

Europäischer Binnenmarkt im Bauwesen: Grundlagen und Massnahmen zu seiner Verwirklichung

Autor(en): **Ehm, Herbert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **106 (1988)**

Heft 49

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-85855>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Europäischer Binnenmarkt im Bauwesen

Grundlagen und Massnahmen zu seiner Verwirklichung

Am 22. Juni 1988 beschloss der EG-Ministerrat für den Binnenmarkt die Bauproduktlinie - eine bedeutsame Marke auf dem Weg zur Schaffung des Binnenmarktes im Bauwesen. Daneben sind die Arbeiten für zwei weitere Richtlinien im Gange: die Baukoordinierungsrichtlinie und die Bauüberwachungsrichtlinie. Im folgenden wird die Bauproduktlinie dargestellt.

Allgemeines

Der EG-Ministerrat für den Binnenmarkt hat an seiner Sitzung am 22. Juni 1988 in Luxemburg die Bauprodukte-

VON HERBERT EHM,
BONN

richtlinie im ersten Durchgang einstimmig beschlossen. Nach Stellungnahme des europäischen Parlaments innerhalb einer Dreimonatsfrist wird der Rat einen zweiten, abschliessenden Beschluss fassen.

Die Richtlinie stellt die wichtigste Massnahme zur Schaffung des Binnenmarktes im Bauwesen dar.

Neben der Bauproduktlinie, die einen ungehinderten Handelsaustausch und die freie Verwendung von Bauprodukten sicherstellen soll, sind als weitere wichtige Massnahmen die sogenannte Baukoordinierungsrichtlinie und die Bauüberwachungsrichtlinie zu nennen. Die Baukoordinierungsrichtlinie befasst sich mit der Vergabe öffentlicher Bauaufträge in der EG, die Bauüberwachungsrichtlinie mit rechtlichen Instrumentarien zur wirksamen Umsetzung der erstgenannten Richtlinie. Beide Richtlinien befinden sich noch im Stadium der Beratungen auf Ebene des Rates.

Im folgenden soll die Bauproduktlinie erläutert werden.

EWG-Vertrag, neuer Ansatz und Einheitliche Europäische Akte

Bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 wird als wichtiges Ziel die Schaffung des gemeinsamen

Marktes festgelegt. Die erforderlichen Rechtsangleichungsmassnahmen machten allerdings eine einstimmige Beschlussfassung der Mitgliedstaaten erforderlich. Hierdurch wurden rasche Fortschritte erheblich behindert. Zwei bedeutsame Massnahmen in der europäischen Entwicklung haben dagegen die heutigen grossen Fortschritte ermöglicht.

Der Richtlinie liegt der «Neue Ansatz» aufgrund der Erschliessung des Rates vom Mai 1985 zugrunde, in dem die Richtlinie selbst nur die übergeordneten Schutzziele und andere wesentliche Anforderungen im Sinne des Allgemeinwohles behandelt und die Regelung aller technischen Einzelheiten den «technischen Spezifikationen» zugewiesen wird.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte von Dezember 1986 bedarf es heute zur Beschlussfassung über die Richtlinie nur der «qualifizierten» Mehrheit (Artikel 100a). Diese Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erstreckt sich aber auch auf eine Reihe von Einzelmassnahmen nach dieser Richtlinie. So wird der Ständige Ausschuss über besonders wichtige Durchführungsmassnahmen mit qualifizierter Mehrheit befinden.

Instrumente der Richtlinie

Das vorrangige Harmonisierungsinstrument sind «harmonisierte» europäische Normen. Die Erwägungsgründe stellen hierzu klar: «Um den grössten Nutzen für einen einheitlichen Binnenmarkt zu verwirklichen, möglichst vielen Herstellern den Zugang zu diesem Markt zu eröffnen, eine grösstmögliche Markttransparenz zu gewährleisten und die Voraussetzungen für ein europäisches harmonisiertes Gesamtregel-

Überblick

- | | |
|------------|--|
| Mai 1950 | Ankündigung des Schumann-Plans: Initiative zur Europäischen Integration |
| April 1951 | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) |
| März 1957 | Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) |
| März 1957 | Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) |
| Juni 1985 | Aufgrund wiederholter Initiativen des Europarates: Weissbuch der Kommission an den Europarat (Ziel: Verwirklichung des Binnenmarktes 1992) |
| Dez. 1986 | Einheitliche Europäische Akte |

Einheitliche Europäische Akte Dezember 1986

(Neue Regelungen zum Abbau technischer Handelshemmnisse)

Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften
Artikel 100 a (Ergänzung)

(1) ... Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit die Massnahmen ..., die die Schaffung und das Funktionswesen des Binnenmarktes zum Gegenstand haben

(3) ... Die Kommission geht in ihren Vorschlägen ... in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.

