

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Umwelt,
Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Frau Lena Fürchtenicht
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: lena.fuerchtenicht@mulnv.nrw.de

Konsequenzen der Änderung der Landesbauordnung NRW (BauO NRW)
Ihr Schreiben vom 05. September 2019

Sehr geehrte Frau Fürchtenicht,

wir bedanken uns für Ihr o. g. Schreiben, mit dem Sie uns über Berichte der Bezirksregierungen informieren, nach denen der genehmigungsfreie Abbruch baulicher Anlagen, wie er seit dem 01.01.2019 nach der nunmehr geltenden Landesbauordnung NRW möglich ist, zu verschiedenen Problemen führt. Wir begrüßen, dass sich Ihr Haus mit den Folgen des Wegfalls der baurechtlichen Abbruchgenehmigung befasst. Den Ausführungen in Ihrem Schreiben mit der ausführlichen Kritik an den nach der Novellierung der Landesbauordnung stark eingeschränkten abfallrechtlichen Möglichkeiten wird zugestimmt.

A. Verfahrenspraxis nach der früheren Rechtslage

Im bisherigen Abbruchgenehmigungsverfahren konnte die untere Abfallwirtschaftsbehörde bereits zu Verfahrensbeginn prüffähige Unterlagen (z. B. Abbruchkonzepte) anfordern, durch Vorlage entsprechender Unterlagen im Vorfeld die Geeignetheit der Abbruchunternehmen prüfen und durch Abstimmung mit den Beteiligten Probleme der Abfallentsorgung bereits lange vor Beginn der Abbruchmaßnahme aus dem Weg räumen. In die Genehmigung konnten abfallrechtliche Nebenbestimmungen aufgenommen werden, die zusätzliche Regelungen enthielten und zu Rechtssicherheit für die Beteiligten führten. Unter anderem wurde die Vorlage von Entsorgungsbelegen und in der Regel auch eines Abschlussberichts bestimmt. Diese Unterlagen wurden geprüft. Die dabei festgestellten Verstöße (insb. illegale Entsorgung gefährlicher Abfälle wie As-

08.10.2019

Städtetag NRW
Axel Welge
Hauptreferent
Telefon 0221 3771-
Axel.Welge@staedtetag.de
staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Referentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 70.22.01.8

Städte- und Gemeindebund NRW
Martin Stiller
Referent
Telefon 0211 4587-244
Martin.Stiller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 20.3.1.1-004

best, KMF und A IV Holz) wurden als Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat geahndet. Der Bauherrin bzw. dem Bauherrn wurde im Genehmigungsverfahren die Möglichkeit eingeräumt, der unteren Abfallbehörde eine Bestätigung des Abbruchunternehmens vorzulegen, mit der letztendlich die Verantwortung für die ordnungsgemäße Entsorgung auf das Abbruchunternehmen überging. Durch diese Maßnahme konnte die Bauherrin oder der Bauherr vor rechtlichen Schritten geschützt werden, da sie oder er de facto keinen entscheidenden Einfluss auf die Entsorgung nehmen konnte. Stattdessen wurden diese Verfahren dann gegen die Abbruchunternehmen durchgeführt. Im Regelfall war dadurch der Überwachungsaufwand und somit auch der Zeitaufwand minimal. Ortskontrollen waren nur noch in Ausnahmefällen nötig, weil sich im Laufe von zwei Jahren, in denen Abbruchunternehmen ihre Geeignetheit nachgewiesen haben, eine ganze Reihe zuverlässiger Abbruchunternehmer mit entsprechendem Fachwissen herausgestellt hatten, die die ordnungsgemäße Durchführung des Abbruches sicher gewährleisten konnten.

