. HS. GefStoffV-E und die Veränderung der Grenzwerte

In § 20 Abs. 3 Nr. 4b, 2. HS GefStoffV-E wurde ein dynamischer Verweis auf die relevanten Richtlinien aufgenommen. Hintergrund ist laut der Begründung, dass es bei den dort enthaltenen Änderungen häufig zu Änderungen kommt und aktualisierte Grenzwerte vom Ausschuss für Gefahrstoffe zu berücksichtigen sind.

Nicht erkennen lässt der Gesetzesentwurf an dieser Stelle, dass eine wesentliche Absenkung des Asbest-Grenzwertes unmittelbar bevorsteht. Durch die Umsetzung der RL (EU) 2023/2668, welche Änderungen der Richtlinie 2009/148/EG enthält, werden in Stufen – bis zuletzt 2029 – Grenzwerte anzupassen sein. Die Richtlinie sieht insofern vor,

- eine Absenkung des EU-Grenzwertes zunächst von 0,1 Fasern/cm<sup>3</sup> (100.000 Fasern/m<sup>3</sup>) auf 0,01 Fasern/m<sup>3</sup> (10.000 Fasern/m<sup>3</sup>) ab dem 21.12.2025 bis zum 21.12.2029,
- ab dem 21.12.2029 ist dann durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass mindestens einer der nachfolgenden Grenzwerte gilt:

**Option 1:** 10.000 Fasern/m<sup>3</sup> - mit der Berücksichtigung dünner Asbestfasern (Durchmesser < 0,2 µm)

**Option 2:** 2.000 Fasern/m<sup>3</sup> - ohne Berücksichtigung dünner Asbestfasern.

Derzeit ist noch unklar, welche Option durch den AGS, als beratender Ausschuss des BMAS, vorgeschlagen wird. In beiden Fällen wird dies massive Konsequenzen für die Zuordnung der Tätigkeiten zu den Risikobereichen in der Expositions-Risiko-Matrix haben.

Beispielsweise würde die Berücksichtigung dünner Fasern nach Option 1 bedeuten, dass u. a. bisherige Messungen nicht herangezogen werden können, da dünne Fasern in Deutschland bisher nicht mitgemessen wurden und ein rechtsverbindliches unteres Abschneidekriterium für dünne Fasern nicht existiert. Messinstitute müssen neue und teure Analysesysteme anschaffen, bisherige Leitlinien (DGUV-Informationen und VDI) müssten neu gefasst werden. Aber auch Option 2 (Absenkung auf 2.000 Fasern/m<sup>3</sup>), bei welcher dünnen Fasern in der Messung nicht berücksichtigt werden, bleibt nicht ohne grundlegende Folgen. Die Expositions-Risiko-Matrix verschiebt sich, wodurch auch das System der emissionsarmen Verfahren überprüft werden muss. Zu befürchten ist, dass viele relevante Verfahren nicht mehr anwendbar sind. Bisher mit praktikablem und vertretbarem Aufwand verbundene Tätigkeiten im Bereich der Sanierung und Renovierung würden unmöglich und ggf. nur noch von spezialisierten Unternehmen ausgeführt werden können, die über eine entsprechende Zulassung verfügen.

Angesichts der erheblichen Auswirkungen auf alle am Prozess Beteiligten wäre ein Hinweis auf unmittelbar anstehende Grenzwertabsenkungen im Referentenentwurf angemessen gewesen.

Auch wenn aktualisierte Grenzwerte letztlich durch den Ausschuss für Gefahrstoffe berücksichtigt und vorgeschlagen werden, sollten die erheblichen Konsequenzen dieser Entscheidung zumindest im Bundesrat zur Debatte gestellt werden.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass angesichts der Tragweite der Veränderungen zumindest die zur Verfügung stehenden Übergangsregelungen ausgeschöpft werden müssen, die eine Weiterverwendung bestehender Verfahren unter Auflagen ermöglicht.

## **5. EntschlieÙung des Bundesrats vom 18.10.2024 Drucksache 403/24 (Beschluss) / Veranlasserpflchten**

Im Folgenden möchten wir an die EntschlieÙung des Bundesrats vom 18.10.2024 zur Drucksache 403/24 (Beschluss) in Ziffer 1. bis 3. erinnern.

Der Bundesrat begrüÙt hierin die Verankerung einer Mitwirkungspflicht für die Veranlasser von BaumaÙnahmen in der Gefahrstoffverordnung, macht jedoch auch seine Auffassung - die wir bekanntermaÙen teilen - deutlich, dass die in der Gefahrstoffverordnung geregelte Verpflichtung hinter den Ergebnissen des Asbestdialogs zurückbleibt, welcher eine anlassbezogene Erkundung und damit Beprobung durch den Veranlasser für angezeigt hielt. Der Bundesrat bewertet positiv, dass die Veranlasserpflchten in die Gefahrstoffverordnung Eingang gefunden haben, ist aber auch zutreffend der Auffassung, dass durch die jetzt vorgesehene Ausgestaltung der Veranlasserpflcht noch keine entscheidende Verbesserung der Informationslage für ausführende Unternehmen zu erwarten ist. Mit Blick auf diese Ergebnisse sprach sich der Bundesrat für die Notwendigkeit aus, baldmöglich eine Auswertung (der Anzeigen, der Anerkennungen und der Todesfälle) vorzunehmen, um auf Basis dieser Daten zu bewerten, ob nicht doch eine anlassbezogene Erkundung durch den Veranlasser zur Erfüllung der Ziele der Verordnung angezeigt ist.

