

# Eurokratie als Steigerung der Bürokratie?

Die Harmonisierung im Flachglasbereich begann mit der Verabschiedung der Bauproduktenrichtlinie im Dezember 1988, also vor über elf Jahren. In dieser Bauproduktenrichtlinie sind alle wesentlichen Grundlagen und Verfahrensabläufe dargelegt, die letztendlich dazu führen sollen, daß ein Produkt das CE-Zeichen führen kann. Jedes Mitgliedsland der EU hat diese Richtlinie national umgesetzt. In Deutschland ist dies das Bauproduktengesetz, dessen jüngste Änderung nach Anhörung der relevanten Fachkreise unter Beteiligung des BF vor wenigen Wochen erfolgte.

Der Ablauf zum Erwerb des CE-Zeichens ist in der Bauproduktenrichtlinie geregelt. Im Gegensatz zu einigen anderen Baustoffen war dieser Weg im Bereich der Glasprodukte äußerst mühsam und sehr langwierig. Bevor ein offizieller Auftrag zur Normung von der europäischen Kommission an die hierfür zuständige Organisation CEN gegeben werden kann, muß ein sogenanntes Mandat vorliegen. Wesentlicher Bestandteil eines solchen Mandats ist das Konformitätsnachweisverfahren. Dabei wird festgelegt, nach welchem System für ein Produkt bezüglich einer bestimmten Anforderung die Bescheinigung der Konformität mit technischen Spezifikationen erfolgt.

In Deutschland sind ähnliche Abläufe bekannt im Zuge der Bauregelliste (Ü-Zeichen). Die hier gewählte Vorgehensweise hat sich bewußt in ihrer Grundstruktur an die vorgesehenen europäischen Verfahren angelehnt, womit die Bundesrepublik Deutschland wieder einmal ein Vorreiter in Europa war; zumindestens, was das Bedürfnis nach staatlicher Regulierung betrifft. In Deutschland gibt es nach der Bauregelliste drei Nachweisverfahren: ÜH, ÜHP und ÜZ.

Auf europäischer Ebene gibt es vier Stufen, sogenannte „Level“, wobei es zusätzlich noch Abstufungen beim Level 1 und Level 2 gibt.

Wie in Tabelle 1 erkennbar ist, entspricht der Level 1 in etwa dem, was in Deutschland ÜZ ist; der Level 3 korrespondiert mit dem Verfahren ÜHP nach Bauregelliste.

Hierbei ist aber ein wesentlicher Punkt zu berücksichtigen. Grundlage für die Nachweise auf europäischer Ebene sind die harmonisierten europäischen Normen unter Einschaltung europäisch zugelassener „dritter Stellen“ (Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen). Basis der Bauregelliste sind deutsche Normen und Regelwerke, für deren Einhaltung und Überwachung „dritte Stellen“ einzuschalten sind, die vom DIBT akkreditiert sind. Das bedeutet, daß auch ähnliche Verfahrensabläufe unterschiedlich zu bewerten sind.

Über viele Jahre hinweg wurde seitens der deutschen Bauaufsicht und der europäischen Glasindustrie das Ziel verfolgt, einen möglichst hohen Level (1+) zu erreichen. Dies stand im klaren Widerspruch zu der Auffassung des BF, der sich seit langem gegen hohe Nachweisverfahren auf europäischer Ebene ausgesprochen hat. Die unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem BF und der europäischen Glasindustrie sind sicherlich auch erklärbar durch die verschiedenen Marktstrukturen im Flachglasbereich in Deutschland und im benachbarten Ausland. Beispielhaft genannt sei hier Frankreich, wo ein Konzern mit seinen Tochtergesellschaften einen Marktanteil von ca. 70 % hat.

Fast alle in der Normung aktiv oder passiv involvierten Fachleute haben seit Jahren erklärt, daß die Bemühungen des BF um ein „mittleres“ Nachweisverfahren zum Scheitern verurteilt wären. Die Entscheidung für Level 1 bzw. 1+ wäre praktisch schon gefallen.

