

ob sie aus Holz bestehen, für Drehleitern nicht erreichbar sind, die Nachbarschaft bei Einsturz gefährden und die Löschwasserversorgung und Erreichbarkeit mangelhaft ist.

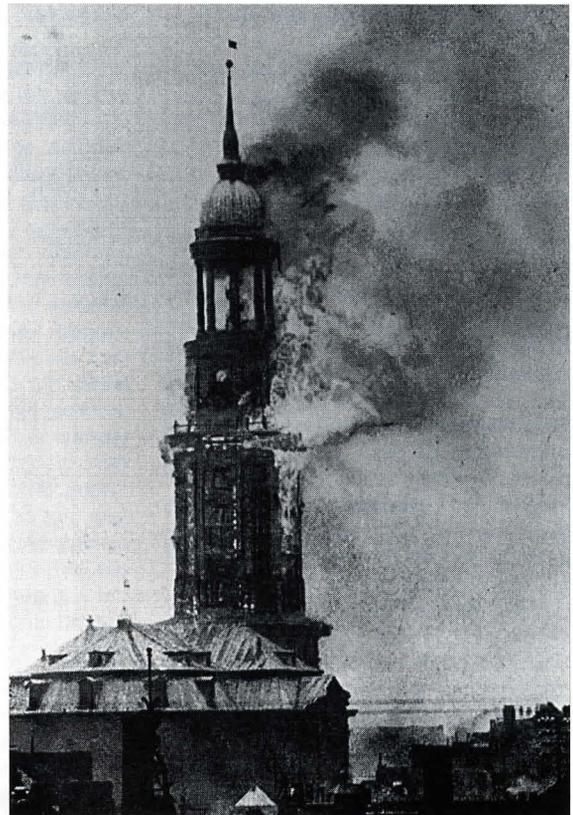
- Blitzschutzanlagen, Elektroinstallationen und Heizungsanlagen sind regelmäßig zu überprüfen.
- Dachdecker-, Klempner-, Maler- und alle anderen Handwerksarbeiten, bei denen gelötet oder geschweißt oder gebrannt oder mit feuergefährlichen Flüssigkeiten gearbeitet wird, sind zu überwachen.

Stichworte: Brandursachen bei Kirchen sind in der Mehrzahl Blitzschläge, defekte Elektroinstallationen und unsachgemäße Handwerksarbeiten. Brandstiftungen nehmen zu.

Für den Inhalt der Feuerwehreinsatzpläne für diese Objekte gilt im großen und ganzen das gleiche Schema wie bei anderen Objekten auch: Alarmplan, Anfahrwege, Ansprechpartner, Schlüssel, Ort der Brandmeldezentrale, wenn vorhanden, Wasserversorgung, Einspeisung in Steigleitungen oder Sprühwasserlöschanlagen, wenn vorhanden, Brandabschnitte, Rettungs- und Angriffswege, Anleitemöglichkeiten, Höhe der Dachfirste, Höhe des (Kirch-)Turms, bis zu welcher Höhe begehbar, besondere Gefahren.

Zusätzlich erforderlich, und das ist für viele Feuerwehrangehörige neu, sind Angaben über schutzbedürftige Kultur-

Bild 8  
Brand der Michaeliskirche in Hamburg.  
Brandursache: Feuerarbeiten am Turm.



güter und Kunstschätze: Treppenanlagen, Wand- und Deckengemälde, Altäre, Kanzeln, Orgeln, Skulpturen, Möbel u. ä. mehr und über die Löschmittel, die zum Einsatz kommen bzw. nicht zum Einsatz kommen sollen.

Nach Möglichkeit sind auch Pläne für den Schutz der o.g. Objekte vor Löschwasserschaden bzw. Bergungspläne für bewegliche Kulturgüter aufzustellen. Dabei sind ggf. auch Nichtfeuerwehrkräfte einzuplanen.

## Ist ein europäisches Baurecht in Sicht?

Bisherige und künftige Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften (EG) im Baubereich

Norbert Schmidt-Ludowieg

Wenn von Europa und den Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften (EG) die Rede ist, so sind das i. d. R. negative Reizworte wie Butterberg, Getreideüberschüsse, Uneinigkeit über den Umweltschutz und Finanzprobleme. Daß aber andererseits in Brüssel eine europäische Super-Regierung in Gestalt der EG-Kommission sitzt, die unser tägliches Leben maßgeblich beeinflußt, auch positiv, ist den meisten Mitbürgern nicht bewußt. Ein Großteil unserer Gesetzgebung basiert auf EG-Regelungen, und sowohl Bundesregierung als auch Landesregierungen sind in vielen Fällen die Hände

