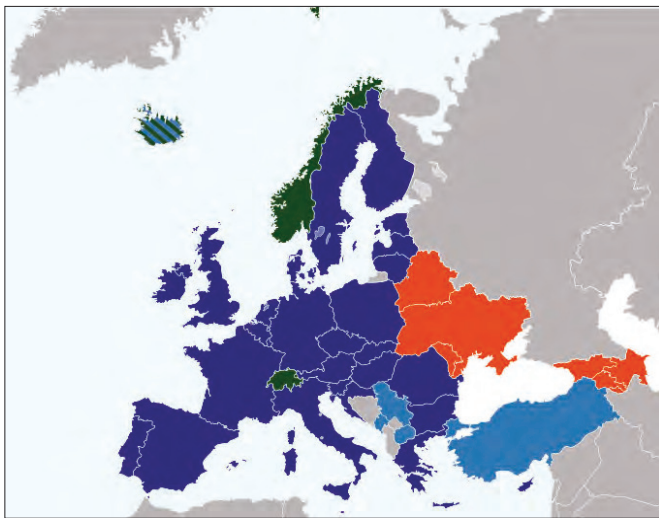


Europäischer Binnenmarkt für Bauprodukte

Georg Feuchtgruber
Dr.-Ing. Andreas Hechtl

Abbau von technischen Handelshemmnissen

Der Europäische Binnenmarkt im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ist gemessen an der Wirtschaftsleistung der größte gemeinsame Markt der Welt mit einem weitgehend freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Der EWR besteht aus der EU und den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz.



Europäische Union und Partnerländer (blau: EU, grün: EFTA, hellblau Beitrittskandidaten, orange: östl. Partnerschaft), Grafik: Kolja 21

So unterschiedlich die Mitgliedstaaten auch sein mögen, das Thema Bauwerkssicherheit ist in jedem der nationalen Rechtssysteme verankert. Unterschiedliche nationale technische Regeln für Bauprodukte behindern aber den freien Warenverkehr innerhalb des EWR.

Die 1989 in Kraft getretene Bauproduktenrichtlinie (BPR) zielte auf die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse auf dem Bauproduktsektor ab und sollte den freien Verkehr dieser Produkte im Binnenmarkt verbessern. Zum 01.07.2013 wurde die BPR durch die Bauproduktenverordnung (BauPVO, Verordnung (EG) Nr. 305/2011) ersetzt. Zum einen, weil nach über 2 Jahrzehnten eine Überarbeitung erforderlich war, zum anderen weil das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts durch die BPR nicht ausreichend verwirklicht werden konn-

te. Während die BPR erst in nationales Recht umgesetzt werden musste, und die einzelnen Mitgliedstaaten dabei einen Umsetzungsspielraum hatten, ist die BauPVO ein Rechtsakt der Europäischen Union mit allgemeiner Gültigkeit und unmittelbarer Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten. Was das Inverkehrbringen und Handeln von Bauprodukten betrifft, gilt damit erstmals identisches Recht in allen Mitgliedstaaten zum selben Zeitpunkt.

Mit der BauPVO wird die Intention der bisherigen BPR fortgeschrieben, wobei die Inhalte vereinfacht, präzisiert und aktualisiert wurden. Übergeordnete Ziele sind nach wie vor das Inverkehrbringen von Bauprodukten, ihr freier Warenverkehr und der Abbau technischer Handelshemmnisse im Binnenmarkt. Harmonisierte technische Spezifikationen sollen zu EU-weit einheitlichen Produkt- und Prüfstandards und damit harmonisierten Leistungsangaben bei Bauprodukten führen.

Die BauPVO unterscheidet sich insbesondere durch erweiterte Grundanforderungen an Bauwerke, die Leistungserklärung, die Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit sowie eine Kennzeichnung zur Rückverfolgbarkeit der Bauprodukte von der bisherigen BPR.

Grundanforderungen an Bauwerke

Bauwerke müssen als Ganzes und in ihren Teilen für deren Verwendungszweck tauglich sein, wobei insbesondere der Gesundheit und der Sicherheit während des gesamten Lebenszyklus der Bauwerke Rechnung zu tragen ist. Um dies zu erreichen definiert die BauPVO im Anhang 1 „Grundanforderungen an Bauwerke“, die bei normaler Instandhaltung über einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum zu erfüllen sind. Neu gegenüber der BPR sind die „Barrierefreiheit“ bei der Nutzung und die „nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“.

Bauprodukte, die innerhalb der EU

gehandelt werden, müssen die „Wesentlichen Merkmale“ erfüllen, die aus den Grundanforderungen an Bauwerke abgeleitet werden. Mit anderen Worten finden die Grundanforderungen an Bauwerke ihre Konkretisierung in Form von Wesentlichen Merkmalen der Bauprodukte. So ist beispielsweise die Druckfestigkeit von Mauerziegeln ein Wesentliches Merkmal, dass der Erfüllung der Grundanforderung „Mechanische Festigkeit und Standsicherheit“ dient. Die Wesentlichen Merkmale der Bauprodukte werden in harmonisierten technischen Spezifikationen (harmonisierte Normen und Europäische Bewertungsdokumente) fixiert.