## LEVEL 4

Konformitätserklärung des Herstellers für das Produkt aufgrund von:

Möglichkeit 3

1. Erstprüfung durch den Hersteller;
2. werkseigener Produktionskontrolle

## LEVEL 3

Konformitätserklärung des Herstellers für das Produkt aufgrund von:

Möglichkeit 2

1. Erstprüfung des Produkts durch eine zugelassene Prüfstelle;
2. werkseigener Produktionskontrolle

## LEVEL 2

Konformitätserklärung des Herstellers für das Produkt aufgrund von:

Möglichkeit 1

- a) (Aufgaben des Herstellers)
  1. Erstprüfung des Produkts;
  2. werkseigener Produktionskontrolle;
  3. gegebenenfalls Prüfung von im Werk entnommenen Proben nach festgelegtem Prüfplan;
- b) (Aufgaben der zugelassenen Stelle)
  4. Zertifizierung der werkseigenen Produktionskontrolle aufgrund von – Erstinspektion des Werkes und der werkseigenen Produktionskontrolle.

## LEVEL 2+

- gegebenenfalls laufender Überwachung, Beurteilung und Anerkennung der werkseigenen Produktionskontrolle.

## LEVEL 1

Zertifizierung der Konformität des Produkts durch eine zugelassene Zertifizierungsstelle aufgrund von:

- a) (Aufgaben des Herstellers)
  1. werkseigener Produktionskontrolle;
  2. zusätzlicher Prüfung von im Werk entnommenen Proben durch den Hersteller nach festgelegtem Prüfplan;
- b) (Aufgaben der zugelassenen Stelle)
  3. Erstprüfung des Produkts;
  4. Erstinspektion des Werkes und der werkseigenen Produktionskontrolle;
  5. Laufender Überwachung, Beurteilung und Anerkennung der werkseigenen Produktionskontrolle;

## LEVEL 1+

6. gegebenenfalls Stichprobenprüfung von im Werk, auf dem Markt oder auf der Baustelle entnommenen Proben.

Tabelle 1

Nach einem langwierigen und manchmal schwer nachvollziehbaren Weg hat die europäische Kommission nunmehr mit Wirkung vom 2. 2. 2000 das Konformitätsnachweisverfahren für Glasprodukte verabschiedet.

Der wesentliche Punkt hierbei ist:

- Für die umstrittene Produktgruppe Mehrscheiben-Isolierglas (Schall- und Wärmedämmung) wurde das Nachweisverfahren mit Level 3 festgelegt. Für Brandschutzverglasungen und beschußhemmende Verglasungen gilt der Level 1 (Folien 10–12).
- Die Einstufung von Mehrscheiben-Isolierglas entspricht somit der des Fensters. Auch für diese Produktgruppe (Fenster, Türen, Tore) ist ein Nachweisverfahren auf Basis Level 3 verabschiedet.
- Das eigentliche Mandat für Glasprodukte ist zwar noch nicht endgültig verabschiedet, es steht aber kurz vor der endgültigen Fertigstellung und wird nach Aussagen des CEN-Sekretariats inhaltlich auch nicht mehr geändert. Das Konformitätsnachweisverfahren, das sei an dieser Stelle nochmals betont, ist endgültig.

Somit wurde der Punkt erreicht, wo man sich die Frage stellen muß: Was bedeutet das für die Zukunft?

Ziel der Harmonisierungsbestrebungen in Europa war die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums ohne Handelshemmnisse. Das CE-Zeichen soll Grundlage für den ungehinderten Warenaustausch in Europa bilden. Dies wird, was den Verkauf von Bauprodukten betrifft, auch eintreten. Die Frage, die aber jetzt im Raum steht, ist die nach den nationalen Anwendungsregeln bzw. -voraussetzungen.

Unstrittig ist, daß auch in einem vereinten Europa die Festlegung von Mindestanforderungen für bestimmte Einsatzzwecke in nationaler Hoheit bleibt. Hierbei sind klimatische Gegebenheiten sowie bereits bestehende Schutzanforderungen zu berücksichtigen.