gebunden, weil wichtige Entscheidungen heute in Brüssel getroffen werden oder getroffen worden sind und die deutschen Behörden diese vollziehen müssen. Wenn auch eine politische Union der EG-Mitgliedstaaten in weite Ferne gerückt ist, so sehen die praktischen Ergebnisse auf wirtschaftlichem Gebiet in Europa positiver aus, als man sich dies gemeinhin vorstellen kann. Zwei wesentliche Dinge sind erreicht: der Wegfall der Zollschränken und der mengenmäßigen Kontingentierung von Waren zwischen den EG-Mitgliedstaaten. Praktisch bedeutet dies, daß z. B. Italien den Import deutscher Autos nicht beschränken oder diese nicht mit Zöllen belegen darf, wie dies umgekehrt für die Bundesrepublik nicht mit italienischen Lebensmitteln

möglich ist. Woran der wirklich freie Handel noch hapert, sind die unterschiedlichen Steuersätze und das Vorhandensein von sogenannten technischen Handelshemmnissen der einzelnen Staaten.

Die unterschiedlichen Steuern haben zur Folge, daß an den EG-Binnengrenzen die jeweilige nationale Umsatzsteuer erhoben werden muß. Die Angleichung der Steuersätze wird jedoch langfristig schrittweise durchgeführt.

Als echte Bremse wirken die sogenannten technischen Handelshemmnisse. Darunter versteht man die nationalen Anforderungen an Produkte. Das reicht von Lebensmittelvorschriften bis hin zu technischen Spezifikationen. So müssen beispielsweise deutsche Autos, die nach Frank-

Verwaltungsdirektor  
Norbert Schmidt-Ludowieg,  
Institut für Bautechnik, Berlin

reich exportiert werden sollen, den dortigen Anforderungen (z. B. gelbes Licht) entsprechen, wie umgekehrt z. B. französisches Bier nur nach Deutschland exportiert werden kann, wenn es dem Reinheitsgebot entspricht. Derartige Sp. Handelshemmnisse gibt es auch für den Ex- und Import von Bauprodukten.

Welche Möglichkeiten hat nun Brüssel, weitere Fortschritte für den freien Handel zu erzielen, und wie werden sie genutzt? Nach Art. 189 EWG-Vertrag stehen der EG-Kommission und dem EG-Rat als Entscheidungsmechanismen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen zur Verfügung. Die Verordnungen haben unmittelbar allgemeine Geltung, sind als EG-Recht für jedermann verbindlich und brauchen nicht mehr in nationales Recht umgesetzt zu werden. Es gibt allerdings auch wenige Bereiche, für die die EG Verordnungen erlassen kann, im wesentlichen im Bereich der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Zur Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften, die Einfluß auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben, kommen dagegen nur Richtlinien in Betracht. Diese sind nur an die Mitgliedstaaten gerichtet und zunächst auch nur diesen gegenüber verbindlich. Die Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, den Inhalt der Richtlinien innerhalb eines bestimmten Zeitraums – i. d. R. 18 Monate – in innerstaatliches Recht umzusetzen. Wie die Umsetzung erfolgt, ist jedem Staat selbst überlassen (Art. 189 Abs. 3 EWG-Vertrag). In der Bundesrepublik kann dies durch ein spezielles Gesetz, durch Einfügung des Inhalts einer EG-Richtlinie in ein bestehendes Gesetz (Novellierung), durch Erlaß oder Änderung einer Rechtsverordnung oder gar durch Einfügung in eine technische Regel (z. B. DIN-Norm) erfolgen. Problematisch ist die Umsetzung in denjenigen Bereichen, wo nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht besteht, sondern diese bei den Ländern liegt, wie das im Baubereich weitgehend der Fall ist. Hinzu kommt, daß die Länder in der Praxis nicht den ihrer Zuständigkeit gemäßen Einfluß auf die endgültige Fassung bzw. auf den Inhalt von EG-Papieren haben, da der Bund in EG-Angelegenheiten die Federführung hat und auch die Verhandlungen in Brüssel führt. Die Bundesländer haben jedoch durch die einstimmige Annahme des EWG-Vertrages im Bundesrat am 19. Juli 1957 dessen Inhalt gebilligt und damit auch einen möglichen materiellen Kompetenzverlust in Kauf genommen.