- Nr. 1: Mechanische Festigkeit und Standsicherheit
- Nr. 2: Brandschutz
- Nr. 3: Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz
- Nr. 4: Sicherheit und Barrierefreiheit bei der Nutzung
- Nr. 5: Schallschutz
- Nr. 6: Energieeinsparung und Wärmeschutz
- Nr. 7: Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Grundanforderungen an Bauwerke nach der BauPVO

Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung

Die CE-Kennzeichnung ist auf Basis einer Leistungserklärung anzubringen, in der die Leistungen des Bauprodukts hinsichtlich seiner Wesentlichen Merkmale anzugeben sind. Der Hersteller dokumentiert mit CE-Kennzeichnung und Leistungserklärung, dass er die Verantwortung für die Übereinstimmung des Bauprodukts mit der angegebenen Leistung übernimmt.

Qualitätssicherung

Das System der Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit ist ein grundlegendes Element der Qualitätssicherungskette. Die bisherigen Systemabstufungen der BPR 1+, 1, 2+, 3 und 4 bleiben bestehen, allerdings entfällt das System 2.

In allen Systemen ist die werkeigene Produktionskontrolle als zentraler Bestandteil verankert. Bei den Systemen 1+ bis 3 erfolgt zusätzlich zur werkeigenen Produktionskontrolle eine Bewertung und Überprüfung

Akteur	Tätigkeiten zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit	Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit				
		1+	1	2+	3	4
Hersteller	Werkseigene Produktionskontrolle (WPK)	x	x	x	x	x
	Prüfung von Proben nach festgelegtem Prüfplan	x	x	x		
	Feststellung des Produkttyps			x		x
Notifizierte Stelle ¹⁾	Feststellung des Produkttyps	x	x		x	
	Stichprobenprüfung des Produkts	x				
	Erstinspektion des Werkes und der WPK	x	x	x		
	Laufende Überwachung mit Beurteilung der WPK	x	x	x		
	Bescheinigung der Leistungsbeständigkeit (mit Feststellung des Produkttyps)	x	x			
	Bescheinigung der Leistungsbeständigkeit (ohne Feststellung des Produkttyps)			x		

- 1) je nach System ist es ein(e)
- notifizierte Produktzertifizierungsstelle (1, 1+)
- notifizierte Zertifizierungsstelle (2+)
- notifizierte Prüflabor (3)

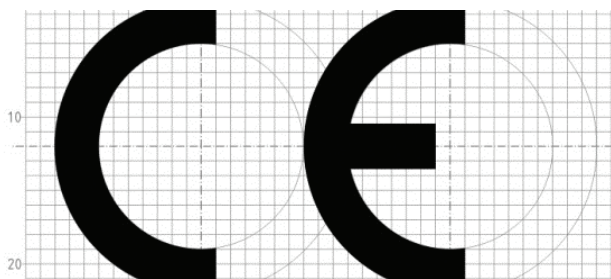
zutreffend nicht zutreffend

Verfahren zur Bescheinigung der Leistungsbeständigkeit nach BauPVO

Bauproduktenrichtlinie BPR			
deutsch	Abk.	engl.	Abk.
Europäisch Technische Zulassung	ETZ	European Technical Approval	ETA
		European Technical Approval Guideline	ETAG
		Common Understanding of Assessment Procedure	CUAP
Konformitätserklärung	KE	Declaration of Conformity	DoC
Erstprüfung		Initial Type Test	ITT
Konformitätsbewertungssystem		Attestation of Conformity	AoC
Werkseigene Produktionskontrolle	WPK	Factory production control	FPC
Bauproduktenverordnung BauPVO			
deutsch	Abk.	engl.	Abk.
Europäisch Technische Bewertung	ETB	European Technical Assessment	ETA
Europäisch technisches Bewertungsdokument	EBD	European Assessment Document	EAD
Leistungserklärung	LE	Declaration of Performance	DoP
Typprüfung		Determination of Type	DoT
Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit		Assessment and Verification of Constancy of Performance	AVCP
Werkseigene Produktionskontrolle	WPK	Factory production control	FPC

Gegenüberstellung wichtiger Begriffe und Abkürzungen der BPR und der BauPVO

durch eine unabhängige Stelle. Hierbei wird zwischen den Produktzertifizierungsstellen für die Systeme 1+ und 1, den Zertifizierungsstellen für die werkseigene Produktionskontrolle für das System 2+ und den Prüflaboren



CE-Zeichen

für das System 3 unterschieden. Die unabhängigen Stellen müssen durch den jeweiligen Mitgliedstaat notifiziert, d.h. der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten benannt werden. Die Kommission teilt den benannten Stellen dann eine individuelle Kennnummer zu. Die notifizierende Behörde in Deutschland ist das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt).