B. Verfahren nach der neuen Rechtslage

Seit Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung werden viele Abbruchvorhaben nicht, andere nur im Rahmen einer Anzeige den einzelnen Behörden bekannt. Die Anzahl der Beteiligungsverfahren ist seitdem erheblich gesunken. Die oben aufgeführten Möglichkeiten bestehen nun für die meisten Abbruchvorhaben nicht mehr. So wird die untere Umweltschutzbehörde nun in der Regel erst dann auf ein Abbruchvorhaben aufmerksam, wenn dort ersichtlich Probleme bzw. Verstöße auftreten. Diese Probleme hätten im Regelfall durch ein abgestimmtes Verfahren vermieden werden können.

Vielfach haben sich bei anzeigepflichtigen Rückbaumaßnahmen Bau- und Umweltämter darauf verständigt, dass das Umweltamt seitens der unteren Bauaufsicht über alle Anzeigen informiert wird. Diese Anzeige enthält jedoch außer den Angaben zur Bauherrschaft und dem Ort des Abbruchs keine umweltrechtlich relevanten Informationen. Hier kann daher im Vorfeld - ohne jeweils eine Ortsbesichtigung durchzuführen - lediglich eine mögliche Altlasten-Relevanz überprüft werden. Die untere Umweltbehörde kann in diesen Fällen zwar nunmehr an die Bauherrin oder den Bauherrn herantreten, jedoch kann sich diese Ansprache nur auf den Hinweis der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben beziehen, da – anders als im Genehmigungsverfahren – keine Möglichkeit der Erteilung von Auflagen besteht. Verschiedentlich erarbeitete und vor Ort verwendete Merkblätter zu Abbruchmaßnahmen fügen wir beispielhaft, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, als **Anlagen** bei.

C. Probleme bei der Umsetzung abfall- und bodenschutzrechtlicher Belange

Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass durch den Wegfall des Genehmigungsverfahrens der Verbleib der Abfälle und somit die Klärung, welche Abfälle beim Abbruch anfallen und ggf. zu trennen sind, nicht mehr im Vorfeld des Abbruches dargelegt wird und häufig ungeklärt bleibt. Die sonst üblichen Bauschadstoffhebungen bzw. Rückbau- und Entsorgungskonzepte, die durch einen Gutachter mit dem notwendigen Sach- und Fachverstand zu erarbeiten und anschließend der unteren Abfallbehörde zur Prüfung vorgelegt wurden, werden seitens der Bauherrschaft nicht mehr oder nur noch sporadisch in Auftrag gegeben. Ein solches Konzept liegt den Anzeigeverfahren nicht bei und kann abfallrechtlich nicht gefordert werden. Der unteren Abfallbehörde bleibt lediglich die Möglichkeit, zunächst eine Bauaktenrecherche durchführen, ggf. mit der Bauherrin oder dem Bauherrn zu telefonieren und ggfs. eine Ortsbegehung vornehmen. Hiermit ist ein erheblicher Mehraufwand bei den notwendigen Kontrollen verbunden.

Da eine abfallwirtschaftliche Kontrolle nur während des Abbruchs, also zum Zeitpunkt der Entstehung des Abfalls erfolgen kann, führt dies zu erheblichem Konfliktpotential zwischen Aufsichtsbehörden und Bauherrschaft bzw. ausführender Abbruchfirma, da diese Gutachterleistungen häufig als Nachweis über die Trennpflichten des Abfalls fehlen. Insbesondere eine Kontrolle z.B. der Getrennthaltung nach KrWG und § 8 GewAbfV von gefährlichen (Dämmstoffe, Asbest, A IV Holz, teerhaltige Dachpappen etc.) und nicht gefährlichen Abfällen, ist im Nachgang nicht möglich.

