

Überarbeitung und Zukunft der EU-Bauproduktenverordnung (BauPVO)

Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer und Bundesingenieurkammer, Oktober 2020

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) ist ein Zusammenschluss der 16 Länderarchitektenkammern in Deutschland, die als zuständige Behörden für den Berufsstand zuständig sind. Sie vertritt die Interessen der deutschen Architekten, Landschaftsarchitekten, Innenarchitekten und Stadtplaner gegenüber Politik und Öffentlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Bundesingenieurkammer (BIngK) ist ein Zusammenschluss der 16 Länderingenieurkammern in Deutschland. Sie vertritt die gemeinschaftlichen Interessen ihrer Mitgliedskammern auf Bundes- und Europaebene und formuliert die Auffassungen des Berufsstandes, insbesondere der Beratenden Ingenieure, gegenüber der Allgemeinheit.

BAK und BIngK vertreten zusammen über 180.000 Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure.

GRUNDPOSITION BAK UND BINGK:

Das Ziel eines einheitlichen europäischen Binnenmarkts für Bauprodukte ist aus Sicht von BAK und BIngK wünschenswert. Die EU-Bauproduktenverordnung (BauPVO) schafft hierfür den erforderlichen Rechtsrahmen und stärkt die gemeinsame Sprache.

Die BauPVO ist fortzuentwickeln und zu verbessern.

Die mit der BauPVO verbundenen Verfahrensabläufe, insbesondere hinsichtlich der Normung und der Definition von Schnittstellen zu nationalen Anwendungsnormen, sind zu verbessern bzw. zu vervollständigen. Sichergestellt sein muss, dass alle Anforderungen/Leistungs-/Prüfmerkmale als harmonisierte Normen (hEN) von der Europäischen Kommission eingeführt sind.

Solange dies nicht der Fall ist, sollten - bei Vorliegen besonderer, nationaler Belange zur Verwendung von Bauprodukten - nationale Anforderungen an Bauprodukte möglich sein. Dies würde bedeuten, dass für eine gewisse Zeit nationale Anforderungen und Anhänge zugelassen sein müssen und von einer Revision der BauPVO abgesehen werden könnte.

Gemäß Artikel 6 „Inhalt der Leistungserklärung“ und Anhang III zur Leistungserklärung ist der Hersteller eines Bauprodukts lediglich zur Angabe eines einzigen Leistungsmerkmals in der Leistungserklärung verpflichtet. Somit gewährleisten CE-gekennzeichnete Bauprodukte nicht die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke, was letztendlich einen einheitlichen europäischen Binnenmarkt für Bauprodukte verhindert, da die Mitgliedsstaaten nach Artikel 8 ggf. verpflichtet sind, die Vermarktung und Verwendung solcher Bauprodukte zu verhindern, die die Sicherheit der Bauwerke gefährden können.

Wünschenswert wären eine vollständige Leistungserklärung sowie eine Anpassung von Artikel 6 und Anhang III hinsichtlich der im Anhang I aufgeführten Anforderungen.

HANDLUNGSBEDARF IM EINZELNEN:

1. Doppelregulierung und Konflikte mit anderer EU-Gesetzgebung vermeiden

- Klare Zuständigkeiten definieren und ggf. Referenzen aufnehmen.
- Verfahren transparent gestalten und die Verantwortlichkeiten im Prozess eindeutig verteilen.

2. Vereinfachung und bessere Umsetzung der BauPVO in den Fokus rücken

- Einheitliche technische Spezifikationen mit allen Leistungsmerkmalen sicherstellen.
- Die Normungsmandate aktualisieren und ergänzen.
- Europaweit einheitliche Prüfnormen bzw. Prüfkriterien gewährleisten.

3. Nationale Anforderungen an Bauwerke beachten

- Einheitliche technische Spezifikationen berücksichtigen Leistungsmerkmale auf Grund nationaler Anforderungen.
- Den Mitgliedstaaten nationale Anforderungen an Bauprodukte zu ermöglichen, bis die harmonisierten technischen Spezifikationen eindeutig und vollständig beschrieben sind.

4. Marktüberwachung verbessern

- CE-Kennzeichnung an umfassende Leistungserklärung für Bauprodukte knüpfen.
- Produktinformationsstellen verpflichten, sämtliche Leistungsmerkmale produktbezogen zur Verfügung zu stellen.
- Übersetzungen/Übertragung von Leistungsmerkmalen auf die nationalen Anforderungen an Bauwerke bei den Produktinformationsstellen zur Verfügung stellen.

