



Bildquelle: Guillaume Périgois auf Unsplash

Abb. 1: In den Trilog-Verhandlungen des EU-Parlaments, des Europäischen Rats sowie der EU-Kommission wird derzeit ein Kompromiss für die Überarbeitung der Bauproduktenverordnung erarbeitet.

# Erneute Novellierung des Bauproduktenrechts – ein aktueller Überblick

Nachdem wir uns in Deutschland langsam, aber sicher in den letzten Jahren mit den Tücken des europäischen Bauproduktenrechts (formal) arrangiert haben, bahnt sich nun mit großen Schritten eine weitere Änderung des EU-Rechts an. Dieser Artikel gibt einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Entwicklung.

**Patrick Gerhold, B.Eng. M.Sc. Brandschutz**

**V**or nunmehr neun Jahren wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs die deutsche Baurechtsnovellierung angestoßen. Durch die daraus resultierende Musterbauordnung von 2016 sowie die erste Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB) änderte sich der Umgang in puncto Nachweisführung bei Bauprodukten und Bauarten in Deutschland grundsätzlich. Die gerichtliche Auseinandersetzung und ihre Folgen betrafen insbesondere auch den Umgang mit brandschutzrelevanten Bauprodukten.

### Umstrukturierung der nationalen Nachweisführung und Umgang mit harmonisierten Bauprodukten

Ein elementares Konzept der Baurechtsnovellierung war und ist die deutlichere Abgrenzung produktspezifischer Anforderungen (Verwendbarkeit) von den Einbauregelungen bzw. Bauarten (Anwendbarkeit). Diese Unterscheidung, die uns auch neue Nachweisformen wie die Bauartgenehmigung gebracht hat, ist wichtig für den nationalen Umgang mit harmonisierten Bauprodukten. Die Praxis zeigt allerdings, dass das neue Nachweis-konzept auch sieben Jahre nach seiner Einführung auf den Baustellen vielerorts noch nicht angekommen ist. Hier muss weiterhin intensive Aufklärungsarbeit geleistet werden, um Fehlern und Lücken in der Baudokumentation zu begegnen. De facto wird uns auch in Zukunft die Bauartgenehmigung erhalten bleiben, und die Unterscheidung zwischen Verwendung und Anwendung hilft uns auch fortan besonders im Bereich des Brandschutzes, wenn es um den Einbau harmonisierter Bauprodukte geht, sowie bei der Zuständigkeitsregelung bei Abweichungen von Einbaubedingungen (auch bei nicht harmonisierten Bauprodukten). Was den Nachweis der Verwendbarkeit anbelangt, haben wir uns mittlerweile im Brandschutz daran gewöhnen müssen, dass die europäische Leistungserklärung ein fester Bestandteil der Baudokumentation ist. Dies betrifft mittlerweile neben dem „Oldie“ unter den harmonisierten Bauprodukten, der Brandschutzklappe, beispielsweise auch Brandschutztüren im Außenbereich und Brandschutzstore.



Abb. 2: EOTA President Sebastian Wall berichtet über die ehrgeizigen Ziele der zukünftigen Veröffentlichung bei den EAD und ETA.

Ergänzend begegnen uns immer mehr Produkte, die auf freiwilliger Basis anhand einer Europäischen Technischen Bewertung (ETA) harmonisiert werden, wie bspw. Abschottungssysteme, Brandschutzverglasungen und -beschichtungen sowie WDV's. Die Grundlage für die Ausstellung von ETAs ist das Vorhandensein eines Technischen Bewertungsdokuments (EAD), das wie eine Art „kleine“ Norm fungiert, auf dessen Grundlage die Hersteller die ETAs für ihren Produktbereich beantragen können. Leider besteht nach wie vor das Problem, dass die benötigten nationalen Bauwerksanforderungen in diversen Fällen mittels der Leistungserklärungen nicht vollständig abgebildet werden können, da die harmonisierten europäischen Normen (hEN) nicht alle in Deutschland benötigten wesentlichen Merkmale aufweisen. Im Bereich des Brandschutzes betrifft dies häufig das Glimm- bzw. Schwelverhalten, aber bspw. auch das grundsätzliche Brandverhalten. Insofern müssen wir derzeit noch mit ergänzenden technischen Dokumentationen penibel darauf achten, dass diese Lücken geschlossen werden – und zwar im Idealfall bereits vor der Bauausführung! Dabei unterstützt uns auch weiterhin die Prioritätenliste des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt).