Dadurch sind aber die internen bundesstaatlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nicht aufgehoben, d. h., es bleibt bei der bisherigen verfassungsmäßigen Zuständigkeit. Damit

würde sich eine nur die Gesetzgebung der Länder berührende EG-Richtlinie nicht formal, aber materiell an die Regierungen der elf Bundesländer richten [1]. Diese müssen dann selbst die Umsetzung in nationales Recht vornehmen, wobei auch ihnen die Wahl der Mittel freigestellt ist. Wenn auch der Bundesregierung in einem solchen Fall innerstaatlich keine neuen Kompetenzen zuwachsen, so bleibt ihr eine Kontrollfunktion dahingehend, die Landesregierungen anzuhalten, in angemessener Frist die EG-Richtlinie umzusetzen. Erst wenn die Länder dieser Verpflichtung nicht nachkommen, wäre an einer Ersatzvornahme des Bundes entsprechend dem Verfahren beim sogen. Bundeszwang (Art. 37 GG) zu denken. Im übrigen gibt es Fälle, wo eine EG-Richtlinie zu einer Materie umgesetzt werden muß, die vom Prinzip her in die Zuständigkeit der Länder fällt, aber vom Bund kraft Annexkompetenz geregelt wird. Dies ist besonders im Baubereich der Fall.

Als Beispiel sei die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz aufgeführt. Die Anforderungen an die bauliche Beschaffenheit von Arbeitsräumen war bis vor einiger Zeit allein im Bauordnungsrecht geregelt, insbesondere in den jeweils einschlägigen Sonderverordnungen der Länder (z. B. Geschäftshausverordnung, Versammlungsstättenverordnung). Aus dem Gesichtspunkt des Arbeitsrechts, wofür der Bund zuständig ist, hat dieser die Anforderungen an Arbeitsräume nunmehr unterschiedslos für alle Gebäudearten in der Arbeitsstättenverordnung geregelt. Das führte dazu, daß bei der Erarbeitung der EG-Richtlinie über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz der Bund aus seiner Zuständigkeit für den Arbeitsschutz heraus allein die Verhandlungen führte und die Länder praktisch aus der Presse von deren Verabschiedung erfuhren. Der Bund setzte diese Richtlinie um, indem er die Änderung der DIN 4844 initiierte.

Wird die Frist zur Umsetzung einer EG-Richtlinie nicht eingehalten, was relativ häufig vorkommt, oder erfolgt die Umsetzung nach Ansicht der EG-Kommission in nicht ausreichender Weise, so erhebt diese Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH). Dieser stellt dann lediglich fest, daß der betr. Staat nicht rechtmäßig handelte. Nach Meinung des EuGH hat aber eine EG-Richtlinie, auch wenn sie noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden ist, eine unmittelbare Wirkung, allerdings erst nach der Umsetzungsfrist [2]. Dann kann sich jeder gegenüber seinen nationalen Behörden auf den Inhalt einer derartigen Richtlinie berufen, auch wenn sie im Gegensatz zum nationalen Recht steht.

Die Entscheidung eines EG-Organs ist für jeden verbindlich, den sie bezeichnet. In

der Regel sind dies nach deutscher Terminologie Verwaltungsakte der EG-Kommission im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben. Auch sie gehen jeder nationalen Regelung vor. Sie sind Ausfluß des Regierens durch die EG-Kommission.

Schließlich können Rat und Kommission noch Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben, die nicht verbindlich sind. Diese können jedoch enorme Sogwirkungen haben. In der Praxis sind Empfehlungen meist die Vorläufer von Richtlinien und sind letztlich auch so gedacht. Bestes Beispiel ist die Einführung der europäischen Sommerzeit. Die EG-Kommission hatte zunächst jedes Jahr eine entsprechende Empfehlung herausgegeben, der einige Länder nachgekommen waren, andere jedoch nicht. Die dadurch entstandene unterschiedliche Sommerzeit war nun für die EG so etwas wie ein Harmonisierungsgebot, was zu einer Richtlinie führte, für die ursprünglich eine Rechtsgrundlage nur schwer erkennbar war. Auf technischem Gebiet, also auch im Baubereich, kann eine Empfehlung faktisch die Wirkung eines technischen Regelwerks haben. Beispielsweise wäre eine Empfehlung der EG-Kommission zur einheitlichen Verwendung eines bestimmten Baumaterials denkbar. Da an einem solchen Papier, das notwendigerweise technische Spezifikationen enthält, die maßgebenden Fachleute aus den EG-Mitgliedstaaten in irgendeiner Form mitgewirkt hätten, würde es sich um eine Regel der Technik handeln, an der die am Bau Beteiligten nicht vorbeikämen. Ob es sich sogar um eine „allgemein anerkannte Regel der Technik“ i. S. der Landesbauordnungen (nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Musterbauordnung 1981) handeln würde, ist dahingestellt. Daß derartige Empfehlungen möglicherweise zu erwarten sind, darauf wird näher eingegangen.