5. IT-basierte Methoden zur Bereitstellung von Informationen über Bauprodukte nutzen

- Abgleich der Anforderungen eines Mitgliedstaates mit den Produktangaben ermöglichen.
- Doppelte Deklaration für CE-Kennzeichnung und Leistungserklärung vermeiden.
- Produktdaten BIM-kompatibel anlegen und anbieten.

6. Im BRCW 7 verankerte Umwelanforderungen zu Bauprodukten ausformulieren

- Grundanforderung 3 „Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz“ und Grundanforderung 7 „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ mit Leistungsmerkmalen ausfüllen.
- Environmental Product Declaration (EPD) als Datenbasis für Leistungsmerkmale nutzen und als Datenbank zu Produktinformationen ausbauen.

FOLGENDE NÄHERE BEGRÜNDUNG:

1. Doppelregulierung und Konflikte mit anderer EU-Gesetzgebung vermeiden

Die BauPVO ist im Kontext einer Vielzahl anderer EU-Rechtsakte, in denen Anforderungen an Produkte und Prüfmethode festgelegt sind, zu betrachten (z.B. Ökodesign-Richtlinie, Ökolabel-Verordnung, Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Richtlinie über Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen). Harmonisierte Bauprodukte fallen somit teils unter den Anwendungsbereich verschiedener EU-Vorschriften. Im Ergebnis ist das Verhältnis der BauPVO zu anderen EU-Rechtsakten sowie deren Bedeutung bezüglich Kennzeichnungs- und Prüfmethode für Anwender wie die planenden Berufe, die mehrheitlich in Kleinstunternehmen organisiert sind, kaum nachvollziehbar (siehe hierzu auch Punkt 3 zur CE-Kennzeichnung).

BAK und BIngK sprechen sich daher dafür aus, die BauPVO und andere produktbezogene EU-Vorschriften kohärenter aufeinander abzustimmen. Es sind klare Zuständigkeiten zu definieren und ggf. Referenzen aufzunehmen.

2. Vereinfachung und bessere Umsetzung der BauPVO in den Fokus rücken: Normungsmandate für Bauprodukte aktualisieren und vervollständigen, einheitliche technische Spezifikationen gewährleisten

Um einen europäischen Binnenmarkt für Bauprodukte zu realisieren, bedarf es einer transparenten, vollständigen, harmonisierten europäischen Bauproduktenormung, die auf die sichere Verwendbarkeit der Bauprodukte und die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I der BauPVO abzielt. Dies ist derzeit nicht der Fall. Es sind in weiten Teilen der Normung fehlende Leistungsmerkmale zu ergänzen sowie für die wesentlichen Leistungsmerkmale Leistungsklassen zu definieren, die die unterschiedlichen Schutzanforderungen, klimatische Verhältnisse und Bauweisen in den einzelnen Mitgliedsstaaten widerspiegeln. Zudem sind die Prüfmethode europaweit zu vereinheitlichen. Auswahl, Eignungsprüfung der für das Bauprodukt genannten Kriterien/Leistungsmerkmale sowie Gewährleistung für die Anwendung des „richtigen“ Bauprodukts für das Bauwerk obliegt insbesondere dem Planer, ist aber derzeit nur schwerlich möglich und verursacht im gesamten Dienstleistungssektor Bau – Planer, Bau- und Immobilienwirtschaft – erheblichen unnötigen Aufwand.

Zudem ist in den letzten Jahren die Aufnahme neuer und überarbeiteter/aktualisierter harmonisierter Normen – auch auf Grund veralteter Mandate – in das Regulierungssystem jedoch regelmäßig ungeachtet der Qualität der technischen Arbeit abgelehnt worden. Somit ist die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Liste harmonisierter Normen veraltet und entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik. Ohne eine zeitgemäße Normung nach dem aktuellen Stand der Technik ist ein Binnenmarkt für Bauprodukte nicht erreichbar. Der gegenwärtige, unvollständige Zustand harmonisierter technischer Spezifikationen führt bei Architekten und Ingenieuren zu großer Unsicherheit hinsichtlich der Verwendbarkeit von Bauprodukten.

Ziel sollte sein, die Normungsmandate zu aktualisieren und für Produktgruppen jeweils eine einzige technische Spezifikation mit einheitlichen Prüfmethode zu erreichen, die vollständig alle Merkmale abbildet und den regulatorischen Anforderungen in den Mitgliedstaaten Rechnung trägt.