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrats und halten eine kritische Bewertung der derzeitigen Regelungen in der Praxis für dringend notwendig. Zu überprüfen ist, ob die im letzten Novellierungsverfahren eingeführte Veranlasserpflcht verstärkt werden müsste, um dem Arbeitsschutz durch die Unternehmen eine optimale und belastbare Grundlage zu geben. Die Konsequenzen einer Regelung zeigen sich im Falle von Asbest - schlimmstenfalls in Form von tödlichen Erkrankungen - erst Jahrzehnte später.

Die Kritik an der Ausgestaltung der Veranlasserpflcht bestätigt sich in der Praxis und ist daher nicht verhallt. In nahezu allen Reaktionen der Verbände zum Referentenentwurf wurde geweiterübergreifend das Bedauern und Unverständnis darüber geäuÙert, dass das BMAS nicht die Gelegenheit nutzt, die Diskussion zur Asbesterkundung durch den Veranlasser/Bauherrn mit dem hier vorliegenden Entwurf erneut aufzugreifen. Gerade weil die Gefahrstoffverordnung nicht nur Arbeitsschutz, sondern auch Gesundheits- und Umweltschutz bezweckt, sind wir wei-

terhin der Überzeugung, dass eine stärkere Einbeziehung der Veranlasser in eine ggf. notwendige Erkundung notwendig ist, um den Schutzzweck der Verordnung, den Menschen und die Umwelt vor gefahrstoffbedingten Schädigungen zu schützen, bestmöglich zu erreichen (§ 1 GefStoffV).

Angesichts der Zielsetzung des Gesundheitsschutzes war die Abschwächung der Veranlasserpflicht von einer Erkundungspflicht zu einer reinen Informations(beschaffungs)-Pflicht nicht die bestmögliche Lösung.

Es liegt jedoch im wohlverstandenen Eigeninteresse jedes Auftraggebers/ Bauherrn/ Veranlassers, d.h. potenziellen Auftraggebers, dass vor Beginn der Arbeiten geklärt wird, ob Tätigkeiten mit Asbest ausgeführt werden müssen oder kein Asbestverdacht besteht. Veranlasser, egal ob Eigentümer, Mieter oder Pächter, die entsprechende Aufträge vergeben, riskieren ansonsten, dass sie selbst, ihre Familie, ihre Besucher, Mieter/Pächter oder andere Personen gegenüber Asbest exponiert werden.

Darüber hinaus würde die Veranlasserpflicht bei der technischen Erkundung vor Arbeitsbeginn dazu führen, dass eine bessere Kalkulation der Umbaukosten und des Bauzeitplans, die Auswahl eines für die Arbeiten auch unter Berücksichtigung einer Asbestbeseitigung fach- und sachkundigen Unternehmens ermöglicht und damit Verzögerungen des Bauprozesses, Kosten- und Finanzierungsrisiken sowie Streitigkeiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vermieden werden.

Um eine ausgewogenere Verantwortungsverteilung zu erreichen, die optimalen Arbeits- und Gesundheitsschutz gewährleistet, halten wir – mit Bezug auf das Gewollte des Bundesrates in seiner o.g. EntschlieÙung - weiterhin nachfolgende Änderungen und Klarstellungen in der Verordnung für dringen geboten:

- Der Veranlasser muss – anlassbezogen und stufenweise – für eine ggfs. notwendige technische Erprobung verantwortlich sein.
- Die Veranlasserpflicht ist dahingehend zu konkretisieren, welche Aufbewahrungspflicht für ihn hinsichtlich der Asbesterkundungsergebnisse bestehen.
- Den in der EntschlieÙung des Bundesrats geäußerten Bedenken sind mit einer Frist zur Evaluation der Vorschrift Rechnung zu tragen.

## **6. Informationskampagne**

Zur Aufklärung und Information der Gesellschaft über die Risiken von Asbest regen wir eine staatliche Informationskampagne an.

Der Umgang mit Asbest stellt nach wie vor eine erhebliche Herausforderung für die in diesem Rahmen tätigen Unternehmen, aber auch für die Gesellschaft insgesamt dar. Viele Menschen sind sich der Gefahren, die von asbesthaltigen Materialien ausgehen, nicht ausreichend bewusst.

Wir halten eine umfassende Information der Gesellschaft und damit auch der Bauherren für notwendig, damit die Akzeptanz für die notwendigen Arbeiten, Schutzmaßnahmen, Erkundungstätigkeiten, Entsorgungstätigkeiten und damit verbundenen Kosten geschaffen wird. Eine Kampagne wäre ein Schritt, um der Situation vorzubeugen, dass der Unternehmer sich gegenüber dem Bauherr rechtfertigen und ggf. Überzeugungsarbeit leisten muss, dass die Erkundungs- und Schutzmaßnahmen und auch die Kosten wirklich notwendig sind.