Das Problem der technischen Handelshemmnisse hat die EG auf verschiedenen Wegen zu lösen versucht. Mit Datum vom 26. Mai 1969 wurde verschiedeter der EG-Ministerrat eine Entschließung über ein Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen durch ein sogenanntes Drei-Phasen-Programm. Für den Bereich „Bauwesen“ wurde festgelegt, daß bis zum 1. Januar 1971 EG-Richtlinien u. a. über die Konstruktion, Prüfung und Zulassung von Metallgerüsten und über Baustoffe und Zement verabschiedet werden sollten. Zugleich schlossen die im Ministerrat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ein Stillhalteabkommen in Form eines „Gentlemen's Agreement“ mit dem Inhalt ab, daß, solange eine EG-Richtlinie in diesem Bereich noch nicht besteht, keine entsprechende nationale Vorschrift zu erlassen sei [3]. Beabsichtigt man dennoch, neue nationale Regelungen

gen zu treffen, so wird dies der Kommission mitgeteilt, die wiederum innerhalb einer bestimmten Frist angeben muß, ob sie selbst einen Richtlinien-Vorschlag einbringen will oder nicht. Ist das nicht der Fall, so kann der betreffende Staat allein Regelungen treffen. Ferner können die Regierungen der Mitgliedstaaten Maßnahmen auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung treffen, soweit diese für die Sicherheit oder die Gesundheit dringend erforderlich sind.

Im Baubereich konnte weder von der EG-Kommission der o. g. Zeitplan eingehalten werden, noch ist das Stillhalteabkommen beachtet worden. Daher ist dieses Abkommen durch eine besondere EG-Richtlinie über ein Informations-Verfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften 1983 ersetzt worden [4]. Hierauf wird noch näher eingegangen.

Eine ergänzende Entschließung des Rates vom 21. Mai 1973 überarbeitete und erweiterte das Programm und fordert hier Richtlinien über „technische Aspekte“; danach sollte der Rat vor dem 1. Januar 1977 Richtlinien-Vorschläge über „Zement-Güteklassen“, „Glas“ und „Keramik“ und vor dem 1. Januar 1978 solche über „Zement und Baustoffe“ verabschieden. So fanden seit 1972 bei verschiedenen Gremien der EG-Kommission Beratungen über eine Beseitigung der Handelshemmnisse auf den genannten Gebieten auf der Grundlage der zitierten Entschlüsse statt. Diese führten schließlich zu der Erkenntnis, daß man nicht nur einen bestimmten Baustoff regeln, sondern den gesamten „Rahmen“, d. h. die Grundanforderungen, erfassen muß. Hierfür gibt Art. 100 Abs. 1 EWG-Vertrag, der wie folgt lautet, die Ermächtigung: „Der Rat erläßt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.“

So hat die EG-Kommission in nahezu allen Bereichen derartige Richtlinien initiiert, wobei die meisten Vorschläge vom Ministerrat akzeptiert und als Richtlinien erlassen wurden. Im Baubereich hat die EG-Kommission 1978 den Vorschlag einer Rahmen-Richtlinie für Bauprodukte unterbreitet [5]. Diese sollte Grundlage für sogenannte Durchführungs-Richtlinien über einzelne Bauprodukte sein. Sie sah ein Zertifizierungsverfahren für solche Materialien vor, für die in Einzelfällen Anforderungen gestellt werden. Für die anderen Produkte – das wären in der Praxis die meisten – sah der Art. 24 des Entwurfs eine gegenseitige automatische Anerkennung der Prüfungen durch bestimmte im Heimatstaat zugelassene Stellen vor, wenn diese Prüfungen nach

den Vorschriften des Importlandes durchgeführt waren. 1981 waren die Beratungen abgeschlossen.

Letztlich war es nur ein Punkt, der dazu führte, daß diese Rahmen-Richtlinie der Ministerrat noch nicht verabschiedet hat und sie damit praktisch gescheitert ist: Im Gegensatz zum üblichen Verfahren nach Art. 100 EWG-Vertrag sollten die Einzelrichtlinien nicht einstimmig vom Rat, sondern mit qualifizierter Mehrheit und in besonderen Fällen von der Kommission selbst nach Art. 155 EWG-Vertrag erlassen werden. Hiergegen wandten sich insbesondere Frankreich und Großbritannien.

Parallel hierzu wurde schon an Einzelrichtlinien z. B. für Glas, Dächer und anderer Produkte gearbeitet, um diese als sogenannte Schubladen-Gesetze bei Fertigstellung der Rahmen-Richtlinie ebenfalls zu erlassen. Diese Arbeiten sind nun zunächst hinfällig geworden.