Schon die ordnungsgemäße Entsorgung von ungefährlichen Abfällen ist nicht gewährleistet. Bauschutt, Dachziegel o. ä. werden entweder gebrochen oder auch ungebrochen wieder verbaut (Keller, Unterbau für Terrassen, Wegebaumaterial). Gering belastetes Material (Bodenaushub) Z1.2. ist zwar regelmäßig nicht als gefährlicher Abfall einzustufen, der Einbau erfolgt aber teilweise entgegen wasserrechtlicher und/oder bodenschutzrechtlicher Bestimmungen. Es ist von einer deutlichen Steigerung der Verstöße gegen die o. g. umweltrechtlichen Regeln auszugehen. Dies bedeutet, dass die Anreicherung von Schadstoffen im Natur-, Boden- und Wasserhaushalt bei nicht sachgemäßem Umgang mit den gefährlichen Abfällen und/oder nicht ordnungsgemäßer und schadloser Verwertung/Beseitigung von Abfällen nicht ausgeschlossen werden kann.

Erfahrungen der unteren Abfallbehörden zeigen auch, dass häufig bereits vor Ablauf der Vier-Wochen-Frist Abbruchmaßnahmen begonnen oder durchgeführt werden, so dass auch vor Ort keine Kontrolle der Getrennthaltung, Vorbehandlung und Entsorgung durchgeführt bzw. nachvollzogen werden kann. Dieses Problem verstärkt sich noch, wenn die Anzeigen der unteren Abfallbehörde erst verspätet übermittelt werden.

D. Altlasten und schädliche Bodenveränderungen

Die aufgeführten Probleme sind besonders relevant bei Abbruchvorhaben, die auf Flächen stattfinden, die im ‚Kataster über altlastenverdächtige Flächen und Altlasten‘ bzw. im ‚Verzeichnis von schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen‘ registriert sind. Auch hier erfolgt häufig keine Beteiligung der unteren Abfallbehörde bzw. unteren Bodenschutzbehörde im Vorfeld einer Abbruchmaßnahme. Insbesondere hier wäre es unter den Aspekten des Arbeitsschutzes, der öffentlichen Sicherheit sowie der abfall- und bodenschutzrechtlichen Belange zwingend erforderlich, die Eingriffe in den Untergrund im Vorfeld mit der zuständigen Behörde abzustimmen (gutachterliche Vorerkundung, Sanierungsbegleitung und Dokumentation). Für Abrisse auf Altlasten oder Altlastenverdachtsflächen sind z. B. auch die nicht anzeigepflichtigen Beseitigungen von Parkplatzflächen, Garagen oder Gebäuden unter sieben Meter Höhe kritisch. Bei Altlasten ist die Versiegelung der Oberfläche eine wichtige Schutzmaßnahme für das Grundwasser. Bei Baumaßnahmen auf Altlastenflächen sind daher der Erhalt der Oberflächenversiegelung oder deren möglichst kurzzeitige Öffnung bei Abriss und Neubau typische Diskussionspunkte zwischen der Bodenschutzbehörde und den Bauherren. Ein Eingriff in den Boden einer Altlast, etwa bei der Entfernung von Kellern oder Fundamenten erfordert häufig ein Boden-/Entsorgungsmanagement, das ohne zeitnahe Beteiligung der Umweltbehörden nicht in der erforderlichen Qualität erfolgt. Wünschenswert wäre, dass zumindest Abbruchvorhaben auf Standorten, die im Altlastenkataster verzeichnet sind, wieder der Genehmigungspflicht unterliegen bzw. zumindest im Einzelfall ein Genehmigungsverfahren angeordnet werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Bodenschutzbehörde laufende Baumaßnahmen stoppen oder nachträgliche Sicherungsmaßnahmen anordnen muss.

Besonders problematisch gestalten sich Abbruchvorhaben auf Flächen, die bislang noch nicht ins Altlastenkataster aufgenommen sind, aber bei denen durch Sichtung der Unterlagen der Altlastverdacht auftritt. Die Recherchen, ob eine Neuaufnahme erfolgen sollte, können kaum innerhalb der Monatsfrist abgeschlossen werden. Sofern die Arbeiten auf z. B. durch Sicherung sanierten Flächen erfolgen sollen, sind vorsorgliche arbeitsschutzrechtliche Hinweise teilweise erst zu spät möglich.