Neuer Ansatz

Ratsentschliessung vom 2. Mai 1985

Abbau technischer Handelshemmnisse erfolgt in EG-Richtlinien vorrangig über Bezugnahme auf harmonisierte Normen (CEN-Normen), ersatzweise andere geeignete harmonisierte technische Dokumente.

Richtlinien beschränken sich auf Festlegung übergeordneter Sicherheits- und Schutzziele.

werk im Bauwesen zu schaffen, sollen so weit und so schnell wie möglich europäische Normen geschaffen werden.»

Bei Produkten, für die europäische Normen innerhalb eines angemessenen Zeitraumes nicht erstellt werden können oder nicht zu erwarten sind oder die wesentlich von einer Norm abweichen, kann auf der Grundlage von gemeinsamen Leitlinien die Brauchbarkeit mit Hilfe der europäischen technischen Zulassung bestätigt werden. Die Zulassung ist einerseits im Verhältnis zur europäischen Normung ein subsidiäres Element, andererseits für die schnelle Anwendung von Innovationen unentbehrlich.

Bei Produkten, für die eine technische Spezifikation vorliegt und die in bezug auf die wesentlichen Anforderungen nicht «kritisch» sind, kann im Falle von Abweichungen der Nachweis über ein «Prüfzeugnis» einer anerkannten Stelle geführt werden.

Sicherheitstechnisch und gesundheitlich *unbedeutende* Produkte können dadurch ungehindert auf den Markt und zur Anwendung gebracht werden, dass sie lediglich in einer Liste erfasst werden und die Hersteller eine Erklärung abgeben, dass die Produkte den «anerkannten Regeln der Technik» entsprechen. Ein «EG-Zeichen» erhalten diese Produkte nicht.

Harmonisierung ist der wichtigste Ansatz zum Abbau technischer Handelshemmnisse

Eine EG-weite Anerkennung nationaler technischer Spezifikationen wird im Bauwesen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Richtlinie sieht diese Möglichkeit allerdings vor.

Auf eine Besonderheit des Bauwesens ist hierbei hinzuweisen: Anforderungen werden in der Regel an Bauwerke (bauliche Anlagen) oder deren wichtige Teile, wie z.B. Räume, gestellt. In den Handel gelangen dagegen Bauprodukte, aus denen Bauwerke erst gefügt werden, die also im Regelfall keine selbständigen baulichen Einheiten darstellen. Daher können die Anforderungen abgeleitet werden.

Übergeordnete, wichtige Anforderungen an Bauwerke werden nach der Richtlinie als wesentliche Anforderungen bezeichnet. Sie beziehen sich auf die Standsicherheit, den Brandschutz, auf Hygiene/Gesundheit, den Umweltschutz, auf die Nutzungssicherheit, den baulichen Schallschutz und das energiesparende Bauen. Übergreifende we-

sentliche Anforderungen sind darüber hinaus die Dauerhaftigkeit und Gebrauchstauglichkeit, die von wirtschaftlichen Gesichtspunkten erheblich bestimmt werden können. Die Mitgliedstaaten stellen aus traditionellen, lebensgewohnheitlichen, klimatischen, geographischen oder sonstigen Gründen konkret unterschiedliche Anforderungen an bauliche Anlagen.

Da die Einheitliche Europäische Akte vorsieht, dass hohe Schutzniveaus nicht verringert werden sollen, ist der entscheidende Ansatzpunkt darin zu sehen, dass für die konkretisierten wesentlichen Anforderungen, aber auch für die Einzelanforderungen oder Güte- und Leistungsniveaus in technischen Spezifikationen Klassifikationen oder Stufen eingeführt werden können. Die Harmonisierung besteht daher in der Vereinheitlichung der Terminologie, der anzuwendenden Methoden, sonstiger wichtiger technischer Grundlagen und der Festlegung geeigneter Klassen für Anforderungen oder Leistungsstufen. Die Mitgliedstaaten haben diese Klassen zu beachten, indem ihre jeweiligen Anforderungen oder Leistungsstufen nur innerhalb dieser Klassen bestimmen dürfen.