Siehe hierzu auch weitere Informationen:

- Position der interessierten Kreise des DIN-Normenausschuss Bauwesen (NABau) zu den CPR-Review- und CPR-Acquis-Prozessen der EU-Kommission – Anlage 1
- Umsetzungsvorschläge zum Eckpunktepapier des NABau zur Überarbeitung der EU-BauPVO und den Acquis-Prozessen – Anlage 2
- Schaubild "Task scheme – Development of Declaration of Product information" – Anlage 3
- Umsetzungsbeispiele NABau – Anlage 4 (geplant)

3. Nationale Anforderungen an Bauwerke beachten

Die optimale Auswahl von Bauprodukten auf Gebäudeebene hängt in hohem Maße vom beabsichtigten Verwendungszweck und der Planung ab. Das Bauen ist jedoch in allen Mitgliedstaaten anders geregelt. Unterschiedliche Bauvorschriften schreiben unterschiedliche Schutzanforderungen und wesentliche Merkmale vor. Auch das regulatorische Umfeld, etwa hinsichtlich der Verantwortlichkeit, Haftung und Kompetenzen der planenden Berufe, klimatische Bedingungen sowie Bauweisen und Baukultur sind verschieden. Bauen ist somit immer von lokalen Gegebenheiten abhängig.

Regulatorische Anforderungen der Mitgliedstaaten an Leistungsmerkmale von Bauprodukten wurden bislang nicht im ausreichenden Maße integriert. Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit haben, diese in die entsprechenden Normungsmandate einbringen und somit die Schnittstellen zu nationalen Anwendungsregeln herstellen zu können. Dies würde, nicht zuletzt im Hinblick auf die Haftungssituation, für Anwender wie Planer zu mehr Rechtssicherheit führen, da die Verwendbarkeit eines Bauprodukts besser gewährleistet werden kann, wenn alle erforderlichen Produktmerkmale in der europäischen harmonisierten Norm enthalten sind.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht von BAK und BIngK unerlässlich, dass einheitliche technische Spezifikationen nationale Anforderungen beachten. Solange dies nicht der Fall ist, sollten Mitgliedstaaten – vorübergehend - die Möglichkeit haben, nationale Anforderungen im Sinne des Allgemeininteresses zu stellen.

4. Marktüberwachung verbessern: CE-Kennzeichnung an umfassende Leistungserklärung für Bauprodukte knüpfen

Die Auswahl der Bauprodukte muss nach den nationalen Rechtsvorschriften im Bauwesen erfolgen und muss so erfolgen, dass die rechtlichen und technischen Anforderungen an das Bauwerk erfüllt werden können, um die Genehmigungsfähigkeit und Mängelfreiheit sicherzustellen. Nationale Anforderungen und CE-Kennzeichnung sind jedoch nicht deckungsgleich, sodass für die planenden Berufe nur äußerst schwer erkennbar ist, ob das jeweilige Bauprodukt tatsächlich alle relevanten Leistungsmerkmale erfüllt. Erschwerend kommt hinzu, dass die CE-Kennzeichnung im Kontext anderer EU-Rechtsakte mit Produktsicherheit und Qualität assoziiert wird. Diese Definition der CE-Kennzeichnung trifft jedoch gerade für Bauprodukte nicht zu und ist vielmehr als Sprachregelung zu sehen, was bei Nutzern zu großer Unsicherheit führt.

Eine vollumfängliche Information zu Bauprodukten und ihrer Anwendbarkeit ist für Architekten und Ingenieure von entscheidender Bedeutung, um die Sicherheit der Bauwerke zu gewährleisten. Die derzeitige Regelung einer Deklarationspflicht von lediglich einem Leistungsmerkmal für das Erlangen

eines CE-Kennzeichens entspricht nicht der Baupraxis und erweist sich als unzureichend, um die Anwendungsfähigkeit des Bauprodukts und die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke beurteilen zu können. So beinhaltet bislang keine einzige der europäisch harmonisierten Bauproduktnormen Leistungsmerkmale zu der Grundanforderung 3 „Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz“. Ferner fehlen in vielen europäischen Bauproduktnormen wesentliche Leistungsmerkmale zur Einhaltung der Grundanforderungen „Mechanische Festigkeit und Standsicherheit“ sowie „Brandschutz“. Ungeregelt sind z.B. die Frostbeständigkeit von Mauerwerksprodukten oder das Glimmverhalten von Mineralfaserdämmstoffen. Bei der Verwendung von CE-gekennzeichneten Bauprodukten muss zusätzlich zu einem freien Handelsverkehr aber auch gewährleistet sein, dass Leben und Gesundheit von Nutzern und die Umwelt nicht gefährdet werden.