Leider beschäftigten sich in der Vergangenheit bei der EG-Kommission verschiedene Referate mit dem Baubereich bzw. mit den Dingen, die in der Bundesrepublik darunter fallen, und die untereinander sich auch nicht über die jeweiligen Aktivitäten abstimmten. Das hatte dazu geführt, daß parallel zu den Beratungen über die Baubedarfsartikel-Rahmen-Richtlinie an Richtlinien über den Brandschutz, Wärmeschutz, Schallschutz, Umweltverträglichkeit von baulichen Anlagen und anderen gearbeitet wurde, die nur teilweise erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Infolgedessen sind im Prinzip einige Aktivitäten, die den Baubereich im engeren Sinne betreffen, gescheitert, weil man bei der EG-Kommission keinerlei Vorstellungen über die unterschiedlichen Rechtssysteme hatte.

Ihre Hauptaktivitäten im Baubereich entwickelte die EG-Kommission in den letzten Jahren bei der Ausarbeitung von europäischen Regelwerken, sogenannten Eurocodes, durch Sachverständige aus den Mitgliedstaaten. Diese Eurocodes enthalten Entwurf, Bemessung und Ausführung von Gebäuden und Ingenieurbauwerken. Mit Hilfe dieser Regelwerke sollen einheitliche Regeln bereitgestellt werden als Alternative zu den geltenden, differierenden Regeln in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Das laufende Programm sieht acht Eurocodes vor, deren Bestimmungen sich auf die Sicherheit, Gebrauchsfähigkeit und Dauerhaftigkeit der Bauarten und Baustoffe richten. Es handelt sich um EC 1 (einheitliche gemeinsame Regeln für verschiedene Bauarten und Baustoffe), EC 2 (Betonkonstruktionen), EC 3 (Stahlkonstruktionen), EC 4 (Stahlbetonkonstruktionen), EC 5 (Holzkonstruktionen), EC 6 (Mauerwerkskonstruktionen), EC 7 (Gründungen) und EC 8 (Konstruktionen in erdbebenge-

fährdeten Gebieten). Die Eurocodes EC 1, EC 2, EC 3 und EC 8 sind bereits Gegenstand einer Veröffentlichung in Form eines technischen Berichts [6]. In welche endgültige Rechtsform diese Codes gebracht werden, ist z. Zt. noch offen. Während die EG-Kommission diese irgendwann als Richtlinien erlassen möchte, werden einige Mitgliedstaaten die Codes in ein europäisches Normwerk einbezogen wissen wollen.

Ein wirksames Instrument zur Beseitigung von Handelshemmnissen hat die EG-Kommission durch die bereits o. g. Informations-Richtlinie Nr. 83/189. Um die Errichtung neuer Handelshemmnisse zu verhindern, sind die Mitgliedstaaten durch diese Richtlinie verpflichtet worden, alle Entwürfe von Rechtsvorschriften und Normen betreffend technischer Spezifikationen, die sie in ihrem Hoheitsgebiet einzuführen beabsichtigen, der EG-Kommission vorher mitzuteilen. Der mitteilende Staat ist sodann zu einer „Stillhaltezeit“ verpflichtet, in der der Entwurf von der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten darauf geprüft werden kann, ob er Elemente enthält, durch die Handelshemmnisse entstehen könnten und, bejahendenfalls, Abhilfe nach Art. 30 EWG-Vertrag oder Art. 100 EWG-Vertrag eingeleitet werden kann. Eine neue technische Vorschrift kann somit erst drei Monate nach Notifizierung an die EG-Kommission gültig werden, wenn diese oder ein anderer Mitgliedstaat keine Einwände hat. Die Frist beträgt sechs Monate, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat innerhalb drei Monate unter Hinweis auf etwaige Handelshemmnisse in einer ausführlichen Stellungnahme hervorhebt, daß die geplante Maßnahme geändert werden sollte. Eine 12-Monatsfrist ist einzuhalten, wenn die EG-Kommission innerhalb drei Monate nach dem Zeitpunkt der Notifikation mitteilt, daß sie selbst eine Richtlinie für den betreffenden Bereich vorzuschlagen beabsichtigt. Dieses neue Informations-Verfahren, das am 1. April 1984 voll wirksam geworden ist, bedeutet einen wichtigen Schritt nach vorn und hat sich auch schon bewährt: verschiedene potentielle Hindernisse des freien Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten sind erst gar nicht entstanden. Im Baubereich hat sich dieses Verfahren bisher allerdings als nicht sehr hilfreich erwiesen, da die notwendige Überarbeitung einiger Normen, die eine Erleichterung für in- und ausländische Produkte gleichermaßen bedeutet hätte, auf diese Weise gestoppt worden ist. Diese Richtlinie kann jedoch nur etwaige Handelshemmnisse verhindern, sie kann nicht bereits vorhandene nationale Regelungen zur Disposition stellen und damit bestehende Handelshemmnisse beseitigen.

Interessant ist, daß die Bundesregierung darauf verzichtet, diese Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, sondern offensichtlich auf Regierungsebene verwaltungsmäßige Vorkehrungen als ausreichend erachtet. Von den Ländern liegen bisher keine Äußerungen vor. Im Baubereich verfahren sie über das Institut für Bautechnik in Berlin bereits entsprechend dieser Richtlinie.