Die Umsetzung der allgemein formulierten wesentlichen Anforderungen auf die «technische Ebene» unter Berücksichtigung der genannten Angleichungsschritte erfolgt in «Grundlagendokumenten». Diese Dokumente werden unter Beteiligung der Mitgliedstaaten ausgearbeitet und von den Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Die Grundlagendokumente sind wiederum Bestandteil der Mandate für die Ausarbeitung der Normen oder der Leitlinien für Zulassungen.

Anwendungsbereich der Richtlinie

Unter die Richtlinie fallen Produkte, die dazu bestimmt sind, in Bauwerke des Hoch- und Tiefbaues dauerhaft eingebaut zu werden. Hierbei handelt es sich um geformte und nicht geformte Baustoffe, Bauteile, Komponenten für den Ausbau, aber auch um Anlagen und Einrichtungen und deren Teile für Heizung, Klima, Lüftung und Sanitär, um Anlagen zur Lagerung wasser- und bodengefährdender Stoffe, um elektrische Ausrüstungen sowie schliesslich um komplette Konstruktionen und Bauwerke, wie z.B. Fertighäuser, Silos, Fertiggaragen.

Hinzuweisen ist besonders darauf, dass der Bereich des Tiefbaues auch Bauprodukte des Strassen-, Brücken- und des Wasserbaues einschliesst.

Artikel 1

(1) Diese Richtlinie gilt für Bauprodukte, soweit für sie die wesentlichen Anforderungen an Bauwerke nach Artikel 3 Absatz 1 Bedeutung haben.

(2) Im Sinne dieser Richtlinie ist unter «Bauprodukt» jedes Produkt zu verstehen, das hergestellt wird, um dauerhaft in Bauwerke des Hoch- oder Tiefbaus eingebaut zu werden.

Protokollerklärung

«Der Rat und die Kommission erklären ..., dass zu den Bauprodukten auch gehören: Anlagen und Einrichtungen und ihre Teile für Heizung, Klima, Lüftung, sanitäre Zwecke, elektrische Versorgung, Lagerung umweltgefährdender Stoffe, aber auch vorgefertigte Bauwerke, die als solche auf den Markt kommen, wie z. B. Fertighäuser, Fertiggaragen und Silos.»

Wesentliche Anforderungen

Mit den Bauprodukten müssen Bauwerke errichtet werden können, die (als Ganzes und in ihren Teilen) unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit gebrauchstauglich sind und hierbei die nachfolgend genannten wesentlichen Anforderungen erfüllen, sofern für die Bauwerke Regelungen gelten, die entsprechende Anforderungen enthalten. Diese Anforderungen müssen bei normaler Instandhaltung über einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum erfüllt werden. Die Anforderungen setzen normalerweise vorhersehbare Einwirkungen voraus.

1. Festigkeit/Standsicherheit
2. Brandschutz
3. Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz
4. Nutzungssicherheit
5. Schallschutz
6. Energieeinsparung und Wärmeschutz

Artikel 3

(2) Um etwaige unterschiedliche Bedingungen geografischer, klimatischer, lebensgewohnheitlicher Art sowie unterschiedliche Schutzniveaus zu berücksichtigen, die gegebenenfalls auf einzelstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene bestehen, können für jede wesentliche Anforderung Klassen in den Dokumenten nach Absatz 3 und den technischen Spezifikationen nach Artikel 4 für die einzuhaltende Anforderung festgelegt werden.