Neben den gesundheitlichen Aspekten bleibt auch zu bedenken, dass mit der Durchführung von Bauvorhaben auf im Altlastenkataster verzeichneten Flächen ohne gutachterliche Überwachung eine Herausnahme aus dem Kataster nicht möglich ist.

E. Artenschutz

Nach früherer Rechtslage bestand bereits im Vorfeld die Möglichkeit, eine Einschätzung der Bauvorhaben zu treffen. Dies war insbesondere relevant für den Artenschutz an Gebäuden (z. B. Fledermausvorkommen; Gebäudebrüter-vorkommen), der zwingend vor Beginn der Abbruchmaßnahme geprüft werden muss. Sofern nun Anzeigen eingehen, enthalten diese nicht wie zuvor bereits Angaben zum abzureißenden Objekt, sodass eine Voreinschätzung durch den/die zuständige/n Sachbearbeiter/in nur erfolgen kann, wenn dieser beim der Bauherrschaft weitere Informationen wie Fotos zum Gebäude oder Informationen zum Vorkommen von Tierarten anfordert. Dies ist mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden und nicht für jede Anzeige leistbar. Zudem sind Abrisse von Gebäuden mit erfahrungsgemäß hohem Potenzial für das Vorkommen von geschützten Tierarten (z. B. freistehende landwirtschaftliche Gebäude) nicht mehr anzeigepflichtig. Hier gibt es nunmehr keine Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde mehr. Sofern die untere Naturschutzbehörde von diesen Abrissen erfährt, bleibt nur die Möglichkeit, eine Anhörung mit anschließender Anordnung auf der Rechtsgrundlage des § 3 Abs. 2 BNatSchG zu erlassen. Dies stellt sowohl für die Bauherrschaft als auch für die untere Naturschutzbehörde eine äußerst unbefriedigende Situation dar.

Kontaktaufnahmen mit der unteren Naturschutzbehörde bei derartigen Abrissen sind seit Wegfall der Abbruchgenehmigung kaum erfolgt. Ein zentrales Problem in diesem Zusammenhang stellt die fehlende Kenntnis bei Bauherrschaft, Vorlageberechtigten und Abrissunternehmen zu artenschutzrechtlichen Belangen dar. Erschwerend kommt hinzu, dass Vorkommen bestimmter geschützter Tierarten, insbesondere Fledermäuse, an einem Gebäude durch einen Laien auch nur schwer festgestellt werden können und der Konflikt daher gar nicht wahrgenommen wird. Insgesamt besteht in diesem Themenfeld eine erhebliche Unkenntnis und Unsicherheit.

Von einer Förderung des Artenschwundes durch Entzug und/oder Zerstörung von Lebensraum bei den Gebäudebrütern aufgrund von fehlenden Ersatzmaßnahmen sowie Zerstörung von Brut- oder Fledermausvorkommen bei der Beseitigung von Anlagen und Gebäuden muss bei derzeitiger Rechtslage ausgegangen werden.

F. Auswirkungen auf Bauherrinnen und Bauherren sowie Abbruchunternehmen

Mit dem Wegfall der Genehmigungspflicht ist nicht nur den unteren Behörden ein wichtiges und wirksames Instrument zur Einbringung ihrer Belange, die im Rahmen der Abbruchmaßnahme zu berücksichtigen sind, entzogen worden. Auch von Seiten der Bauherrinnen und Bauherren wird die fehlende Rechtssicherheit

bemängelt und ein erhöhter Beratungsbedarf festgestellt. Die Bauherrschaft bzw. das Unternehmen müssen sich nun selbst vor dem Abbruch die Kenntnisse über die gesetzlichen Anforderungen aneignen, da diese weiterhin zu beachten sind. Zudem wird die vormalige Koordination und Konzentration durch die Baubehörde vermisst, so dass der Maßnahmenträger jetzt selber ggf. zeitaufwendig mit verschiedenen Behörden und Ansprechpartnern kommunizieren muss. Dies führt im Verfahren zu deutlichen Verzögerungen oder Versäumnissen und wird nicht als bürgerfreundlich empfunden.

