

Die neue EU-Bauproduktenverordnung und ihre Auswirkungen

Ltd. RDir. Dipl.-Ing. Rudi Bull-Wasser

Bundesanstalt für Straßenwesen
Brüderstraße 53 , 51427 Bergisch Gladbach
Tel.: 02204 / 43-750, Fax: 02204 / 43-607
E-Mail: bull-wasser@bast.de

Ungefähr 20 Jahre nach der Einführung der Bauproduktenrichtlinie (Richtlinie 89/106/EWG, BauPR) wurde im April 2011 im Amtsblatt der Europäischen Union das Nachfolgewerk, die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 (Bauproduktenverordnung, BauPV), veröffentlicht. Zielsetzung der Überarbeitung war der Wunsch nach Klarstellung von Regelungen, nach Erleichterungen für Kleinere und Mittlere Unternehmen bei der Anwendung aber insbesondere der Wunsch nach mehr Vertrauen in die CE-Kennzeichnung. Mit der Herausgabe einer unmittelbar verbindlichen Verordnung (statt einer Richtlinie, die der nationalen Umsetzung bedarf) hat die Europäische Kommission den Stellenwert dieses Dokumentes verdeutlicht und wirkt damit zugleich auf eine einheitliche Anwendung im europäischen Wirtschaftsraum hin. Darüber hinaus enthält die BauPV im Detail eine Vielzahl von Änderungen gegenüber der BauPR, so dass eine zweistufige Einführung mit einer vollständigen Wirksamkeit aller Artikel der BauPV zum 1. Juli 2013 vorgesehen ist, um den Wirtschaftsakteuren eine Frist zur Vorbereitung und Umstellung zu gewähren. Die Überarbeitung beinhaltet u. a. Änderungen der Begrifflichkeiten, die Ergänzung der Grundanforderungen um den Aspekt der Nachhaltigkeit und die Einführung eines neuen Systems der Europäischen Technischen Bewertung als Ersatz der bisheriger Europäischen Technischen Zulassung. In die BauPV integriert sind nun Regelungen zur Notifizierung, deren Umsetzung in Deutschland eine vorgeschaltete Akkreditierung der tätigen Stellen erfordert. Bestehende harmonisierte Normen für Bauprodukte haben auch nach dem 1. 7. 2013 weiterhin Bestand und müssen erst im Zuge der turnusmäßigen Überarbeitung an die Vorgaben der BauPV angepasst werden. Unabhängig davon sind die Hersteller von Bauprodukten ab dem 1. 7. 2013 verpflichtet, an Stelle des Konformitätsnachweises eine Leistungserklärung abzugeben. Diese kann auf der Basis der vorhandenen Dokumentation, z. B. der Erstprüfung, erstellt werden.

1 Einführung in die Bauproduktenverordnung

Nach ca. 20 Jahren Gültigkeit der europäischen Bauproduktenrichtlinie (BauPR; Richtlinie 89/106/EWG), die in Deutschland im Rahmen des Bauproduktengesetzes (BauPG) umgesetzt wurde, war es an der Zeit auf europäischer Ebene eine Überarbeitung dieses Regelwerkes vorzunehmen.

Diese Überarbeitung sollte dazu dienen, offene Punkte zu klären, oder in Bereichen, in denen die Richtlinie nicht eindeutig formuliert war und daher zum Teil in verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU unterschiedlich umgesetzt worden war, Klarheit zu schaffen. Insgesamt war es der Wunsch der Europäischen Kommission mit der „Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates“ (Bauproduktenverordnung, BauPV), und der sich daraus ergebenden CE-Kennzeichnung von Bauprodukten mehr Vertrauen zu geben. Auf der anderen Seite gab es starke Bestrebungen während des Überarbeitungsprozesses Kleineren und Mittleren Unternehmen

mehr Möglichkeiten einzuräumen, sich flexibel auf die Regelungen einzustellen zu können und Erleichterungen für diese Unternehmensgruppen zu schaffen.

Diese beiden Zielsetzungen, durch mehr Verbindlichkeit Vertrauen zu schaffen, aber auch auf der anderen Seite Unternehmen Optionen für Erleichterungen einzuräumen, führte letztendlich zu einem Zielkonflikt, der sich in der langen Zeit zur Überarbeitung der Bauproduktenrichtlinie widerspiegelt.

Augenscheinlichster Ausdruck der gestiegenen Verbindlichkeit ist der Wechsel von einer Richtlinie (engl.: Regulation) zu einer Verordnung (engl.: Directive). Wie in der Regelwerksnomenklatur der FGSV auch, haben Richtlinien keine unmittelbar bindende Wirkung, sondern müssen von denjenigen an die sie sich wendet in eine konkrete Handlungsanweisung umgesetzt werden. Hierbei ist auch nicht sichergestellt dass diese Umsetzung zum gleichen Zeitpunkt erfolgt. Im Gegensatz dazu hat eine Verordnung eine unmittelbare Gültigkeit, in dem Wortlaut, in dem die Verordnung geschrieben worden ist.

Die Verordnung bietet somit nahezu keinen Spielraum mehr im Rahmen einer nationalen Umsetzung, die Regelungen entsprechend den eigenen nationalen Wünschen anzupassen. Nur dort, wo die Verordnung ausdrücklich den Mitgliedsstaaten Wahlmöglichkeiten einräumt, können sie von diesen Gebrauch machen.