Eine umfassende Leistungserklärung auf Basis nationaler Anforderungen und in einheitlicher technischer Sprache ist aus Sicht von BAK und BlngK daher dringend erforderlich. Zudem sollte es möglich werden, dass die Produktinformationsstellen sämtliche Leistungsmerkmale produktbezogen zur Verfügung stellen und Übersetzungen zu nationalen Anforderungen an Bauwerke hinterlegen (siehe hierzu auch Punkt 5 zu IT-basierten Methoden).

5. IT-basierte Methoden zur Bereitstellung von Informationen über Bauprodukte nutzen

Für Nutzer CE-gekennzeichneter Bauprodukte wäre es eine große Vereinfachung, wenn sie schnell erkennen können, ob ein Bauprodukt in einem Mitgliedstaat für den vorgesehenen Zweck verwendbar ist. Die Digitalisierung bietet hier Chancen, über die CE-Kennzeichnung vollständige Leistungsangaben und Produktdaten in digitaler Form zu hinterlegen. So könnte ein einfacher Abgleich der Anforderungen eines Mitgliedstaates mit den Produktangaben ermöglicht und eine doppelte Deklaration für CE-Kennzeichnung und Leistungserklärung vermieden sowie Komplexität aus Sicht der Nutzer reduziert werden. Die Produktdaten sollten so angelegt sein, dass sie auch in BIM eingespeist werden können.

6. Im BRCW 7 verankerte Umwelanforderungen zu Bauprodukten ausformulieren

Die Rahmenbedingungen, um im Einklang mit dem Green Deal den nachhaltigen und ressourcenschonenden Einsatz von Bauprodukten zu fördern, sind aus Sicht von BAK und BlngK in der BauPVO mit den in Anhang I formulierten Grundanforderungen für Bauwerke bereits erfasst. Die Grundanforderung 3 „Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz“ und insbesondere Grundanforderung 7 „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ müssen jedoch noch ausgefüllt werden, sodass Planer neutrale und verlässliche Informationen zu Bauprodukten erhalten. Dies geht allerdings über den Regelungsbereich der BauPVO hinaus, da nicht nur Leistungsmerkmale zu definieren sind. Hierfür ist der CEN/TC 350 eingerichtet, der allerdings zur Einordnung von Bauprodukten hinsichtlich BRCW 3 und 7 bereits Normen zur Umweltproduktdeklaration (Environmental Product Declaration - EPD) entwickelt hat, die ein einheitliches Vorgehen hinsichtlich der Ermittlung von Umweltdaten ermöglichen, die als Bestandteil der Leistungserklärung geeignet wären.

Auch hier ist nach Einschätzung der Architekten und Ingenieure darauf zu achten, dass ausschließlich Leistungsmerkmale des Bauprodukts Bestandteil der BauPVO sind, die Bewertung hinsichtlich Nachhaltigkeit nur auf Bauwerksebene sinnvoll ist und somit auf nationaler Ebene erfolgt.

Um eventuelle Anforderungen des Green Deals zu erfüllen oder z.B. das Einsparpotenzial hinsichtlich Grauer Energie auszuschöpfen, sind – allerdings nicht in der BauPVO - einheitliche Methoden der Ökobilanzierung für die Planungspraxis zu begrüßen. Im Rahmen der BauPVO sollte die vorhandene

Datenbasis zu Produktinformationen ausgebaut und standardisiert werden. Dazu sollte (ähnlich der deutschen ÖKOBAUDAT) eine EU-weite Datenbank mit verifizierten, verlässlichen und vergleichbaren Informationen zu Bauprodukten aufgebaut und kostenlos zugänglich gemacht werden. Der Vergleich und die Bewertung der CO₂-Bilanzen unterschiedlicher Baustoffe und Bauteilaufbauten müssen für Planer leicht nachvollziehbar und jederzeit dokumentierbar sein. In den Bauproduktinformationen (z.B. Environmental Product Declaration - EPD) sollten perspektivisch alle Lebenszyklusphasen berücksichtigt werden. Bislang gibt es vor allem zur Phase „Rückbau“ bei vielen Bauprodukten noch große Datenlücken.

aufgestellt: 23.10.2020
Bundesarchitektenkammer / Bundesingenieurkammer

Bundesarchitektenkammer
Askanischer Platz 4
10963 Berlin
Ansprechpartner:
Barbara Chr. Schlesinger
schlesinger@bak.de
Beate Aikens
aikens@bruessel.bak.de

Bundesingenieurkammer
Joachimsthaler Straße 12
10719 Berlin
Ansprechpartner:
Markus Balkow
balkow@bingk.de