### Reformstau bei der europäischen Normung und der CPR Technical Acquis

Damit das bauordnungsrechtliche Nachweis-konzept funktioniert, müssen die national für das Bauwerk geforderten Eigenschaften als Leistungen mittels der europäisch harmonisierten Bauprodukte auch abgebildet werden können. Die dazu nötige Überarbeitung der hEN ist allerdings nicht ohne Weiteres möglich. Zunächst sind jeweils neue Normungsaufträge erforderlich, und nach erfolgter Überarbeitung muss die neue Norm dann den strengen Überprüfungs-kriterien der EU-Kommission und den beauftragten Gutachtern standhalten. Diese Überprüfung konnte offensichtlich keine neue Norm oder Normüberarbeitung seit dem Jahr 2019 überstehen, denn seitdem wurde keine neue Norm mehr in das Amtsblatt der EU aufgenommen. Die europäische Normung nach der Bauproduktenverordnung (BauPVO) (engl. CPR: Construction Products Regulation) befindet sich daher in einem festgefahrenen Reformstau. Grund dafür ist die unzureichende Normungsarbeit mit Missachtung der Mandate und der aktuellen BauPVO in Kombination mit strengeren Kriterien, die die EU-Kommission für die europäischen Produktnormen stellt. Die hEN gelten nämlich seit dem sog. James-Elliott-Urteil (EuGH, Urteil vom 27.10.2016 – Rechtssache C613/14) als Bestandteil des europäischen Rechts – mit den entsprechenden Konsequenzen.



Abb. 3: Der EAD Action Plan soll zur beschleunigten Bekanntmachung von Bewertungsdokumenten führen, die als Grundlage für neue ETA dienen, und sichert derzeit den technischen Fortschritt, den die europäische Normung nicht leisten kann.

### Folgen des Reformstaus

Neben dem Fehlen wichtiger Produktmerkmale, was uns in der Baupraxis enorme Schwierigkeiten bereitet, führt der Reformstau auch dazu, dass sich der technische Fortschritt derzeit nicht mehr in der harmonisierten europäischen Normung niederschlägt.

Im Jahr 2019 wurde daher von der EU-Kommission nicht nur eine Überarbeitung der Bauproduktenverordnung eingeleitet, sondern parallel verlaufend eine umfangreiche Bestandsaufnahme auf den Weg gebracht. Im Rahmen dieses CPR Technical Acquis wird der Bestand der bestehenden technischen Spezifikationen (Produktnormen und Bewertungsdokumente) sowie der damit verbundenen Kommissionsentscheidungen aufgearbeitet. Ziel ist es, den gelähmten Normungsprozess sukzessive wieder anzustoßen und die Grundlagen dafür zu schaffen, die Normung an den jetzigen Regelungsrahmen und auch schon an die geplanten Änderungen anzupassen. Dabei werden wesentliche Merkmale bis hin zu konkreten Bewertungsverfahren erfasst, die jetzt und in Zukunft benötigt werden. Somit wird eine Art „Richtschnur“ für die zukünftige Normung erstellt. Es handelt sich hierbei um ein Mammutprojekt, dessen Laufzeit derzeit bis zum Jahr 2045 geplant ist!

Da nicht alle Bauproduktbereiche gleichzeitig begutachtet werden können, wurde eine Priorisierung anhand von Produktfamilien vorgenommen, und seit dem 4. Quartal 2021 nehmen immer mehr Arbeitsgruppen in diesem Prozess der Bestandsaufnahme ihre Tätigkeit auf.

Mittlerweile liegen Ergebnisse in den ersten Bereichen vor, und es wird angestrebt, dass sich die Normungsgremien bereits dieser Grundlage an die Arbeit für Normungsentwürfe machen, auch wenn dazu noch keine Normungsaufträge gegeben sind. Es wird erwartet, dass diese neuen Mandate erst anhand der überarbeiteten Bauproduktenverordnung erteilt werden.

### EAD Action Plan

Im Gegensatz zur Normungsarbeit haben sich die Technischen Bewertungsstellen (TABs) – beispielsweise das DIBt in Deutschland – schnell auf die strengen Anforderungen eingestellt und konnten die EADs (früher ETAG) sukzessive an die neuen rechtlichen Anforderungen anpassen und weiterentwickeln. Diese neuen EADs, die als Grundlage für neue ETAs dienen, werden fortlaufend im EU-Amtsblatt veröffentlicht und bewahren derzeit den technischen Fortschritt, den die Normungsarbeit zurzeit nicht leisten kann. Da aufgrund des Reformformstaus bei den hEN allerdings immer mehr Hersteller diesen Alternativweg bestreiten, um zur CE-Kennzeichnung zu gelangen, kam es in letzter Zeit zur Überlastung auch dieses Verfahrens.

