

Asbestzementleitungen in Bayern –

ein weiterhin ungelöstes Problem

Victoria von Minnigerode, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Rohrleitungen aus Asbestzement wurden bundesweit über Jahrzehnte im Wasserleitungsnetz verbaut. Seit 1993 gelten in Deutschland Herstellungs- und Verwendungsverbote für Asbestprodukte. Der Weiterbetrieb und die Instandhaltung der langlebigen Rohre sind allerdings weiterhin zulässig. Aufgrund vielfältiger Untersuchungen wird davon ausgegangen, dass beim Kontakt mit Trinkwasser keine Gefahr für die Gesundheit der Verbraucher besteht. Die Bayerische Gewerbeaufsicht blockiert gleichwohl neuerdings Instandhaltungsvorhaben und stellt Wasserversorger und Abwasserentsorger in Bayern damit vor enorme Herausforderungen.

Asbest findet sich nicht nur im Hochbau

Aufgrund seiner besonderen Eigenschaften wurde Asbest seit den 1930er-Jahren in Deutschland in erheblichem Umfang insbesondere bei der Herstellung langlebiger Baustoffe eingesetzt. Dem Umweltbundesamt zufolge geht man für die Jahre 1950 bis 1985 von einem Asbestverbrauch von etwa 4,4 Millionen Tonnen aus (Asbest | Umweltbundesamt). Ihren Höhepunkt erreichte die weltweite Asbestproduktion im Jahr 1976 mit etwa 5,2 Mio. Tonnen. (Asbest.book (dguv.de))

Auch Wasserversorger und Abwasserentsorger verbauten den inzwischen verbotenen Werkstoff in Asbestzementrohren („AZ-Rohren“) in ihren Kanalsystemen. Laut einer Mitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) aus November 2020 werden die in Bayern nach wie vor in Betrieb befindlichen Asbestzementkanäle einschließlich solcher Kanäle, die mit asbesthaltigen Mörteln saniert wurden, auf eine Gesamtlänge von ca. 4.700 km geschätzt. (asbestrohre-5fd74d1e4de4d.pdf (bayernspd-landtag.de))

Welche Gefahren birgt Asbest in AZ-Rohrleitungen?

Inzwischen ist seit mehreren Jahrzehnten unumstritten, dass Asbest erhebliche Gesundheitsschäden hervorrufen kann, weshalb seine Herstellung und Verwendung in der Europäischen Union seit 2005 weitestgehend verboten ist. In Deutschland gilt ein Verbot bereits seit 1993. Die Gefährlichkeit von Asbest liegt darin, dass er in bestimmten Fällen Fasern freisetzen kann, die bei Aufnahme über die Atemwege bereits in geringer Konzentration eine schwere Schädigung der Lunge verursachen können. So wurde die „schwere Asbeststaublungerkrankung“ bereits im Dezember 1936 in die Liste der entschädigungspflichtigen Berufskrankheiten aufgenommen. Zusätzlich wurde seit der Berufskrankheitenverordnung (BKV) vom 29. Januar 1943 auch die „Asbeststaublungerkrankung (Asbestose) in Verbindung mit Lungenkrebs“ als entschädigungspflichtige Berufskrankheit eingestuft, womit in diesem Kontext erstmalig der unmittelbare Zusammenhang zwischen Asbest und Lungenkrebs anerkannt wurde.

Im Gegensatz zur Aufnahme über die Atemwege wird allerdings die orale Aufnahme von Asbestfasern über den Magen- und Darmtrakt als unkritisch angesehen (Microsoft Word – MerkblattNr.1.8-7 neues Layout _Mo 01-04-10_.doc (bayern.de)). Dies ist insbesondere für den bestehenden Sanierungsbedarf von AZ-Rohren in der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung von entscheidender Bedeutung. Beim Betrieb von AZ-Rohren in der öffentlichen Wasserversorgung wird jedenfalls so lange nicht von gesundheitlichen Risiken ausgegangen, wie das transportierte Wasser den Anforderungen der Trinkwasserverordnung entspricht. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass die Asbestfasern in AZ-Rohr-

Thema des Monats

leitungen stark gebunden sind und damit grundsätzlich nicht freigesetzt werden. Der Gesetzgeber sieht vor diesem Hintergrund aktuell keine Ausbau- und Ersatzpflicht für AZ-Rohre vor.

Was tun mit sanierungsbedürftigen Leitungen?