In der Außenwirkung verdeutlicht sich die Verbindlichkeit der Verordnung mit der verpflichtenden Einführung der CE-Kennzeichnung für alle Mitgliedstaaten. Auch hier ist die Möglichkeit entfallen, eine nationale Entscheidung zu treffen, ob z. B. der nationale Markt als abgeschlossen angesehen wird und eine CE-Kennzeichnung eines Bauproduktes nur dann zu erfolgen hat, wenn in das benachbarte Ausland geliefert wird. Eine solche Sichtweise wurde beispielsweise auf Grundlage der BauPR in Großbritannien praktiziert. Auch der Zeitpunkt der Einführung wird nicht mehr den Mitgliedsstaaten überlassen, sondern durch die Verordnung für alle verbindlich festgelegt. Diese und weitere inhaltliche Änderungen der BauPV gegenüber der Bauproduktenrichtlinie machte es erforderlich, Übergangsfristen einzurichten, damit sich die Mitgliedsstaaten auf die neuen Regelungen einstellen können und notwendige Anpassungen ihrer Strukturen vornehmen können. Daher ist eine schrittweise Einführung erfolgt.

Die Veröffentlichung der BauPV im Amtsblatt der EU erfolgte am 4. April 2011. 20 Tage nach dieser Veröffentlichung sind alle „vorbereitenden“ Artikel in Kraft getreten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichten anhand dieser nun geltenden Passagen und den darin getroffenen Regelungen sich auf die Bauproduktenrichtlinie einzustellen. Die voll umfängliche Wirksamkeit aller Regelungen tritt erst am 1. 7. 2013 in Kraft.

Neben dieser generellen Zweistufigkeit der Einführung gibt es im Artikel 66 der BauPV noch weitere Übergangsbestimmungen. Die zielen allerdings auf Produkte ab, die vor dem 1. 7. 2013 produziert werden und nach dem Stichtag noch auf dem Markt verfügbar sind. Dies wird nur die Produkte im Bereich des Straßenwesens betreffen, die durch Lagerhaltung eine längere Vorlaufzeit zwischen Produktion und Einbau haben. Beispielhaft für solche Produkte können auf Halde produzierte Gesteinskörnungen oder auch Elemente der Schutz- und Leiteinrichtungen genannt werden.

Bei der Erstellung war den Mitwirkenden schon klar, dass auch die BauPV nicht alle erforderlichen Sachverhalte in der vielleicht erforderlichen Detailtiefe regeln kann. Auf das Instrument der Leitpapiere, die in Ergänzung und zur Erläuterung der Bauproduktenrichtlinie erstellt worden waren sollte jedoch verzichtet werden. Die Verbindlichkeit der Leitpapiere war immer umstritten, da sie sich wiederum „nur“ auf eine Richtlinie bezogen. Dem Charakter der Verordnung folgend sieht Artikel 60 ff der BauPV vor, dass die Europäische Kommission sogenannte „Delegierte Rechtsakte“ erlassen kann. Mit diesem Instrument werden Befugnisse erlassen, die es der Europäischen Kommission ermöglichen zu einzelnen Punkten weitergehende, verbindliche Ausführungen zu machen oder auch Passagen an den technischen Fortschritt anzupassen, ohne dass eine sicherlich wieder langwierige Überarbeitung der Verordnung selbst erforderlich wäre.

Bevor im Abschnitt 2 auf die wesentlichen inhaltlichen Veränderungen eingegangen wird, soll an dieser Stelle auf wichtige Grundsätze hingewiesen werden, die sich sowohl in der Bauproduktenrichtlinie als auch in der Bauproduktenverordnung wiederfinden.

Unverändert ist, dass sich die grundlegenden Anforderungen, die im Anhang I der BauPV aufgeführt sind, nicht direkt auf die zu liefernden Bauprodukte beziehen, sondern auf die damit hergestellten Bauwerke und daher im weiteren Regelungsprozess auf die Bauprodukte im Rahmen von Mandaten der Europäischen Kommission herunter gebrochen oder übersetzt werden müssen. Die Verantwortlichkeit für das Bauwerk selbst und dessen Herstellung obliegt weiterhin den Mitgliedsstaaten nach dem europäischen Subsidiaritätsprinzip. Auch wenn künftig zumindest die Erfüllung (bzw. Ansprache) einer Grundanforderung verpflichtend ist, so bleibt die Möglichkeit einer KLF-Option (Keine Leistung Festgestellt) erhalten. Auch die Systeme der Konformitätsbewertung bleiben im Grundsatz erhalten, wobei nur das System 2 nicht mehr zur Verfügung steht, was keine praktische Auswirkung im Bereich der Produkte für das Straßenwesen haben wird, da hier dieses System sondern in der Mehrzahl der Produkte das System 2+.

2 Wesentliche Änderungen

2.1 Begrifflichkeiten

Die Änderungen zwischen der Bauproduktenrichtlinie und der neuen Bauproduktenverordnung machen sich auch in der Verwendung neuer Begrifflichkeiten deutlich. In der Tabelle 1 sind einige der wesentlichen Änderungen bezüglich der Begriffe aufgeführt.

Die Verwendung neuer Begrifflichkeiten ist nicht grundsätzlich negativ zu bewerten. Vorteilhaft ist, dass man durch neue Begriffe erkennen kann, sich nun im Rechtsrahmen der BauPV zu bewegen und nicht mehr innerhalb der Bauproduktenrichtlinie.