Als Folge wurde der „EAD Action Plan“ ins Leben gerufen, der zu einer beschleunigten Bekanntmachung von Bewertungsdokumenten im EU-Amtsblatt führen soll. Mit einem straffen Zeitplan und verstärkten Ressourcen hat man sich in der EU vorgenommen, den nun auch bei den EADs bestehenden Reformstau abzubauen und über 130 EAD, die auf ihre Bekanntmachung im Amtsblatt warten, zeitnah zu verabschieden.

Ziel ist es, rasch wieder in einen „Normalbetrieb“ bei der ETA-Veröffentlichung zu gelangen und auch fortan neue EAD schneller zu verabschieden. Der „EAD Action Plan“ dient nicht nur zur Überbrückung des Normungsstaus. Auch in Zukunft soll das Verfahren es ermöglichen, schneller innovative Bauprodukte auf den europäischen Markt zu bringen.

### Was kommt mit der neuen Bauproduktenverordnung?

Aufgrund der Probleme im Regelungskonzept sowie des Wunsches, zukünftig den Fokus mehr auf die Grundanforderungen Gesundheitsschutz, Energieeffizienz sowie Nachhaltigkeit zu legen, veröffentlichte die Kommission im April 2020 ein sog. Optionspapier. Dieses zeigte mögliche Lösungswege zur Überarbeitung der BauPVO auf. Die Möglichkeiten reichten hier vom Beibehalten der bisherigen Fassung und ihrer Optimierung mit außergesetzlichen Vereinbarungen (Option A) bis hin zur völligen Aufhebung des Harmonisierungskonzepts (Option E).

Im März 2022 veröffentlichte die Kommission dann einen konkreten Entwurf (BauPVO-E vom 30.03.2022) zur Überarbeitung der BauPVO. Darin wird ein Weg vorgeschlagen, der das derzeitige System im Kern beibehält, aber eine „Reparatur“ vorsieht. Zusätzlich soll das neue System grün, digital und resilient werden. Der Anwendungsbereich soll auf Verpackungen, Datensätze für 3D-Drucke und auch auf gebrauchte Produkte erweitert werden. Zudem sollen Klima- und Nachhaltigkeitsziele integriert werden.

Die geplanten Änderungen sehen zudem vor, europaweit wieder verbindliche Mindestproduktanforderungen festzulegen. Dies soll aber nur allgemeine Produkteigenschaften zur Produktsicherheit, Ressourceneffizienz und zu wesentlichen Produktinformationen betreffen. Diesbezüglich soll eine Rückkehr zur Konformitätserklärung erfolgen, die der Hersteller auszustellen hat. Für die übrigen Eigenschaften bleibt es beim Nachweis über die bekannte Leistungserklärung. Die Hersteller sollen aber fortan alle Produktleistungen in einer Produktdatenbank registrieren.

Als harmonisierte Spezifikation sollen in Zukunft nicht mehr die Produktnormen (hEN) und die Bewertungsdokumente (EAD) definiert sein, sondern nur noch Produktnormen (hEN) und zusätzlich delegierte Rechtsakte der Kommission. Die Kommission würde sich durch diese geplante Änderung das Recht einräumen, produktbezogene Anforderungen selbst zu regeln und mangelhafte Normen eigenständig zu modifizieren. Im Ergebnis wären auch Ergänzungen einer Norm mit einem EAD bzw. einer ETA nicht mehr möglich.

Den Mitgliedstaaten wird im Entwurf jedoch auch die Möglichkeit eingeräumt, fehlerhafte Normen bzw. fehlende Leistungsmerkmale selbst nachzuregulieren, allerdings mit einem Genehmigungsvorbehalt der Kommission. Hierbei kann die Kommission die Absicht erklären, die entsprechende Lücke selbstständig auf EU-Ebene innerhalb eines Jahres zu schließen, sodass die nationale Nachregelung bis dahin gesperrt ist. Kommt es zu einer nationalen Nachregulierung (kein Einspruch der Kommission), dann muss der Mitgliedstaat die Nachregelung in der neu geplanten Datenbank „Single Digital Gateway“ registrieren. Diese Eintragungen helfen dann wiederum später bei der Normüberarbeitung und ermöglichen Herstellern zu erkennen, in welchen Ländern welche Zusatzanforderungen bestehen.

#### Widerstand schon da

Gegen die geplanten Änderungen in der derzeit vorliegenden Form regt sich aber bereits Widerstand. Der Deutsche Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 16.09.2022 zur BauPVO-E Stellung bezogen.