Da anzeigefreie Abbruchmaßnahmen nicht erfasst werden und im Regelfall nicht überwachbar sind, treffen etwaige Maßnahmen, die zur Gefahrenabwehr erst nach Bekanntwerden eines Sachverhaltes angeordnet werden, die Bauherrin oder den Bauherrn mitten in seiner Baumaßnahme und führen zu erheblichen Verzögerungen und Mehrkosten.

Auch örtliche Abbruchunternehmen haben sich bereits besorgt über die neue Regelung geäußert. Sie befürchten, dass sich Investitionen zur Erfüllung von Umweltstandards (z.B. Zertifizierungen etc.) für sie nun nachteilig auswirken, weil durch fehlende behördliche Überwachung Billiganbieter ohne die entsprechende fachliche Qualifikation auf den Markt drängen. Tatsächlich haben sich bereits unseriöse Unternehmen auf dem Markt etabliert, oft Tiefbauunternehmen, Containerdienste oder Garten- und Landschaftsbauer, also Unternehmen, die keine klassischen Abbruchunternehmen sind, nicht über ausreichende Ressourcen verfügen und dadurch Dumpingpreise nehmen können.

G. Fazit

Eine Verwaltungsvereinfachung bzw. ein Bürokratieabbau werden nicht erreicht, da die bisher im Verfahren beteiligten Behörden nun auf die Anzeige reagieren müssen. Dabei hat eine Information, die eine untere Umweltbehörde zur Entsorgung an die Bauherrin bzw. den Bauherrn, etwa in Form eines Infoblatts weitergibt, nicht dieselbe rechtliche Wirkung wie etwa eine Auflage im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens.

Die Verantwortung für ein ordnungsgemäßes Verfahren liegt damit bei der Bauherrschaft. Die Behörde kann nur im Nachhinein (ordnungs- oder ordnungswidrigkeitenrechtlich) tätig werden, wenn Verstöße festgestellt werden. Der Aufwand dafür ist um ein Vielfaches höher, als es bei der Einbeziehung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens bisher der Fall war. Wird der behördliche Kontrollaufwand geringgehalten, sinkt das Risiko einer Bauherrin oder eines Bauherrn, der sich nicht regelkonform verhält, aufzufallen. Hinzu kommt, dass auch die Bauherrschaft sich nun nicht mehr nur der Baugenehmigungsbehörde gegenüber sieht, die das Verfahren insoweit bündelt, sondern sich im Zweifel mit mehreren Fachbehörden separat auseinandersetzen muss.

Diese baurechtliche Lockerung ist zudem nicht koordiniert mit der Verschärfung der abfallrechtlichen Pflichten hinsichtlich einer strikteren Abfallsortierung und der Pflicht zum Erreichen bestimmter Recyclingquoten, die aus der Novelle der GewerbeabfallVO für Bau- und Abbruchunternehmen hervorgehen. Dies kann von den unteren Abfallbehörden nur überwacht werden, wenn sie die Kenntnis über Abbruchmaßnahmen bekommen.

Seit der Einführung der neuen Bauordnung in NRW hat es zahlreiche Rückmeldungen aus der Praxis zum genehmigungsfreien Abbruchverfahren gegeben. Sie bieten nun einen guten Anlass, festgestellte Schwächen auszugleichen: Eine Verwaltungsvereinfachung ergibt sich mit der Gesetzesänderung und dem damit einhergehenden Wechsel von einer Präventiv- hin zu einer Sanktionsstrategie nicht. Es ist aus unserer Sicht daher notwendig, zu dem zuvor geltenden Genehmigungsverfahren zurückzukehren. Für Rückfragen sowie vertiefende Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Axel Welge
Hauptreferent des
Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Andrea Garrelmann
Referentin des
Landkreistages NRW



Martin Stiller
Referent des
Städte- und Gemeindegewerks
Nordrhein-Westfalen