Zunächst erscheint der Gedanke naheliegend, dass AZ-Rohre nach Möglichkeit weitestgehend ausgebaut und entsorgt werden sollten. In der Umsetzung zeigt sich allerdings, dass der erhebliche Umfang der aktuell noch vorhandenen und verbauten Rohrleitungen die Kommunen ebenso wie die Wasserversorger und Abwasserentsorger vor eine jedenfalls kurzfristig nahezu unlösbare Aufgabe stellt. Nicht nur geht mit dem Ausbau naturgemäß die Gefahr der Exposition von Asbestfasern und deren Gelangen in die Atemluft einher. Auch wäre das zu entsorgende Volumen im Falle des Ausbaus der bestehenden Rohre immens. Neben den Rohrleitungen selbst müsste in der Regel wohl auch das umliegende Erdreich auf speziellen Deponien entsorgt werden. Der dafür benötigte Deponieraum ist gewaltig und steht nach unseren Erkenntnissen aktuell nicht zur Verfügung. So ging etwa das Bayerische Landesamt für Umwelt in einer Bedarfsprognose aus dem Jahr 2018 davon aus, dass die anfallenden und auf speziellen Deponien für gefährliche Abfälle zu beseitigenden Asbestmengen „seit etwa 10 Jahren konstant“ seien, weshalb keine Veranlassung bestehe, von einer Steigerung oder Absenkung der Mengen auszugehen (Fortanschreibung Bedarfsprognose Deponien der Klassen 0, I und II in Bayern).

Hersteller schätzen die durchschnittliche Lebensdauer von AZ-Rohren auf etwa 60 bis 70 Jahre. Geht man davon aus, dass ein großer Anteil der Rohrleitungen seit den 60er-Jahren verbaut wurde, liegt der Gedanke nahe, dass in Bayern im Laufe der kommenden Monate und Jahre ein erheblicher Sanierungsbedarf entstehen dürfte. Freilich hätte man diesen Aspekt bei der Bedarfsplanung für Deponien bereits berücksichtigen können. Da der Ausbau von AZ-Rohrleitungen mit erheblichen Gesundheitsrisiken und vor diesem Hintergrund mit umfangreichen Anforderungen an den Arbeitsschutz und die ordnungsgemäße Entsorgung verbunden ist, ging man aber wohl davon aus, dass auch in Bayern weiterhin auf grabenlose Sanierungen von Abwasserkanälen und Trinkwasserleitungen gesetzt werden würde, um die mit der offenen Bauweise verbundenen Belastungen für Mensch und Umwelt so gering wie möglich zu halten. Eine Berücksichtigung fanden die AZ-Rohre im Rahmen der Deponiebedarfsplanung nach unseren Informationen jedenfalls nicht.

Was ist im Umgang mit AZ-Rohren erlaubt?

Abgesehen davon, dass der flächendeckende Ausbau von AZ-Rohren in der praktischen Umsetzung aktuell kaum zu

bewältigen sein dürfte, ist ein solcher auch auf der Grundlage der geltenden gesetzlichen Regelungen nicht vorgesehen. Auf Europäischer Ebene gibt die sogenannte REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006) den rechtlichen Rahmen für den Umgang mit Asbest vor. Gemäß Artikel 67 Abs. 1 Satz 1 dürfen Stoffe, für die eine Beschränkung nach Anhang XVII gilt, nur hergestellt, in den Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn die Maßgaben dieser Beschränkung beachtet werden. Nach Anhang XVII Nr. 6 ist die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Asbestfasern sowie von Erzeugnissen und Gemischen, denen diese Fasern zugesetzt werden, verboten.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht die REACH-VO in Nr. 6 Spalte 2 Nr. 2 des Anhangs XVII vor, wonach die Verwendung von Erzeugnissen, die Asbestfasern enthalten und die schon vor dem 01. Januar 2005 installiert bzw. in Betrieb waren, weiterhin erlaubt ist,

„bis diese Erzeugnisse beseitigt werden oder bis ihre Nutzungsdauer abgelaufen ist.“

Korrespondierend zu den Regelungen der REACH-VO sieht auch § 16 Abs. 2 der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) i. V. m. Anhang II Nr. 1 Herstellungs- und Verwendungsbeschränkungen für Asbest und asbesthaltige Produkte vor. So sind etwa Arbeiten an asbesthaltigen Anlagen und sonstigen Erzeugnissen verboten, soweit es sich nicht um Abbruch- oder Sanierungs- und Instandhaltungsarbeiten handelt, wobei letztere nicht zu einem Abtrag der Oberfläche von Asbestprodukten führen dürfen, es sei denn, es handelt sich um anerkannte emissionsarme Verfahren. Im Übrigen sind gemäß Anhang II Nr. 1 S. 3 Überdeckungs- und Überbauungsarbeiten an Asbestzementdächern und -wandverkleidungen sowie Reinigungs- und Beschichtungsarbeiten an unbeschichteten Asbestzementdächern und -wandverkleidungen unzulässig.