### Online-Intensivseminar am 21.02.2024

#### Bauproduktenrecht für Brandschutzplaner\*innen

In diesem digitalen Intensivseminar am 21.02.2024 erhalten Sie grundlegende Einblicke in das nationale und europäische Bauproduktenrecht sowie dessen Auswirkung auf die Nachweisführung zu Bauprodukten und Bauarten. Dabei wird der Schwerpunkt auf die nationalen brandschutztechnischen Anforderungen gelegt. Ein grundsätzliches bauproduktenrechtliches Wissen sollte bereits im Planungsprozess gegeben sein und wird in den späteren Leistungsphasen umso wichtiger. Aufgrund der europarechtlichen Verfahren und der erfolgten nationalen Baurechtsnovellierung ist es elementar geworden, die Eignung jedes Bauprodukts für den konkreten bauwerksbezogenen Einsatzzweck zu prüfen.

Inhalt des Seminars ist daher die Vermittlung der Grundlagen zu den schwierigen bauproduktenrechtlichen Zusammenhängen und ihrer Auswirkung auf die Nachweisführung zu Bauprodukten und Bauarten. Vermittelt wird zudem, wie derzeit mit fehlenden Leistungsmerkmalen bei europäischen harmonisierten Bauprodukten umgegangen werden muss. Wichtige Themen sind zudem die Differenzierung zwischen der Verwendung und der Anwendung und das Zusammenspiel mit der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB).

Da derzeit zudem eine Novellierung des europäischen Bauproduktenrechtes angestoßen wurde, wird diesbezüglich auch ein Ausblick in die Zukunft gegeben.

#### Aus dem Inhalt

- Grundlagen des Bauproduktenrechts
- Verwendbarkeit und Anwendbarkeit von Bauprodukten und Bauarten
- Umgang mit Leistungserklärungen und Bauartgenehmigungen im Brandschutz
- Lückenschluss, Prioritätenliste und DIBt-Gutachten
- Zusammenhänge zwischen Produktnachweisen und Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB)
- Ausblick: Was kommt mit der neuen Bauproduktenverordnung?
- Übungen und Beispiele aus der Praxis

Das Seminar richtet sich insbesondere an Brandschutzplaner\*innen, Vertreter\*innen der Bauaufsicht und Brandschutzdienststellen, Ausschreibende, Fachbauleiter\*innen sowie an Prüfsachverständige bzw. Prüflingenieur\*innen. Anmeldung möglich über <https://urlis.net/x9w4d8zd>



Darin merkt der Bundesrat zunächst positiv an, dass das grundsätzliche Konzept der Harmonisierung beibehalten werden soll und ökologische Aspekte mit einfließen. Viele andere Punkte des vorliegenden Entwurfs werden aber äußerst kritisch bewertet. Dies sind beispielsweise die Komplexität des Regelwerks sowie die massive Ausweitung von Entscheidungsbefugnissen der Kommission. Zudem liegt mittlerweile auch ein umfangreicher Bericht des Europäischen Parlaments vor, der fast 300 Änderungsanträge umfasst.

Wesentliche Änderungspunkte betreffen neben einer besseren Strukturierung ebenfalls die Begrenzung der Befugnisse der Kommission hinsichtlich der technischen Normung. Diese soll weiterhin im Wesentlichen in der Hand der Normungsorganisationen bleiben. Der Fokus der Überarbeitung der BauPVO soll hingegen auf Lösungen liegen, die es ermöglichen, mit bekanntgewordenen Mängeln in der Normung unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten besser umzugehen.

Zudem soll sich der grundsätzliche Anwendungsbereich der BauPVO weiterhin auf die Vermarktung klassischer Bauprodukte beschränken, statt diesen etwa auf 3D-Drucke und Verpackungen auszuweiten. Grundsätzlich soll aber der Digitalisierung ein größerer Stellenwert zugewiesen werden.

### Kompromiss für die Überarbeitung der Bauproduktenverordnung

Es herrscht daher offensichtlich noch großer Einigungsbedarf im Novellierungsprozess. Mit dem Ziel, dies zu beschleunigen, wurde auf europäischer Ebene im laufenden Jahr 2023 ein Trilog ins Leben gerufen, bei dem es sich um informelle Verhandlungstreffen des EU-Parlaments, des Europäischen Rats sowie der EU-Kommission handelt. Hier soll ein sog. Kompromisstext verabschiedet werden, um das ehrgeizige Ziel zu verfolgen, die Novelle der Bauproduktenverordnung noch vor Ende der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments (Juni 2024) zu verabschieden. Möglich wäre dann eine Veröffentlichung der neuen BauPVO im Jahr 2025, wobei ein langer Übergangsprozess vorgesehen ist, in dem die bisherige BauPVO und die dann neue Fassung parallel gelten sollen. Hierbei sieht der bisherige Entwurf eine Übergangszeit analog zum CPR-Acquis-Prozess vor – also bis in das Jahr 2045. Der Vorschlag des Parlaments strebt hingegen eine Übergangszeit von „nur“ zehn Jahren an.