Bescheinigung der Konformität

Die Konformität eines Produktes mit den Anforderungen einer technischen Spezifikation wird durch Prüfungen oder andere Nachweise auf der Grundlage der genannten technischen Spezifikationen festgestellt. Die Bescheinigung der Konformität setzt in jedem Fall voraus, dass der Hersteller über eine werkseigene Produktionsüberwachung verfügt. Bei Produkten, die aus Gründen der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes oder anderer wesentlicher Anforderungen besondere Bedeutung haben, wird zusätzlich zur Eigenüberwachung eine zugelassene Stelle in die Beurteilung und Überwachung der Produktionskontrolle eingeschaltet (Fremdüberwachung). In diesem Falle wird durch die zugelassene Stelle ein «Konformitätszertifikat» ausgestellt. Ist nur eine Eigenüberwachung erforderlich, genügt eine «Konformitätserklärung» durch den Hersteller.

Diese Regelungen der Richtlinie sind weitestgehend deckungsgleich mit den in der Bundesrepublik im Bauwesen angewendeten Verfahren.

Für handwerkliche Einzelfertigung (auch Nichtserienfertigung) genügt im Regelfall die Konformitätserklärung durch den Hersteller, wenn nicht aus Gründen der Sicherheit oder des Gesundheitsschutzes etwas anderes in einer technischen Spezifikation festgelegt wird.

Die Mitgliedstaaten bestimmen die Stellen, welche die Zertifizierungen, Überwachungen und Prüfungen durchführen und benennen sie gegenüber der EG-Kommission.

Ständiger Ausschuss und Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Die Bauprodukterichtlinie hat den Charakter einer «Rahmenrichtlinie». Grundsatzentscheidungen und wesentliche ergänzende Regelungen werden in dem nach der Richtlinie vorgesehenen Ständigen Ausschuss – in wichtigen Fragen mit qualifizierter Mehrheit – getroffen. Jeder Mitgliedstaat hat eine (gewichtete) Stimme und bestellt zwei Vertreter für diesen Ausschuss.

Übergangsfristen und «totaler» Ansatz der Richtlinie

Das Bauwesen zeichnet sich durch ein stark vernetztes technisches Regelwerk aus; dies ist insbesondere auch eine Fol-

ge der aus übergeordneten oder produktübergreifenden Anforderungen abzuleitenden Einzelanforderungen an Baustoffe und Bauteile. Daher müssen in bestimmten Bereichen Normen-«Pakete» erarbeitet werden, bevor einzelne Normen voll anwendungsfähig sind. Zum anderen bestehen für bestimmte Produkte vielfach kleine regionale Märkte. Die hier tätigen Hersteller sollen nicht zu einer schnellen Anpassung der massgebenden technischen Spezifikationen und damit der Produktion gezwungen werden, ohne dass für sie wirtschaftliche Vorteile hieraus entstehen.

Aus diesen Gründen sieht die Richtlinie vor, dass angemessene, ausreichende Übergangsfristen für nationale technische Spezifikationen und Bestimmungen, die neben harmonisierten Regelungen bestehen, festgelegt werden. Diese Festlegung geschieht in den harmonisierten Spezifikationen.

Die Richtlinie ist nach dem «Neuen Ansatz» im übrigen «total» konzipiert. Abgesehen von den beschriebenen Übergangsfristen werden die harmonisierten technischen Spezifikationen die nationalen Schritte für Schritt ersetzen. Die Schaffung des Binnennetzes macht dieses Vorgehen erforderlich.

CEN-Arbeitsprogramm für das Bauwesen

In Erkenntnis zeitaufwendiger Vorbereitungen und breit gefächerter Normungsarbeiten hat CEN im Sommer 1986 ein Programmkomitee (PC-BLD) «Bauwesen» eingesetzt, das für die Planung aller notwendigen Normungsarbeiten im Bauwesen zuständig ist. Das PC hat ein umfängliches erstes Normungsprogramm vorbereitet, das vom Technischen Büro des CEN grösstenteils beschlossen wurde und sich teilweise bereits in der Durchführung befindet.