Am meisten Erfolg, die technischen und rechtlichen Handelshemmnisse zu beseitigen, hatte die EG, indem sie bestimmte Einzelfälle vor den europäischen Gerichtshof (EuGH) brachte. Dieser entschied in der Regel europakonform und verbraucherfreundlich. Ausgangspunkt dieser inzwischen ständigen Rechtsprechung war dessen Urteil „Cassis de Dijon“ [7]. Diese Entscheidung stellt fest, daß ein Gegenstand, der den Vorschriften des Herstellerlandes entspricht, in den anderen EG-Mitgliedstaaten nicht verboten werden kann, auch wenn entsprechende nationale Vorschriften dies rechtfertigen würden. Ein Importland kann gemäß Art. 36 EWG-Vertrag nur dann beschränkende Maßnahmen ergreifen, wenn es nachweisen kann, daß der betreffende Gegenstand (hier: Johannisbeer-Likör, dessen Alkoholgehalt nicht den deutschen Vorschriften entsprach) eine Gefahr für die eigene Bevölkerung darstellt. Diesen Nachweis muß die Regierung des Importlandes führen, wenn sie entsprechende Beschränkungen anordnet. Bisher ist dies – indirekt – erst in einem Fall gelungen: ein Importland konnte nachweisen, daß sein Sicherheitsniveau in einem bestimmten Bereich höher war als für die entsprechenden Produkte des Exportlandes und daß diese daher eine Gefährdung der Sicherheit der eigenen Bevölkerung darstellen können [8]. In dem z.Zt. die deutsche Öffentlichkeit am meisten interessierenden Verfahren vor dem EuGH ist die Frage zu klären, ob das Reinheitsgebot für Bier gegenüber ausländischen Brauereien, die nach Deutschland exportieren wollen, aufrechtzuerhalten ist bzw. ob ausländisches Bier für die deutsche Bevölkerung eine Gesundheitsgefährdung bedeutet, wie die Bundesregierung argumentiert. Wenn auch im Baubereich noch kein Fall vor dem EuGH behandelt worden ist, muß man sich darauf einrichten, daß eines Tages auch hier eine grundsätzliche Entscheidung getroffen wird. Um dies mit den sich daraus ergebenden Unwägbarkeiten zu vermeiden, wäre für alle Beteiligten das Vorhandensein von EG-Regelungen im Baubereich vorteilhafter. Zumindest könnte eine bilaterale oder multilaterale Vereinbarung hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Prüfergebnissen unter bestimmten Bedingungen einen gewichtigen Schritt zum Abbau von Handelshemmnissen bedeuten.

Da inzwischen EG-Ministerrat und EG-Kommission erkannt haben, daß die bisher durchgeführten Maßnahmen zum Abbau der Handelshemmnisse in absehbarer Zeit nicht zum gewünschten Erfolg führen werden, hat man die Flucht nach vorn angetreten. Für das Mailänder Gipfeltreffen der EG-Regierungschefs am 28./29. Juni 1985 wurde ein sogenanntes „Weißbuch“ zum Thema „Vollendung des Binnenmarktes“ [9] erarbeitet und im wesentlichen von diesen verabschiedet. Kern der Vorschläge ist die Vollendung des EG-Binnenmarktes bis 1992. Unter anderem soll sich die Harmonisierung von Rechtsvorschriften (Verfahren nach Art. 100 EWG-Vertrag) nur darauf beschränken, zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben sein müssen, und bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann. Dagegen soll die Harmonisierung von Industrie-Normen durch Ausarbeitung europäischer Normen weitestmöglich gefördert werden. Wie das künftig aussehen soll, wird in einer gleichzeitig von der EG-Kommission erstellten und vom EG-Ministerrat abgesetzten Modell-Richtlinie „Allgemeiner Verweis auf Normen“ aufgezeigt [10]. Diese ist als „Musterrahmen“ gedacht, der, je nach Produktbereich, geändert werden kann. Grundmechanismus für alle künftigen Richtlinien soll aber der allgemeine Verweis auf Normen sein. Die Modell-Richtlinie sieht vor, daß eine Richtlinie nach Art. 100 EWG-Vertrag für die jeweiligen Produktbereiche vom EG-Rat erlassen wird. In ihr werden der Produktbereich beschrieben und die speziellen (insbesondere Sicherheits-) Anforderungen festgelegt. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, nur solche Produkte am Markt zuzulassen, die diesen Anforderungen entsprechen, und gleichzeitig solche Produkte am Markt zu akzeptieren, von denen vermutet werden kann, daß sie den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Dazu dient ein Zertifizierungssystem, das entweder die Übereinstimmung mit einer europäischen Norm oder als Übergangsmaßnahme mit einer nationalen Norm bescheinigt. Diese nationale Norm muß dem Sicherheitsniveau der Richtlinie entsprechen oder von der Kommission in einer Liste geführt werden. Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten auch solche Produkte akzeptieren, die weder einer europäischen Norm noch einer nationalen Norm im oben erwähnten Sinne entsprechen, aber für die der Nachweis erbracht worden ist, daß sie dennoch die Sicherheitsanforderungen der Richtlinie erfüllen. Die Richtlinien für die einzelnen Produktbereiche werden nach Art. 100 einstimmig vom EG-Rat beschlossen. Die zur Ausfüllung festzulegenden besonderen Anforderungen und die in einer Liste aufzunehmenden