### Und (fast) jährlich grüßt die MVV TB

Nahezu jährlich werden wir zudem mit einer neuen Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB) konfrontiert. Nach erfolgter Anhörung und Notifizierung der aktualisierten MVV TB im Jahr 2022 – damals noch unter der Bezeichnung „MVV TB 2022/1“ – wurde zuletzt die Fassung 2023/1 veröffentlicht, die die Fassung 2021/1 ersetzt. Im Jahr 2022 ist keine neue Verwaltungsvorschrift erschienen.

Wiederum wurden in der neuen Fassung Planungs-, Bemessungs- und Ausführungsregelungen bzw. die Technischen Baubestimmungen aktualisiert.

Diesbezüglich haben sich insbesondere auch einige Änderungen im Abschnitt A 2.1 (Allgemeine Anforderungen an bauliche Anlagen aus Gründen des Brandschutzes) ergeben. Mit dem Anhang 18 der VV TB wurde zudem eine neue Technische Baubestimmung in Bezug auf „Verwendung von normalentflammbaren Verglasungen in Außenwänden“ eingeführt, und der Anhang 6 (Hinterlüftete Außenwandbekleidungen) wurde überarbeitet.

Die in der ersten Fassung des damaligen Entwurfs vorgeschlagene Aufteilung der Tabelle 1.2 im Anhang 4, die eine Aufteilung der Brandklassifizierung anhand des Ausstellungsdatums der Leistungserklärung vorsah, ist ausgeblieben, ebenso wie die Verschärfung der Definition von „nichtbrennbar“ als Euroklasse A1, statt wie bisher A2. Dies hätte weitreichende Konsequenzen etwa in Bezug auf Gipskartonplatten gehabt. Im Anhang 14 (Technische Regel Technische Gebäudeausrüstung – TR TGA) wurde bei den Technischen Anlagen folgender Passus integriert: „Alle notwendigen Angaben sind im Brandschutznachweis darzustellen.“ Dies ist hoffentlich so zu verstehen, dass alle grundlegenden Vorgaben im Brandschutznachweis enthalten sein müssen, die eine nachfolgende konkrete Fachplanung der entsprechenden technischen Anlage (durch einen geeigneten Fachplaner) ermöglichen.

Die Fachplanung der technischen Anlage selbst kann hingegen nicht Aufgabe des Erstellers des Brandschutzkonzepts sein. Weiterhin beschäftigt uns auch die bereits mit der MVV TB 2020/2 eingeführte Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile und Außenwandbekleidungen in Holzbauweise (HolzBauRL). Das neue Regelwerk wirft noch immer Fragen auf, insbesondere auch im Hinblick auf die Nachweisführung zu den benötigten Bauarten. Eine Übersicht, welche Fassung der MVV TB derzeit in welchem Bundesland eingeführt ist, findet sich regelmäßig aktualisiert auf der Webseite des DIBt.

### Zusammenfassung und Aussicht

Der kurze Überblick zeigt, wie viel Bewegung auch derzeit wieder im Bereich des Bauproduktenrechts herrscht. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Überarbeitung der Bauproduktenverordnung entwickelt und welche Änderungen uns zukünftig im Umgang mit harmonisierten Bauprodukten bevorstehen. Die geplanten Änderungen des europäischen Bauproduktenrechts und der Reformierungsprozess der europäischen Normung, der bis in das Jahr 2045 angelegt ist, sowie die regelmäßigen Neuerungen, die die MVV TB mitbringt, lassen eine weitere Zunahme der Komplexität erwarten. ■

### Über den Autor

#### Patrick Gerhold, B.Eng. M.Sc. Brandschutz

ist Prüfsachverständiger und Prüflingenieur für Brandschutz bei der WERNER & GERHOLD PartGmbH. Als Autor und Dozent befasst er sich zudem seit mehreren Jahren mit den Auswirkungen des Bauproduktenrechtes auf die Nachweisführung zu Bauprodukten und Bauarten und ist Autor des bei Rudolf Müller Medien erschienenen Fachbuches "Bauproduktenrecht in der Praxis".