Wenn, wie in einigen Fällen, die Begrifflichkeiten ähnlich sind oder ähnliche Begriffe für andere Sachverhalte verwendet werden, wie der Wechsel von „Wesentlichen Anforderungen“, die heute „Grundanforderungen“ an Bauwerke lauten, hin zu „Wesentlichen Merkmalen“, die allerdings das Pendant zu den „Charakteristischen Eigenschaften“ sind, und somit eine andere Ebene von Eigenschaften ansprechen, können solche Änderungen eher zu Verwirrung beitragen als zur Klarheit. Auch die Veränderung eines einfachen und griffigen Begriffes, wie „Konformitätsbewertung“ in den doch etwas länglichen und umständlichen Ausdruck „Bewertung und Überwachung der Leistungsfähigkeit und Leistungsbeständigkeit“ ist nicht unbedingt zweckdienlich.

Tabelle 1: Veränderte Begrifflichkeiten

Bauproduktenrichtlinie	Bauproduktenverordnung
Wesentliche Anforderungen	Grundanforderung an Bauwerke
Charakteristische Eigenschaft	Wesentliches Merkmal
Konformitätsbewertung	Bewertung und Überprüfung der Leistungsfähigkeit, -beständigkeit
Konformitätsbescheinigung	Leistungserklärung
Konformitätsbewertungsstellen	Notifizierte Stellen
Prüfstellen	Prüflabore
Überwachungsstellen	-----
Zertifizierungsstellen	Produktzertifizierungsstelle, bzw. Zertifizierungsstellen für die WPK
Erstprüfung	Produkttyp anhand Typprüfung

2.2 Die Erweiterungen im Rahmen der Grundanforderungen an die Bauwerke

Wie bereits erwähnt, geht auch die BauPV davon aus, dass die Grundanforderungen an das Bauwerk selbst gestellt werden und nicht an die Bauprodukte, die eigentlich Gegenstand der Regelung sind.

Die Bauprodukte müssen so beschaffen sein, dass mit ihnen die Grundanforderungen an die Bauwerke erfüllt werden können. Bei der Grundanforderung Nr. 4 ist neben der Sicherheit, nun auch die Barrierefreiheit bei der Nutzung ergänzt worden. Diese Ergänzung ist ein Tribut an die sich verändernde Gesellschaft und dem abzusehenden Demografischen Wandel mit immer mehr älteren Menschen. Die freie Zugänglichkeit, die Barrierefreiheit, ist sicherlich insbesondere im Bereich des Hochbaus von Relevanz. Aber auch im Bereich der Bemessung und Ausgestaltung von Verkehrsflächen, z. B. von Fußgängerwegen, oder der Formgestaltung von Randsteinen ist der Aspekt gegebenenfalls zu berücksichtigen. Eine Auswirkung auf die Lieferung von Bauprodukten im Rahmen des Straßenbaus ist jedoch nicht unmittelbar zu erkennen.

In der BauPV ist die Grundanforderung Nr. 7 „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ neu aufgenommen worden. Dieser Aspekt hat mit Sicherheit bei seiner späteren Umsetzung einen starken Bezug auf die Verwendung und den Einsatz von Straßenbauprodukten.

Dennoch hat diese Ergänzung der Grundanforderungen an die Bauwerke im Anhang I der BauPV keine unmittelbare sofortige Auswirkung. Vorhandene Normen sind erst dann an diese Grundanforderung anzupassen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt werden: Zunächst muss es diesbezüglich zumindest in einem Mitgliedsstaat der EU eine verbindliche nationale Regelung geben, was nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht der Fall ist. Als zweites Kriterium muss die Europäische Kommission im Rahmen der Mandatserteilung an die europäischen Normungsgremien den Auftrag erteilen, diese Grundanforderung künftig bei der Überarbeitung von Normen mit zu berücksichtigen. Die Aufnahme oder Ergänzung der Grundanforderung in den Anhang I der BauPV ist daher derzeit eher als politische Willensbildung der Kommission einzustufen.

2.3 Harmonisierte Technische Spezifikationen

Bislang stehen zur Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie zwei europäische Wege nahezu gleichwertig nebeneinander. Dies ist einerseits die Erstellung von harmonisierten Europäischen Normen durch das CEN, das europäische Normungsinstitut und andererseits die Erstellung von Europäisch Technischen Zulassungen, erarbeitet durch EOTA, die Europäische Organisation für Technische Zulassungen. Hier positioniert sich die BauPV g klar mit einer Präferenz in Richtung der Europäischen Normen. Die Normenerstellung kann in ihren Abläufen und Organisationsstrukturen nahezu unberührt von dem Wechsel von der Richtlinie zur Verordnung weitergeführt werden. Bei der Erstellung bzw. Überarbeitung der Normen sind jedoch künftig die Vorgaben der BauPV zu berücksichtigen.

An Stelle der Europäischen Technischen Zulassungen wird jedoch ein neues System der Europäisch Technischen Bewertung eingeführt. Hierzu müssen in Europa neue Strukturen geschaffen werden. Allein der Umstand, dass es pro Mitgliedsstaat nicht mehr nur eine nationale Stelle für diese Europäischen Technischen Bewertungen geben kann (die BauPV lässt hier mehrere sektorale Lösungen zu) lässt erahnen, dass es kaum möglich sein wird, in der zur Verfügung stehenden Zeit eine arbeitsfähige Organisation aufzubauen.