harmonisierten nationalen Normen werden von der Kommission offensichtlich nach Art. 155 EWG-Vertrag in durch die Richtlinie delegierte Befugnis festgelegt. Auch die Anpassung der Liste an den technischen Fortschritt fällt in die Befugnis der Kommission.

In beiden Dokumenten ist das Bauwesen ausdrücklich angesprochen. Konkret sind folgende Initiativen geplant:

Richtlinie über die Sicherheit von Gebäuden (Widerstandsfähigkeit gegenüber Erdbeben, sonstigen Unfallschäden, vorbeugende Maßnahmen zur Begrenzung des allmählichen Zusammenbruchs),

Richtlinie über die Zuverlässigkeit (Zweckseignung) und Haltbarkeit von Gebäuden, Haftung von Architekten,

Richtlinie über die Versuchsmethoden zur Prüfung der Feuerwiderstandsdauer und der Feuerbeständigkeit von Gebäuden, Baustoffen und Bauteilen,

Richtlinie über den Brandschutz öffentlicher Gebäude und Hotels,

Richtlinie über Isolierstoffe (Schutz der Gesundheit von Bauarbeitern und Bewohnern),

Entwicklung und Einführung eines Model Code für Bauvorschriften,

Richtlinie über die Sicherheit und Zuverlässigkeit von besonderen Bauten (Masten, Türmen, langen Brücken, Bohrplattformen, Wasserstaubauten).

Zugleich haben die Regierungen der Mitgliedstaaten einige Änderungen des EWG-Vertrags vereinbart. So soll z. B. ein neuer Art. 100a eingefügt werden, wonach die Harmonisierungs-Richtlinien des EG-Rats bis auf bestimmte Bereiche nicht mehr einstimmig erlassen werden müssen, sondern dies auch mit qualifizierter Mehrheit möglich ist. Dies würde eine erhebliche Erleichterung der Harmonisierungsbestrebungen bedeuten. Z. Zt. laufen die Ratifizierungsverfahren in den nationalen Parlamenten.

Inzwischen sind Pläne der EG-Kommission bekannt, im Baubereich eine Art Grundlagen-Richtlinie i. S. des beschriebenen Modells zu erarbeiten. Vermutlich wird diese bestimmte Grundanforderungen wie Standsicherheit, Brandschutz, Wärmeschutz, Schallschutz usw. enthalten und im übrigen auf vorhandene europäische Normen oder vergleichbare Dokumente verweisen, denen die Bauprodukte entsprechen sollen. Zu diesen Dokumenten könnten beispielsweise die Euro-Codes gehören. Ferner wird eine derartige Richtlinie ein europäisches Zulassungsverfahren für solche Fälle enthalten, wo es keine entsprechende Normen oder Dokumente gibt oder die Produkte hiervon abweichen. Im übrigen wird wohl – wie schon im Entwurf der Rahmenrichtlinie „Baubedarfsartikel“ – eine gegenseitige Anerkennung der vor-

genommenen Prüfungen statuiert. Diese Richtlinie könnte bis 1992 erlassen und in nationales Recht umgesetzt worden sein. Zwischenzeitlich wird die EG-Kommission versuchen, einige der o. g. Vorhaben zu verwirklichen. So liegt bereits der Entwurf einer Rats-Empfehlung über den Brandschutz in bestehenden Hotels vor [11]. Diese ist von deutscher Seite abgelehnt worden (Bundestag, Bundesregierung, Länderregierungen). Denkbar wäre auch, daß die vorzitierten Euro-Codes als Empfehlungen erlassen wurden.