Ein Schwerpunkt bilden ergänzende Normen, die zur Anwendung der Euro-Codes über die Standsicherheit von Bauwerken und Codes über weitere Grundanforderungen (wie Schallschutz, Brandschutz, Wärmeschutz) erforderlich sind. Einen weiteren Schwerpunktbereich stellen die Normen für Baustoffe und Bauteile dar, für die Handelshemmnisse offenbar bestehen oder die handelsfähig sind. Die Planung und Durchführung der Normungsarbeiten im Bauwesen ist von folgenden Gesichtspunkten bestimmt:

Verteilung der Arbeiten auf möglichst viele CEN-Mitglieder; Einrichtung neuer Technischer Komitees nur dann, wenn die Arbeiten bei keinem beste-

Artikel 4

(3) Die Mitgliedstaaten gehen von der Brauchbarkeit der Produkte aus, wenn sie so beschaffen sind, dass die Bauwerke, für die sie verwendet werden, bei ordnungsgemässer Planung und Bauausführung die wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 erfüllen können, und diese Produkte das EG-Zeichen tragen. Das EG-Zeichen besagt,

- a) dass sie mit den entsprechenden nationalen Normen übereinstimmen, in die die *harmonisierten Normen* umgesetzt worden sind ...
- b) dass sie mit einer *europäischen technischen Zulassung* übereinstimmen ...
- c) dass sie den *nationalen technischen Spezifikationen* ... entsprechen, soweit keine harmonisierten Spezifikationen vorliegen; ...

Harmonisierte Normen

Artikel 7

(1) Um die Qualität der harmonisierten Normen für Produkte sicherzustellen, sind die Normen von den europäischen Normenorganisationen auf der Grundlage von Mandaten zu erstellen ...

(2) Die zu erstellenden Dokumente berücksichtigen die Grundlagendokumente und sind soweit wie möglich in Form von Leistungsanforderungen an die Produkte abzufassen.

Erwägungsgründe

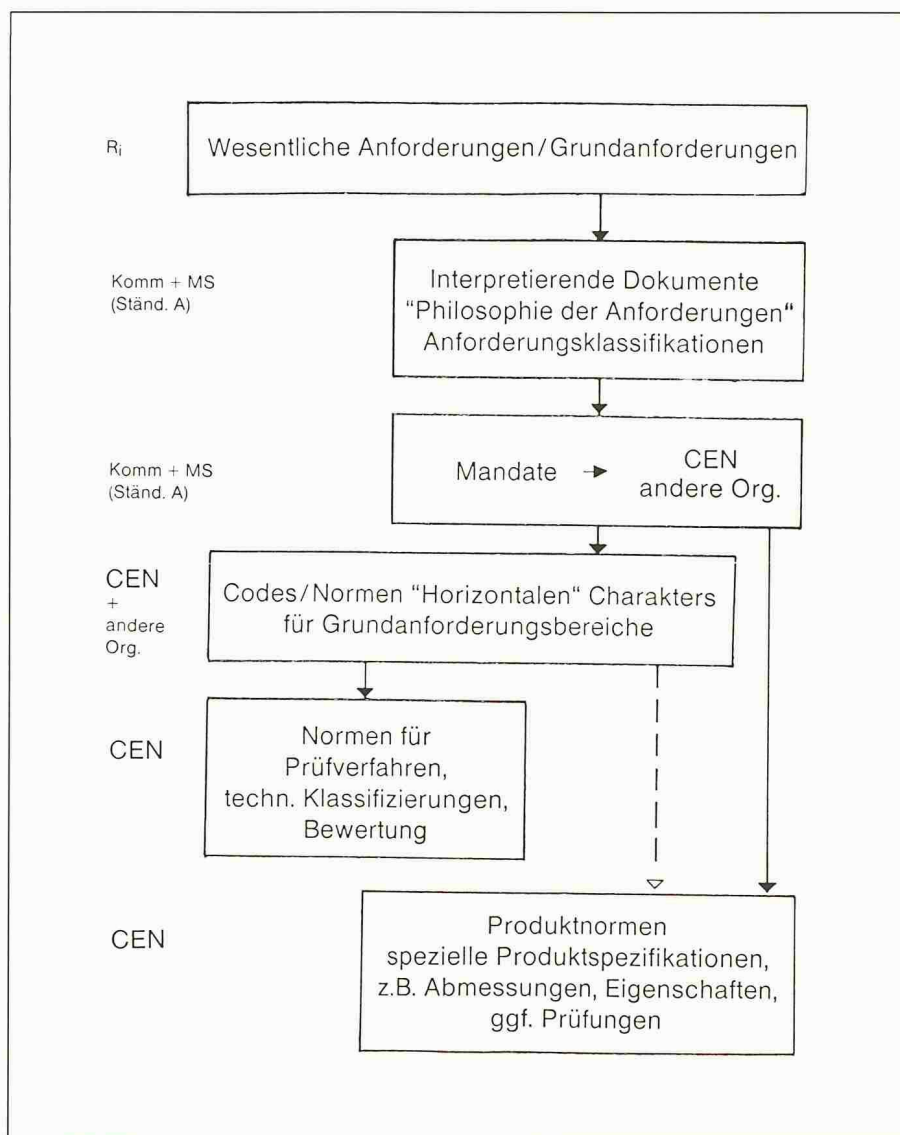
«Um den grössten Nutzen für einen einheitlichen Binnenmarkt zu verwirklichen, möglichst vielen Herstellern den Zugang zu diesem Markt zu eröffnen, eine grösstmögliche Markttransparenz zu gewährleisten und die Voraussetzungen für ein harmonisiertes Gesamtregelwerk im Bauwesen zu schaffen, sollen so weit und so schnell wie möglich harmonisierte Normen geschaffen werden.»