Vergleichbar zum Vorgehen bei den Technischen Europäischen Zulassungen ist vorgesehen, dass die Organisation der Technischen Bewertungsstellen (OTBS) auf Antrag eines Herstellers ein Europäisches Bewertungsdokument (EBD) erstellen, welches nach Vorliegen eines Mandates seitens der Europäischen Kommission dann in eine Europäische Technische Bewertung (ETB) überführt werden kann.

2.4 Weitere Änderungen

Mit der Überarbeitung der Bauproduktenrichtlinie ergab sich auch die Möglichkeit, oder gar die Notwendigkeit, eine Anpassung an andere zwischenzeitlich von der Europäischen Kommission veröffentlichten Rechtsakte vorzunehmen. So greift die BauPV durch den Bezug auf die „Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten...“ auch die dort getroffenen Regelungen zur Marktüberwachung mit auf. Geregelt wird, wie sich im Falle des Auftretens von Verstößen gegen die BauPV die Marktüberwachungsbehörde eines Mitgliedsstaates zu verhalten hat.

Sehr ausführlich geht die BauPV auf die handelnden Wirtschaftsakteure ein. Hierbei werden sowohl die Akteure (Hersteller, Bevollmächtigte, Importeure, Händler) in ihren Rollen definiert, als auch deren Rechte und Pflichten ausführlich dargestellt. Der oftmals in Beiträgen genannte Begriff des „Lieferanten“ wird dabei nicht in der BauPV erwähnt. Verantwortlich für die Produkteigenschaften ist nicht der derjenige, der tatsächlich das Produkt auf die Baustelle liefert, z. B. der Transportunternehmer, sondern derjenige in dessen Auftrag dies erfolgt, das heißt einer der vorgenannten Wirtschaftsakteure.

Einen umfangreichen Teil in der BauPV nehmen die Regelungen zu der notifizierenden Behörde und den notifizierten Stellen ein. Hiermit werden die Inhalte der früheren „P/Ü/Z-Anerkennungs-Verordnung“ mit aufgenommen. Zur Durchführung des Notifizierungsverfahrens bietet die Verordnung eine der wenigen Wahlmöglichkeiten an. Hier kann ein Mitgliedsstaat dann im Rahmen seiner nationalen Anpassung (siehe Abschnitt 3) festlegen, wie zu verfahren ist. Auf den für Deutschland gewählten Weg wird im Abschnitt 4 näher eingegangen. Insgesamt werden die Rechte und Pflichten und notifizierten Stellen klar dargestellt. Hierzu gehört u. a. die Informationspflicht der notifizierten Stellen über Vorfälle (das heißt angenommene Abweichungen von der Verordnung, z. B. eine Nichterfüllung der erklärten Leistung) an eine übergeordnete Stelle. Diese Regelung ist nicht unumstritten, da hiermit unter Umständen interne Informationen über Betriebe weiter gegeben werden.

Wie bereits erwähnt gibt es in der BauPV eine Rechtsverpflichtung zur CE-Kennzeichnung nach Artikel 4. Das bedeutet, dass beim Vorliegen einer harmonisierten Norm oder einer Europäisch Technischen Bewertung eine geeignete CE-Kennzeichnung des Produktes erfolgen muss. Gleichzeitig sieht dieser Artikel jedoch das Verbot von Leistungsangaben in „jeglicher Form, sofern sie nicht zugleich in der Leistungserklärung enthalten und spezifiziert sind“ vor. Damit will die Europäische Kommission die CE-Kennzeichnung als das maßgebliche Kennzeichen in Europa stärken und sicher stellen, dass es nicht in unmittelbarer Verbindung mit nationalen Zeichen dargestellt wird.

Für einige Bereiche im Straßenbau ist der Ausnahmetatbestand des Artikels 5 von Interesse. Wenn in Artikel 4 noch zwingend eine Leistungserklärung und somit die CE-Kennzeichnung gefordert wird, so sieht Artikel 5 vor, dass unter bestimmten Randbedingungen seitens des Herstellers auf die CE-Kennzeichnung verzichtet werden kann. Eine der Bedingungen ist die Herstellung eines Produktes als individuelles Einzelstück oder im Rahmen von Sonderanfertigungen, das heißt für eine Herstellung außerhalb der „normalen“ Serienproduktion. Hier wird unterstellt, dass hier ohnehin auf die Einhaltung der geforderten Anforderungen geachtet wird, ohne dass es weiterer Überwachungen bedarf, und dass es sich um eine nicht marktrelevante Produktion handelt. Auch zum Zwecke der Denkmalpflege dürfen Produkte hergestellt und gehandelt werden, die nicht einer CE-Kennzeichnung bedürfen auch wenn es für dieses Produkt eine Harmonisierte Norm existiert.

Im Asphaltstraßenbau gibt es zwei Produktbereiche, bei denen die Berücksichtigung der dritten Randbedingung, dem Herstellen des Produktes auf der Baustelle zum Zweck des Einbaus im Einklang mit nationalen Bestimmungen, möglich ist. Das sind die Herstellung von Dünnen Schichten im Kalteinbau und von Oberflächenbehandlungen, bei denen das europäisch

genormte Produkt nicht in einem stationären Werk gefertigt wird, sondern erst beim Einbau auf der Straße entsteht. Um die Anwendung von Artikel 5 zu ermöglichen, werden für diese Bauweisen seitens der FGSV eigenständige Regelwerke (das heißt nationale Bestimmungen) erarbeitet, auf deren Basis dann der Hersteller dieser Schichten auf eine europäische CE-Kennzeichnung verzichten kann. Da die Nutzung dieser Option jedem einzelnen Hersteller freigestellt ist und (leider) nicht national festgelegt werden darf, ist abzuwarten, ob und in welchem Umfang hiervon Gebrauch gemacht werden wird.