Marktüberwachung

Die Mitgliedstaaten sind nach Verordnung (EG) Nr. 765/2008 verpflichtet, eine Marktüberwachung für harmonisierte Bauprodukte durchzuführen. Die Marktüberwachung soll für einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt und für Produktsicherheit für den Verwender von Bauprodukten und Nutzer von Bauwerken sorgen. Die Marktüberwachung trägt dazu bei, dass Bauprodukte, die in den Genuss des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft gelangen, den auf europäischer Ebene gestellten Anforderungen genügen. Hierbei soll der freie Warenverkehr nicht über das notwendige Maß hinaus eingeschränkt werden.

Die Marktüberwachung ist in Deutschland Ländersache. In Bayern sind die Autobahndirektion Nordbayern als höhere Marktüberwachungsbehörde und die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr als oberste Marktüberwachungsbehörde für harmonisierte Bauprodukte zuständig.

Das DIBt ist die Koordinierungsstelle der Länder für die Marktüberwachung harmonisierter Bauprodukte. In dieser Funktion koordiniert es Marktüberwachungsverfahren der Länder

und berät bei fachlichen Fragen der Marktüberwachung.

Die Marktüberwachung erfolgt aktiv und reaktiv. Im Rahmen der aktiven Marktüberwachung werden Produkte bei Wirtschaftsakteuren auf Grundlage eines bundesweiten unter allen Ländern abgestimmten Marktüberwachungsprogramms kontrolliert. Bei der reaktiven Marktüberwachung erfolgt die Kontrolle der Produkte aufgrund begründeter Anzeigen, Beschwerden und anderer Hinweise oder aufgrund von Zollmeldungen oder Hinweisen aus anderen EU/EWR-Staaten.

Die Marktüberwachungsbehörden kontrollieren anhand angemessener Stichproben die Merkmale von Produkten durch Überprüfung der Unterlagen und bei begründeten Zweifeln auch durch Produktprüfungen. Um die Sicherheit eines Bauwerkes zu gewährleisten, müssen eingesetzte Bauprodukte ihre Funktion im Bauwerk dauerhaft erfüllen können. Maßgebliche Einflussfaktoren hierfür sind die ordnungsgemäße Herstellung des Produktes sowie die Richtigkeit der vom Hersteller erklärten Leistungen.

Die Marktüberwachungsbehörden können Wirtschaftsakteure verpflichten, ihnen die Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie für die Zwecke der Durchführung ihrer Tätigkeiten für erforderlich halten. Falls nötig und gerechtfertigt, dürfen Sie die Räumlichkeiten von Wirtschaftsakteuren betreten und erforderliche Produktmuster entnehmen.

Maßnahmen gegen nicht konforme und gefährliche Produkte

Ergeben die Überprüfungen formale oder materielle Beanstandungen, sind entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Zuerst ist hier nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit an ein kooperatives Zusammenwirken mit den Wirtschaftsakteuren zu denken. Erfahrungen zeigen, dass tendenziell repressive Maßnahmen weniger zum Einsatz kommen, da Wirtschaftsakteure behördliche Maßnahmen, die auch an die Öffentlichkeit dringen, angesichts des negativen Images für sich und ihre Produkte möglichst vermeiden wollen. Sie werden eher

auf „freiwilliger“ Basis das Notwendige veranlassen. Sollte ein kooperatives Vorgehen nicht erfolgreich oder unverzügliches Handeln notwendig sein, kann die Bereitstellung von Produkten mit ernster Gefahr untersagt oder können Produkte vom Markt genommen werden.

Ökonomie des Baumarktes

Der Markt für Bauleistungen und Bauprodukte ist einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland. Herstellung und Handel von Bauprodukten sind längst europäisch und international geprägt.

Mit der BauPVO stärkt die EU den grenzüberschreitenden Bauproduktenmarkt, indem sie u.a. die CE-Kennzeichnung zum alleinigen Übereinstimmungszeichen für alle Wesentlichen Merkmale eines Bauprodukts bestimmt. Liegen keine objektiven Hinweise für das Gegenteil vor, ist davon auszugehen, dass die vom Hersteller erstellte Leistungserklärung zutreffend und zuverlässig ist (Vertrauensprinzip).

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Behinderungen des Inverkehrbringens und der ordnungsgemäßen Verwendung CE-gekennzeichneter Bauprodukte abzustellen (Prinzip der Nichtdiskriminierung). Außerdem muss zur Verbesserung des Zugangs zum nationalen Markt eine Produktinformationsstelle eingerichtet werden, die über nationale Vorschriften zu den rechtlichen und technischen Anforderungen von CE-gekennzeichneten Bauprodukten informiert. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung als Produktinformationsstelle zuständig.

Der Europäische Binnenmarkt für harmonisierte Bauprodukte bietet vielfältige Vorteile für Wirtschaftsakteure und trägt gleichzeitig über die allgemeinen Grundanforderungen an Bauwerke, die harmonisierten technischen Spezifikationen mit entsprechenden Qualitätssicherungssystemen und einer funktionierenden und europäisch vernetzten Marktüberwachung der Bauwerkssicherheit Rechnung.

Autoren

Baudirektor Dipl.-Ing. Georg Feuchtgruber, Baudirektor Dr.-Ing. Andreas Hechtel, Oberste Baubehörde
 georg.feuchtgruber@stmi.bayern.de
 andreas.hechtel@stmi.bayern.de