Nur wenn Bauherren, Eigentümer, Mieter und die breite Öffentlichkeit wissen und verstehen, warum Erkundungen, Schutzmaßnahmen und eine fachgerechte Entsorgung notwendig sind, können sie die damit verbundenen Kosten nachvollziehen und unterstützen.

Der Mangel an Akzeptanz und Einsicht in die Notwendigkeit von Asbest-Schutzmaßnahmen führt auch dazu, dass Unternehmen beauftragt werden, die ihren Pflichten nicht nachkommen. Eine Informationskampagne könnte hier gegensteuern, indem sie die gesellschaftliche Verantwortung auch der Bauherren betont. Auch Mieter, die über die Risiken informiert sind, würden ihre Vermieter aus ureigenem Gesundheitsinteresse in die Pflicht nehmen und so zu einer besseren Einhaltung der Schutzvorschriften beitragen. Staatliche Aufklärung kann somit einen wichtigen Beitrag leisten, um die gesetzlich zu schwach ausgestaltete Veranlasserverantwortung zu kompensieren.

#### **Weitere positive Auswirkungen einer Informationskampagne:**

- Prävention von Krankheiten bei solchen Personen, die Tätigkeiten mit Asbest ausüben und solchen Personen, die sich im Umfeld solcher Arbeiten aufhalten.
- Unterstützung der Unternehmen: Kampagne würde die Notwendigkeit der professionellen Erkundung und Sanierung unterstreichen und damit die Position von seriösen Fachbetrieben nach TRGS 519 stärken.
- Ggfs. sogar die Bekämpfung von Schwarzarbeit und vor der Beauftragung unseriöser Firmen vorbeugen.
- Schutz von Heimwerkern und derer die sich unwissend im Umfeld solcher Tätigkeiten aufhalten.
- Korrekte Entsorgung und saubere Kreislaufwirtschaft

**(Anmerkung:** Das vom BMAS herausgegebene Merkblatt „Sicher. Besser. Arbeiten.“ zu der Gefahrstoffverordnung lässt genau diesen Punkt zu einer möglicherweise bestehenden Erkundungsnotwendigkeit und ggf. zusätzlich entstehender Kosten durch Arbeitsschutzmaßnahmen außen vor.)

## **7. Wegfall von § 3 Gefahrenklassen GefStoffV**

§ 3 „Gefahrenklassen“ wurde gestrichen und die Bezugnahme auf die Kriterien nach Anhang I der CLP-Verordnung (EG) in § 2 Abs. 1 aufgenommen, um zukünftig die Anpassung von § 3 der Gefahrstoffverordnung durch die Änderungen oder Neueinführung von Gefahrenklassen entbehrlich zu machen. Folglich wird auch die Tabelle zu den Gefahrklassen aus § 3 Abs. 2 ersatzlos gestrichen und die durch die delegierte Verordnung (EU) 2023/707 in die CLP-Verordnung neu aufgenommenen Gefahrenklassen in § 3 nicht mehr berücksichtigt.

Insbesondere die Streichung der Tabelle ist bedauerlich, da die Übersicht den Arbeitgebern einen kompakten Überblick vermittelt, welche Eigenschaften dazu führen, dass ein Stoff als Gefahrstoff zu betrachten ist. In besagter Anlage I der CLP-Verordnung ist die gleiche Information auf 104 Seiten verteilt zu „finden“. Die Übersicht in § 3 ist damit für die Zielgruppe der Unternehmer/Arbeitgeber viel anwendungsfreundlicher und eine hilfreiche Verbesserung der Lesbarkeit.

## **8. Redaktionelle Hinweise**

Zuletzt möchten wir auf Formalien und fehlerhafte Verweise hinweisen, die aus unserer Sicht im Entwurf geändert werden müssten:

Unter B. Besonderer Teil der Begründung ist auf Seite 10 der zweite Verweis zu Nummer 4 zu ändern. Hierbei handelt es sich um Erläuterungen zu Nummer 5. Zu ändern sind auch die darauffolgenden Nummern auf den Seiten 10 und 11. Sie verschieben sich jeweils um eine Nummer:

- „Zu Nummer 5“ ist in der Überschrift und im Text in „Nummer 6“ zu ändern.
- „Zu Nummer 6“ ist in der Überschrift und im Text in „Nummer 7“ zu ändern.
- „Zu Nummer 7“ ist in der Überschrift und im Text (Absatz 1) von Nummer 6 in „Nummer 8“ zu ändern.
- „Zu Nummer 8“ ist in der Überschrift in „Nummer 9“ zu ändern.

Unter dem zweiten Verweis auf Nummer 4 (eigentlich Nummer 5) ist außerdem der Verweis auf die Richtlinie (EU) 2023/2668 zu ändern. Es handelt sich hier nicht um die Regelung in Artikel 1 Nummer 14, sondern um Nummer 13. Gleiches gilt für den Verweis im zweiten Absatz zu dieser Nummer.