Die Artikel 36 und 37 der BauPV sehen noch weitere Vereinfachungen für die Erstellung einer Leistungserklärung vor. Dies können vereinfachte Prüfungen sein, oder aber auch die Übernahme von Prüfergebnissen eines anderen Herstellers, wenn es sich um den selben Produkttyp handelt und dieser Hersteller der Nutzung seiner Prüfergebnisse zustimmt. Auf diese Weise wird die Möglichkeit geschaffen, dass mehrere Hersteller eines Produkttypen sich die Kosten für die Prüfungen teilen. Für Kleinstunternehmen wird zudem eingeräumt, bei der Prüfung des Produktes statt des Systems 3 das System 4 anwenden zu dürfen.

3 Die Nationale Durchführung zur BauPV

Auch wenn die BauPV unmittelbare Geltung in Deutschland erlangt, so sind weitere Rechtsakte notwendig. So müssen z. B. die in den vorbereitenden Artikeln genannten Stellen benannt werden damit sie ihre Tätigkeit in einem rechtlich abgesicherten Rahmen vorbereiten und durchführen können. Im Rahmen dieser Durchführung werden dann auch die wenigen Wahlmöglichkeiten der BauPV ausgeschöpft und für Deutschland fixiert.

Eine dieser Wahlmöglichkeiten betrifft die Vorgehensweise bei der Benennung der Notifizierten Stellen. Hier bietet die BauPV zwei Optionen an:

Option 1: Die Prüflabore bzw. Zertifizierungsstellen beantragen die Notifizierung unmittelbar bei der Europäischen Kommission in Brüssel.

Nachteil dieses Systems ist, dass die Kommission alle Unterlagen selbst prüfen muss und allein aus diesem Grund die Frage der Bearbeitungszeit dieser Anträge nicht eindeutig beantwortet.

Option 2: Es wird eine nationale Akkreditierung der Stellen vorgeschaltet und erst im zweiten Schritt eine Notifizierung dieser national akkreditierten Stellen in Brüssel durch eine nationale notifizierende Stelle vorgenommen.

Hier sagt die Kommission bei der eigentlichen Notifizierung eine Bearbeitungszeit von zwei Wochen zu. Für Deutschland wurde entschieden, die 2. Option zu wählen.

Zur Regelung der Sachverhalte:

- Festlegung der Akkreditierungspflicht für Drittstellen (das heißt Wahl der 2. Option),
- Benennung des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) als notifizierende Behörde,
- Benennung des DIBt als (einzige) Technische Bewertungsstelle,
- Festlegung zur Bündelung aller Informationen zur Marktüberwachung bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA),
- Festlegung, dass die Leistungserklärung in deutscher Sprache abzugeben ist,
- Ordnungswidrigkeits-/Straftatbestände

wird ein Durchführungsgesetz erarbeitet, dessen Inkrafttreten nach dem in der Tabelle 2 wiedergegeben aktuellen Zeitplan erst zum 1. 1. 2013 erfolgen kann.

Tabelle 2: Zeitplan für das Durchführungsgesetz zur BauPV

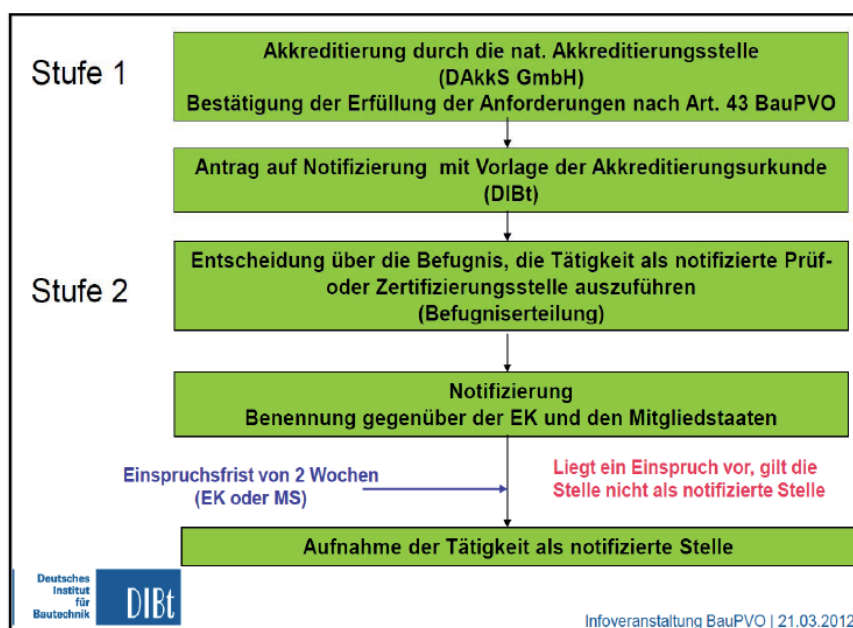
Referentenentwurf	2/2012
Kabinettsbeschluss	23. 5. 2012
Vorlage im Bundesrat I	6. 7. 2012
Gegenäußerung	7/2012
1. Lesung im Bundestag	13. 9. 2012
Beratung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	26. 9. 2012
2./3. Lesung im Bundestag	18./25.10. 2012
Vorlage im Bundesrat II	23. 11. 2012
Inkrafttreten	1. 1. 2013

Mit diesem Gesetz wird das bestehende Bauproduktengesetz angepasst. Das BauPG diente bisher zur Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie, die ja erst durch die Umsetzung in ein nationales Gesetz in Deutschland gültig zur Anwendung kam. In diesem Gesetz mussten daher auch die Inhalte der Bauproduktenrichtlinie wiedergegeben werden.