Wie geht die Bayerische Gewerbeaufsicht mit AZ-Rohren um?

Im März 2021 gab das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) ein Informationsblatt für die Bayerische Gewerbeaufsicht zum Umgang mit Asbestzementkanälen heraus. Dieses zwischenzeitlich aktualisierte Informationsblatt (Infoblatt: Umgang mit Asbestzementkanälen und Asbestzementleitungen (bayern.de)) entfaltete zwar keine rechtliche Bindungswirkung, es wird aber gleichwohl von Gewerbeaufsichtsämtern als Argument gegen die Sanierungen von AZ-Rohren angeführt. Dabei stützt sich die Gewerbeaufsicht auf den folgenden Passus, der in der ursprünglichen Fassung des Infoblattes aus dem Frühjahr 2021 zur Instandhaltung noch enthalten war:

„Instandhaltung bedeutet in diesem Zusammenhang Arbeiten, die zum Erhalt der gegenwärtigen Funktion des Asbestproduktes notwendig sind, jedoch nicht zu dessen ‚Lebensverlängerung‘ führen.“

Das StMUV hat aber gerade den letzten Halbsatz in der zuletzt veröffentlichten Fassung des Infoblattes gestrichen und damit dem Umstand Rechnung getragen, dass sich ein Verbot „lebensverlängernder Maßnahmen“ weder aus der REACH-VO, noch aus der GefStoffV ableiten lässt.

Warum auch dem neuerlichen Infoblatt des StMUV aus Mai 2022 zu entnehmen ist, dass „umfassende Renovierungsarbeiten wie z.B. eine Beschichtung oder Überdeckung“ nicht zulässig seien, erschließt sich ebenfalls nicht. Die GefStoffV bezieht sich in Anhang II zu § 16 hinsichtlich der Einschränkung für Beschichtungen und Überdeckungen ausdrücklich auf Asbestzementdächer und -wandverkleidungen. Da AZ-Rohre anders als Dach- und Wandverkleidungen nicht der Atemluft ausgesetzt sind, gilt diese Beschränkung gerade nicht für fest gebundene Asbestfasern in Rohrleitungen. Durch die Anwendung von Inliner-Verfahren wird vielmehr eine Möglichkeit geschaffen, „minimalinvasiv“ eine Sanierung der bestehenden Rohre vorzunehmen, die dadurch weiterhin ihrem ursprünglichen Nutzungszweck entsprechend verwendet werden können, ohne dass sich daraus Gesundheitsgefahren ergeben.

Wie soll es nun weitergehen?

Zweifellos erscheint es jedenfalls auf den ersten Blick umweltpolitisch populärer, sich für einen langfristigen Ausbau von

Asbestrohren auszusprechen. Bei genauer Betrachtung wird aber deutlich, dass ein solch hehrer Wunsch jedenfalls aktuell noch fernab jeder Realität sein dürfte – jedenfalls solange Kommunen, Wasserversorger und Abwasserentsorger in einer ohnehin in vielfacher Hinsicht herausfordernden Zeit mit den Kosten der Sanierung und der anschließenden Entsorgung völlig alleingelassen werden. In der praktischen Umsetzung wird es daher in absehbarer Zeit nicht zu einem umfangreichen Ausbau von AZ-Rohren kommen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass in zahlreichen Fällen, in denen finanzierbare und umweltschonende Alternativen wie etwa Inliner-Verfahren von der Gewerbeaufsicht blockiert werden, schadhafte Rohre in Betrieb bleiben.

Es steht daher dringend zu hoffen, dass die Gewerbeaufsichtsämter sich vor diesem Hintergrund zumindest bereitfinden, sich mit Alternativen wie Inliner-Verfahren ernsthaft auseinanderzusetzen. AZ-Rohre bleiben dann zwar zunächst im Boden, können aber im Rahmen der Kanalunterhaltung keine Gefahr mehr darstellen, da sie etwa durch das Einziehen eines innenliegenden Rohrs nicht in Kontakt mit dem Wasser kommen.

Eine spätere Entfernung und ordnungsgemäße Entsorgung nach Ende der technischen Nutzungsdauer ist dann immer noch möglich – bis dahin aber hoffentlich auch praktisch umsetzbar.