Bescheinigung der Konformität

Artikel 13

(3) Die Bescheinigung der Konformität eines Produkts setzt voraus,

- a) dass der Hersteller über ein werkseigenes Produktionskontrollsystem verfügt, ...
- b) dass zusätzlich zum werkseigenen Produktionskontrollsystem für besondere, in den jeweiligen technischen Spezifikationen bestimmte Produkte eine hierfür zugelassene Zertifizierungsstelle in die Beurteilung und Überwachung der Produktionskontrolle oder des Produkts eingeschaltet ist.



Protokollerklärung

«Der Rat erklärt, dass er den Mandaten für harmonisierte Normen grosse Bedeutung beimisst, weil sie die zu berücksichtigenden Stufen oder Klassen für die Anforderungen enthalten, die die Mitgliedstaaten berücksichtigt sehen wollen. Hierin eingeschlossen sind auch unterschiedliche Güte- und Leistungsniveaus im Sinne der Gebrauchstauglichkeit und der Dauerhaftigkeit. Der Rat geht davon aus, dass diese Zusammenhänge bei der Vorbereitung der Mandate beachtet werden.»

Europäische technische Zulassung Artikel 8

(1) Die europäische technische Zulassung ist eine positive technische Beurteilung der Brauchbarkeit eines Produkts hinsichtlich der Erfüllung der wesentlichen Anforderungen für Bauwerke, für die das Produkt verwendet wird.

(2) Die europäische technische Zulassung kann erteilt werden für

- a) Produkte, für die weder eine harmonisierte Norm oder eine anerkannte nationale Norm noch ein Mandat für eine harmonisierte Norm vorliegt und bei denen die Kommission nach Befassung des in Artikel 19 vorgesehenen Ausschusses der Auffassung ist, dass eine Norm nicht bzw. noch nicht ausgearbeitet werden kann, und
- b) Produkte, die nicht nur unwesentlich von harmonisierten anerkannten nationalen Normen abweichen.

henden CEN-Arbeitsgremium durchgeführt werden können; Vermeidung von Doppelarbeiten; Zusammenfassung der Arbeiten zu jeweils einem Grundanforderungsbereich in einem Technischen Komitee; Zeitplanung unter Berücksichtigung der Terminvorgaben 1992 (Verwirklichung des Binnenmarktes).

Bislang eingeleitete Arbeiten lassen sich wie folgt gliedern:

- Einrichtung neuer Technischer Komitees (TC)
- Übertragung neuer Aufgaben an bestehende Technische Komitees (z.B.

Ergänzung durch neue Arbeitsgruppen)

- Übernahme bestehender ISO-Normen in das europäische Normenwerk.

Die EG-Kommission hat erste Mandate für wichtige Normungsvorhaben an CEN erteilt.

Adresse des Verfassers: Prof. Dr.-Ing. Herbert Ehm, Leiter der Unterabteilung «Grundsatzfragen des Bauwesens», Bundesbauministerium, Deichmannsau 72-76, D-5300 Bonn 2.

Vortrag, gehalten anlässlich der Studientagung «Konstruktionsnormen im Spannungsfeld divergierender Erwartungen», 30. September 1988 in Zürich; Veranstalter: FBH - SIA-Fachgruppe für Brückenbau und Hochbau