4 Der Prozess der Akkreditierung und Notifizierung

Die Akkreditierung, das heißt die Überprüfung und Bescheinigung, dass für die in Rede stehende Tätigkeit die erforderliche Qualifikation und Befähigung vorliegt, wird durch die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) mit Sitz in Berlin vorgenommen. Diese Akkreditierungsstelle wurde auf der Grundlage der bereits angesprochenen Verordnung (EG) 765/2008 geschaffen. Hier müssen die Prüflabore bzw. Zertifizierungsstellen entsprechende Anträge zur Akkreditierung einreichen. Die der Antragstellung folgende Begutachtungsphase umfasst die Arbeitsschritte:

- Auswahl und Beauftragung der (Fach-)Begutachter,
- Inhaltliche Prüfung der Dokumente,
- Begehung vor Ort,
- Erstellen eines Begutachtungsberichts.

**Bild 1: Abläufe bei Akkreditierung und Notifizierung**

Erst danach schließt sich die eigentliche Akkreditierungsphase an, an deren Ende die Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung und die Aufnahme in das Verzeichnis der akkreditierten Stellen steht.

Die Akkreditierung ist zunächst ein einmaliger Vorgang und hat eine Gültigkeit von 5 Jahren. Danach muss im Zug einer Überwachungsphase durch die DAkkS eine Re-Akkreditierung erfolgen.

Auf der Basis der Akkreditierung erfolgt anschließend die Notifizierung durch das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt). Um möglichst reibungsfrei den Übergang von der Akkreditierung zur Notifizierung zu gestalten, werden in die Akkreditierung bereits Vertreter der notifizierenden Behörde mit einbezogen. Erst durch die Notifizierung in Brüssel und die Aufnahme in die entsprechenden Listen erhalten die betroffenen Stellen die Erlaubnis, die Tätigkeit rechtmäßig ausführen zu können. Die Akkreditierung und die vorbereitenden Tätigkeiten zur Notifizierung können bereits durchgeführt werden. Der formale Akt der Notifizierung kann jedoch erst nach Inkraftsetzung des Durchführungsgesetzes zur BauPV erfolgen. Im Bild 1 sind die Abläufe des zweistufigen Vorgehens zusammengestellt.

5 Die Leistungserklärung

Neu in der BauPV ist das Element der Leistungserklärung, deren Abgabe in Artikel 4 klar gefordert wird. Die Verpflichtung, mit der Lieferung eines Produktes zugleich auch dessen Leistung dokumentieren zu müssen, ist ein starkes Instrument der Europäischen Kommission zur Umsetzung ihrer Intention. Sie will weg von der Erfüllung formaler, oder auch abstrakt klingender Forderungen wie der Übereinstimmung (Konformität) mit einer Harmonisierten Europäischen Norm hin zu der Verdeutlichung, dass der Hersteller eines Bauproduktes für dessen Eigenschaften einsteht und dies auch mit der Leistungserklärung zur Ausdruck bringt.

Die nach außen wirkende Leistungserklärung löst den Konformitätsnachweis ab, der zwar auch eine notwendige Bedingung für die CE-Kennzeichnung war, aber als internes Dokument des Herstellers nur belegte, dass alle Elemente des Konformitätsnachweises erfüllt worden waren ohne aber auf die Produkteigenschaften selbst Bezug zu nehmen.

Welche Inhalte die Leistungserklärung haben muss, ist in Artikel 6 der BauPV aufgeführt. In Ergänzung dazu befindet sich ein Muster in Anhang III der Verordnung. Die abschließende Konkretisierung, wie diese Erklärungen für ein bestimmtes Bauprodukt aussehen sollten, wird sich erst durch die Überarbeitung der Produktnormen ergeben. Der Zeitplan der Überarbeitungen (in Folge der turnusmäßigen 5-Jahres-Revisionen) ist jedoch unabhängig von der Einführung der Verpflichtung zur Abgabe einer Leistungserklärung ab dem 1. 7. 2013. In der Übergangsphase schlägt die Kommission vor, Normenentwürfe, die in der Bearbeitung sind, als Grundlage für die Leistungserklärung zu nutzen.

Über die Ausgestaltung besteht noch Diskussionsbedarf, wie die aktuelle Beratung über die Normenentwürfe für Asphaltmischgut zeigt. Der direkte Ansprechpartner ist hier der CEN-Consultant. Auch wenn dieser Berater unmittelbar von CEN finanziert wird, stellt er doch die Kontaktperson zur Europäischen Kommission dar und hat u.a. die Aufgabe darauf zu achten, dass die Vorstellungen und Vorgaben der Kommission sich in den Normen widerspiegeln.