Systeme der Konformitätsbescheinigung			
Für das (die) unten angegebene(n) Produkt(e) und seinen (ihre) Verwendungszweck(e) wird CEN/CENELEC gebeten, in der (den) betreffenden harmonisierten Norm(en) das (die) folgende(n) System(e) der Konformitätsbescheinigung anzugeben:			
Produkte	Verwendungszweck	Stufe oder Klasse (Feuerwiderstand)	System der Konformitätsbescheinigung
Glasfüllungen aus Flachglas oder gebogenem Glas Profilbauglas Mehrscheibenisolierglas	zur Verwendung in Brandschutzverglasungen	alle	1
Wandplatten mit Glassteinen	Brandabschnittsbildung	alle	1
Glasfüllungen aus Flachglas oder gebogenem Glas Mehrscheibenisolierglas Glassteine Glassteinwände	zur Verwendung als durchschuss- oder sprengungshemmende Verglasung  für andere Verwendungszwecke, die Gefahren im Hinblick auf die Anwendungssicherheit aufweisen können und entsprechenden Vorschriften unterliegen	–  –	1  3
Profilbauglas	für Verwendungszwecke, die Gefahren im Hinblick auf die Anwendungssicherheit aufweisen können und entsprechenden Vorschriften unterliegen	–	3
Glasfüllungen aus Flachglas oder gebogenem Glas (speziell vorbehandelt) Profilbauglas Mehrscheibenisolierglas Glassteine Glassteinwände	für Verwendungen zur Energieeinsparung und/oder Lärminderung	–	3
System 1: Siehe Richtlinie 89/106/EWG, Anhang III, Abschnitt 2 Ziffer i, ohne Stichprobenprüfung System 3: Siehe Richtlinie 89/106/EWG, Anhang III, Abschnitt 2 Ziffer ii, Möglichkeit 2			

Tabelle 2

Ebenso ist es klar, daß die Verfahren zur Ermittlung der anzusetzenden Werte national festgelegt werden. Das DIN, zuständig ist der Normenausschuß Bauwesen (NABau), ist bereits beauftragt, sogenannte Brücken- bzw. Anpassungsnormen, manchmal auch Anwendungsdokumente genannt, zu erstellen, um ausgehend von europäischen Normen zu national vorgeschriebenen Anwendungskriterien (Rechenwerte) zu gelangen.

Nicht einfacher wird es, wenn man sich die Situation im sogenannten „freiwilligen“ Bereich anschaut. Beispielfhaft genannt sei hier zum einen Frankreich, wo die Einhaltung natio-

naler Zertifizierungen Voraussetzung für bezahlbare Versicherungsprämien sind. Zum anderen sei hingewiesen auf die Niederlande, wo das KOMO-Zeichen die Voraussetzung für staatliche Fördermaßnahmen ist. Es stellt sich die nachdrückliche Frage, ob hier noch von Freiwilligkeit gesprochen werden kann. Um die Auswirkungen staatlicher Regulierungen auf den Glas- und Fenstermarkt aufzuzeigen, veranstaltete der BF am 18. 5. 2000 hierzu ein Symposium mit hochkarätiger Besetzung.

### Diskussion in Freiburg

Anlässlich der BF-Hauptversammlung in Freiburg fand dann die Podiumsdiskussion „Auswirkungen der zunehmenden Reglementierung auf den Glas- und Fenstermarkt“ statt. Unter der Moderation von Dr. Herbert Schreiner (Glaswerke Arnold) gaben acht Vertreter aus verschiedenen Bereichen der Branche ihre Statements ab und stellten sich anschließend der Diskussion. Prof. Dr. Horst Bossenmayer vom Deutschen Institut für Bautechnik (Berlin) sieht die aktuellen Probleme vor allem in der Beurteilung der Standsicherheit von Glaskonstruktionen. Er sieht hier einen „immensen Entwicklungsfortschritt, mit dem die DIN und CEN-Regelungen nicht Schritt gehalten haben“. So sei die scheinbare Überregelung besonders auf die vielerorts notwendigen Einzelzulassungen zurückzuführen. Hier können neue Vorschriften sogar wieder zu einer Vereinfachung des praktischen Planungs- und Bauverfahrens führen. „Wer neue – europäische – Normungen nicht will, muß weiterhin Zulassungsgorgien feiern“, so sein Fazit.



Prof. Dr. Horst Bossenmayer (DIBt):  
„Normungen verhindern Zulassungsgorgien“  
Bilder: Weisheit

In diesem Zusammenhang verkündete Bossenmayer, daß VSG mit PVB-Folie als Ü-Zeichen-Produkt neu in die Bauregelliste 2000 aufgenommen werde.