Ein Blick in das Muster aus Anhang III zeigt, dass zunächst einige allgemeine Angaben über das Produkt zu machen sind. Deutlicher als bislang im Konformitätsnachweis ist der Verwendungszweck des Produktes hervorzuheben. Das zentrale Element der Leistungserklärung ist jedoch eine Tabelle, die dort unter der laufenden Nummer 9 angesprochen wird (Bild 2). In dieser Tabelle wird der Bezug zwischen den Wesentlichen Merkmalen und der Leistung, das heißt den Eigenschaften, die das Produkt entsprechend der Europäischen Norm haben muss, hergestellt.

9. Erklärte Leistung		
Wesentliche Merkmale (siehe Anmerkung 1)	Leistung (siehe Anmerkung 2)	Harmonisierte technische Spezifikation (siehe Anmerkung 3)
Wesentliches Merkmal	Leistung	Normenbezug
Anmerkungen zur Tabelle:		
<p>1. Spalte 1 enthält die Auflistung der Wesentlichen Merkmale, wie sie in den harmonisierten technischen Spezifikationen für den beziehungsweise die Verwendungszwecke nach Nummer 3 festgelegt wurden.</p> <p>2. Spalte 2 enthält für jedes in Spalte 1 aufgeführte Wesentliche Merkmal die erklärte Leistung gemäß den Anforderungen von Artikel 6, ausgedrückt in Stufen oder Klassen oder in einer Beschreibung im Bezug auf die jeweiligen Wesentlichen Merkmale. Wird keine Leistung erklärt, werden die Buchstaben „NPD“ (No Performance Determined/ keine Leistung festgelegt) angegeben.</p> <p>3. Für jedes in Spalte 1 aufgeführte wesentliche Merkmal enthält Spalte 3:</p> <p>a) die Fundstelle und das Datum der entsprechenden harmonisierten Norm und gegebenenfalls die Referenznummer der verwendeten Spezifischen oder Angemessenen Technischen Dokumentation</p>		
		Merkmale aus der Norm
		Kategorien / Werte / KLF
		Fundstelle der Norm

Bild 2: Auszug aus der Muster-Leistungserklärung nach Anhang III der BauPV

Die aktuelle Diskussion dreht sich um den Punkt, wie die Leistungserklärung aussehen muss, wenn für ein Wesentliches Merkmal nicht nur eine Leistung (Eigenschaft) relevant ist, sondern mehrere Eigenschaften und diese Eigenschaften zugleich auch für andere Wesentliche Merkmale als Beurteilung herangezogen werden sollen. Es besteht also keine eindeutige Beziehung, sondern eher eine Matrix mit einer Vielzahl von Kombinationen. Diese Problematik betrifft sicher die eher empirisch ausgerichteten Normen.

Der aktuell bestehende Normenentwurf für die Asphaltmischgutart Asphaltbetone sieht derzeit vor, dass die entsprechende Leistung für jedes wesentliche Merkmal voll umfänglich aufgeführt wird, was zur Konsequenz hat, dass einige Angaben, hier z. B. die Sieblinie, die wiederum aus mehreren Einzelangaben (Siebdurchgänge) bis zu viermal innerhalb der Leistungserklärung aufgeführt werden müsste (Bild 3). Eine solche Vorgehensweise führt zu einer unverhältnismäßigen Aufblähung dieses Dokumentes und trägt nicht zu Übersicht und Klarheit bei.

Hier hat jedoch der CEN-Consultant bereits Gesprächsbereitschaft signalisiert, so dass davon auszugehen ist, dass die Normenentwürfe bis zur Versendung im Rahmen der CEN-Umfrage nochmals diesbezüglich überarbeitet werden.

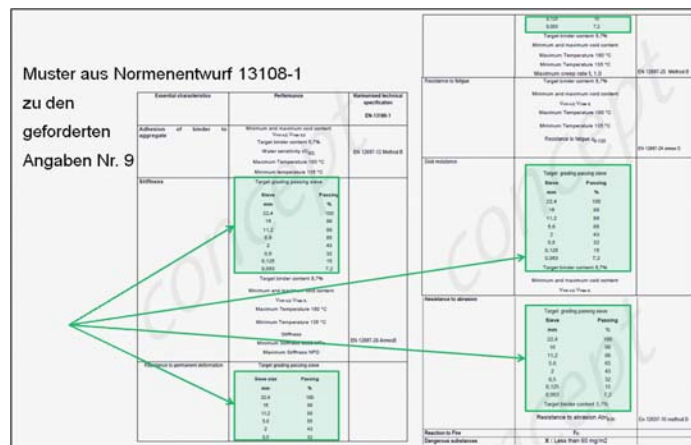


Bild 3: Schematische Darstellung der Wiederholungen in der Leistungsbeschreibung

Da die entsprechenden europäischen Normen noch nicht an die Bauprodukte-Verordnung angepasst sind, ergibt sich eine Vielzahl von Fragen und Diskussionen, wie die Leistungserklärung für die einzelnen Produkte auszugestaltet ist. In den Übergangsregelungen stellt die Verordnung fest, dass die bestehenden Normen weiterhin gültig sind und dass sich aus dem Übergang von der Bauproduktenrichtlinie zur BauPV keine Verpflichtung für die Durchführung neuer Erstprüfungen ergibt. Die Leistungserklärung ist somit auf der Basis der vorhandenen Erstprüfungen (die auf den aktuellen Normen beruhen) zu erstellen.

5 Aktuelle Diskussionspunkte

Aus den aktuellen Diskussionen sind im Folgenden nur einige wenige exemplarische Fragen herausgegriffen, die zeigen sollen, wie vielfältig und zum Teil detailbezogen die Überlegungen sind, und dass trotz der genannten Vorbereitungszeit noch viele Details ungeklärt sind. Hier wird in Ergänzung eine Einschätzung des Autors (in kursiver Schrift) abgegeben.

- Sollen in den neuen Normen die Mindestangaben für die Leistungserklärung irgendwo zusammengestellt werden, z. B. in einem nationalen Anhang?

Es ist sicher sinnvoll, im Rahmen der nationalen Umsetzung einer angepassten harmonisierten Produktnorm ein Beispiel für eine Leistungserklärung anzugeben, aus dem die erforderlichen Mindestangaben ersichtlich sind. Dies kann im Rahmen von eigenständigen Umsetzungsdokumenten (z. B. einer Technischen Lieferbedingung) erfolgen.

- Muss für jeden Verwendungszweck eines Produktes eine eigenständige Leistungserklärung abgegeben werden?

Im Sinne einer strengen Auslegung seitens der Kommission ist das vermutlich so. Wenn aber ein Produkt mit denselben ausgewiesenen Eigenschaften für mehrere Verwendungszwecke eingesetzt werden kann sollte es auch möglich sein, dies mit einer Mehrfachnennung innerhalb der Leistungserklärung zu dokumentieren. Werden hingegen für einen speziellen Verwendungszweck (z. B. auf Flugbetriebsflächen) zusätzliche Eigenschaften ausgewiesen (z. B. Beständigkeit gegen Enteisungsmittel) so wäre eine gesonderte Leistungserklärung erforderlich.

- Wie kann die Bereitstellung der Leistungserklärung in elektronischer Form erfolgen?

Hierzu ist die aktuelle Haltung, dass eine Übermittlung als Dokument per E-Mail zu akzeptieren ist. Im Gegensatz dazu ist ein Verweis auf eine Internetseite kritisch zu sehen, da die Rückverfolgbarkeit und Historienverwaltung schwerer zu kontrollieren ist. Hierzu müssten erst anerkannte Verfahrensregeln aufgestellt werden.

- Wie ist die Nennung des Jahres der Erstaussstellung in der CE-Kennzeichnung vorzunehmen?

Gefordert ist die Nennung der letzten beiden Ziffern des Jahres, in dem die CE-Kennzeichnung erstmals angebracht wurde. Aus der Festlegung der BauPV, dass Leistungserklärungen auf der Basis vorhandener Konformitätsbescheinigungen und Erstprüfungen ausgestellt werden dürfen, wird klar, dass es sich hier um ein Produkt handelt, das unverändert schon zuvor mit CE-Kennzeichnung gehandelt wurde. In diesem Fall wäre die Nennung der erstmaligen Anbringung (z. B. 08 für das Jahr 2008) folgerichtig.

6 Fazit und Empfehlung

Die Umstellung von der Bauproduktenrichtlinie auf die BauPV wird eine Vielzahl von Veränderungen hervorrufen.

Ziel der Europäischen Kommission ist es den Gedanken der Leistung eines Produktes in den Vordergrund zu stellen und die CE-Kennzeichnung europaweit verbindlich zur Demonstration dieses Gedankens zu manifestieren.

Während die harmonisierten Normen selbst ihre Gültigkeit beibehalten, erlöschen durch den Wegfall der Rechtsgrundlage zum 30. 6. 2013 die Anerkennungen und Notifizierungen der bisher im Konformitätsverfahren beteiligten Stellen. Hier ist sofortiges Handeln erforderlich, um entsprechend dem nun zweistufigen Verfahren der Akkreditierung und anschließenden Notifizierung die Berechtigung zur Ausführung der Tätigkeiten wieder zu erlangen. Ab dem 1. 7. 2013 sind bei der Lieferung der Produkte Leistungserklärungen vorzulegen. Deren Erstellung kann erstellen auf der Basis einer vorhandenen Konformitätsbescheinigung erfolgen.

Für die Durchführung der BauPV im Bereich der Europäische Technischen Zulassungen (künftig: Europäisch Technisch Bewertungen) ist eine neue Organisationsstruktur aufzubauen.

Wenn man diese gewollten Veränderungen betrachtet und sich dabei die derzeit noch ungeklärten Detailfragen in Verbindung mit dem verbleibenden Zeitraum vor Augen hält wird aus Sicht des Autors deutlich, dass auch nach dem 1. 7. 2013 eine Phase des Übergangs unvermeidlich ist.

Die Entwicklungen, über die in Vorträgen und Diskussionsveranstaltungen immer wieder mit aktualisiertem Wissensstand berichtet wird, werden auch von den Interessensverbänden der produzierenden Industrie mit hoher Aufmerksamkeit verfolgt. Sie sind für die Unternehmen die ersten Ansprechpartner, wenn es darum geht, sich auf die Neuerungen einzustellen. Allgemeine Informationen werden auch von den betroffenen Institutionen wie das DIN, DIBt und DAkkS in ihren Internetauftritten gegeben.

Empfohlen wird, diese Informationsmöglichkeiten zu nutzen und insbesondere als Hersteller von Bauprodukten die unter die BauPV fallen sich mit dem für das Unternehmen tätigen Notifizierten Stellen auszutauschen, um mit diesen gemeinsam die Umstellung zu gestalten.