Martin Nagel (BIV): „Unüberschaubarer Dschungel an Vorschriften“

Frank Koos vom Verband der Fenster- und Fassadenhersteller übte deutliche Kritik an den Regelwerken. Besonders die nationalen Richtlinien hätten zu einer „Reglementierung der Fensterbranche und einer unüberschaubaren Anzahl von Ü-Zeichen geführt“. Schmunzelnd erklärte Koos, daß die Branche trotzdem mit den Ü-Zeichen leben könnte, da „ja keinerlei Kontrollen stattfinden“. Problematisch sei vor allem, daß ausländische Anbieter in der Regel die Ü-Zeichen werden kennen noch berücksichtigen und daher billiger in den deutschen Markt hineinliefern könnten. Koos forderte daher „einheitliche europäische Regelungen für alle“ und einen gänzlichen Verzicht auf nationale Regelungen.

Für das Glaserhandwerk sprach Bundesinnungsmeister Martin Nagel. Der „unüberschaubare Dschungel an Vorschriften“ bedroht seiner Ansicht nach geradezu die Existenz vieler Kleinbetriebe: „Der Tag hat auch für einen Handwerker nur 24 Stunden. Alle Regelungen können da gar nicht mehr gelesen und befolgt werden. So sind streng genommen viele ausführenden Handwerksbetriebe in der mißlichen Lage, andauernd Ordnungswidrigkeiten zu begehen.“ Viele Betriebe hätten daher bereits die Fensterfertigung eingestellt und kauften nur noch fertige Fenster zu. Chancen sieht Nagel nur noch im Dienstleistungsbereich bei Reparaturverglasungen oder künstlerischen Verglasungen mit Fusing oder Sandstrahltechnik.

Vor diesem Hintergrund mußte ihm selbst Prof. Dr. Franz Feldmeier (Fachhochschule Rosenheim) als Verfechter der europäischen Normung Recht geben. „Es gibt sehr viele Regelungen, die man nicht einmal kennt, die dann im Streitfall aber viel Ärger machen können.“ Feldmeier schilderte die für

die Branche wesentlichen EU-Normungskomitees, die zwischenzeitlich über 100 EN-Normen im Glas- und Fensterbereich erschaffen haben. Trotzdem warb er dafür um Verständnis: „Die angestrebte Allgemeingültigkeit solcher Normen erzwingt eine hohe Komplexität.“

Als Vertreter der Bauaufsicht sprach Dr. Hans Schneider (Landesstelle für Bautechnik Stuttgart) zu den Teilnehmern. Er schilderte nochmals die baurechtlichen Zusammenhänge, die es zu beachten gilt. Im Hinblick auf die hohe Zahl der Einzelzulassungen nahm er aber die Herstellerfirmen in die Pflicht. „Die Möglichkeit, allgemeine Zulassungen (Verwendbarkeitsnachweise) zu beantragen, wird von den Unternehmen bisher kaum angenommen“. Trotzdem gab auch er zu, daß es „mit den ganzen Euronormen nicht einfacher werden wird“.

Für die Flachglasbranche drehte Rainer Walk (Interpane) das Tagungsmotto einmal um, da er eher „Auswirkungen des Glasmarktes auf die Reglementierung“ sieht. Daher müsse man sich fragen, wieso die Reglementierung bei der Marktentwicklung nicht mitgekommen sei. Walk sieht auch bei den Unternehmen Versäumnisse. „Die Firmen müssen die Regulierungen vermehrt selbst in die Hand nehmen und nicht den Wissenschaftlern überlassen.“ So sei die Entkopplung von technischem und Vorschriften-Fortschritt eher zu vermeiden. Man müsse eben die Regulierung als „gestaltbares Übel“ annehmen.

Auch Heinz Cord-Kruse (Veka), der aus der Sicht der Profilversteller sprach, setzte sich für eine genaue Reglementierung ein, die er als Qualitätsgarant versteht.

Dem konnte sich auch Dieter Ney (Winkhaus) anschließen. Zwar hätten Normen den „Sexappeal einer abgestandenen Tasse Kaffee“, aber für einen funktionierenden Markt seien sie nun einmal unabdinglich. „Kein Mensch prüft heute noch, ob der Stecker des neuen Fernsehers auch wirklich in die Steckdose paßt.“ Außerdem seien Normungen und Innovationen kein Widerspruch, denn „wer nur die Norm erfüllt, der tut zu wenig.“ Für einen Erfolg am Markt gelte es vor allem die Anforderungen des Kunden und nicht bloße Normen zu erfüllen. □