Schwierig wird es sein, eine europäische Lösung im Baubereich für die sogenannten Verwendungsregeln zu finden. Es wird sicher möglich sein, einheitliche EG-Regelungen für Baustoffe und Bauteile zu treffen, so daß sie vom Grundsatz her im Importland keiner zusätzlichen Prüfung bedürfen. Alternativ kann es auch dazu kommen, daß ein im Exportland hergestelltes Produkt dort auch nach den Vorschriften des Importlandes geprüft wird, und daß diese Prüfung vom Importland auch anerkannt wird. In beiden Fällen ist aber immer noch nicht gewährleistet, daß das betreffende Produkt auch überall verwendet werden kann, da jedes Land weiterhin eigene Anforderungen an bauliche Anlagen und damit auch an die verwendeten Materialien stellen kann und muß. Diese Anforderungen lassen sich jedoch nicht harmonisieren, da beispielsweise in Italien andere Gegebenheiten des Wärmeschutzes bestehen als in Deutschland. Im Gegensatz zu anderen Bereichen wie z. B. Lebensmittel, die bisher Gegenstand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes waren, gibt es kein „Einheitsprodukt“, das überall gleich verwendet werden kann.

Der Vollständigkeit halber sollen erfolgreich abgeschlossene EG-Regelungen angeführt werden, die das Bauwesen betreffen:

Das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge ist durch eine EG-Richtlinie vom 26. Juli 1971 harmonisiert worden [12]. Danach sind öffentliche Bauaufträge, soweit sie mehr als eine Million Europäische Rechnungseinheiten (ECU) ausmachen, so auszuschreiben, daß jeder im Bereich der EG ansässige Bauunternehmer sich hieran beteiligen kann. Dies ist bereits in § 8 der VOB/Teil A berücksichtigt worden.

Der einheitlichen Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz diene die zitierte EG-Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz vom 25. Juli 1977 [13], die Eingang in die DIN 4844 fand.

Die EG-Rahmenrichtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit vom 27. November 1980 [14] dient zwar in erster Linie dem Arbeitsschutz, berührt aber auch die Bauaufsicht. Diese Richtlinie ermächtigt die EG, Einzelrichtlinien zu erlassen, was bereits in zwei Fällen geschehen ist. So gibt es die Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz vom 19. September 1983 [15], in der die Verwendung von Asbest eingeschränkt wird. Die Beschränkung des Inverkehrbringens und der Verwendung von Blau-Asbest generell regelt die EG-Richtlinie vom 27. Juli 1976 [16] bzw. die hierzu ergangenen Änderungsrichtlinien vom 19. September 1983 [17] und vom 20. Dezember 1985 [18]. U. a. müssen sämtliche Erzeugnisse, also auch Baustoffe und Bauteile, die Asbest enthalten, entsprechend gekennzeichnet sein. Beide Bereiche sind durch die Arbeitsstoff-Verordnung und die Gefahrstoff-Verordnung in nationales Recht umgesetzt worden.

Mit gefährlichen Zubereitungen, gefährlichen Stoffen, gefährlichen und giftigen Abfällen sowie mit der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Anstrichmitteln, Lacken, Druckfarben, Klebstoffen und dergleichen befassen sich weitere EG-Richtlinien [19].

Für die Bauaufsicht zu beachten ist auch die EG-Richtlinie vom 13. Februar 1978 betreffend die Leistung von Wärmeerzeugern zur Raumbeheizung und Warmwasserbereitung in neuen oder bestehenden nicht-industriellen Gebäuden sowie die Isolierung des Verteilernetzes für Wärme und Warmwasser in nicht-industriellen Neubauten [20]. Das gleiche gilt für die EG-Rahmenrichtlinie Gasverbrauchseinrichtungen vom 17. September 1984 [21] und die dazugehörige erste Einzelrichtlinie über Warmwasserbereiter für sanitäre Zwecke, die mit gasförmigen Brennstoffen beheizt werden [22], da es sich um den Landesbauordnungen unterliegende Feuerstätten handelt. Hinsichtlich des materiellen Inhalts ist dabei auf die Euro-Norm EN 26 verwiesen worden, die im Baubereich die Wirkung einer DIN-Norm hat.

Zwei EG-Richtlinien sind in jedem Baugenehmigungsverfahren zu beachten, bedeuten jedoch keinen Einschnitt, da deren Inhalt bisher ohnehin geltendes Recht in der Bundesrepublik ist, nämlich die Richtlinie vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverschmutzung durch Industrieanlagen [23] und die Richtlinie vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [24].

Einfluß auf die Planvorlageberechtigung im Baugenehmigungsverfahren wird die EG-Richtlinie vom 10. Juni 1985 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise auf dem Gebiet der Architektur und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr [25] haben. Danach kann sich im Prinzip jeder Architekt eines EG-Mitgliedstaates in den anderen Mitgliedstaaten niederlassen und die für einen Architekten vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen. Bis Ende 1987 müssen nunmehr die deutschen Bundesländer ihre Architektengesetze entsprechend ändern.

Daß nicht nur das öffentliche Baurecht, sondern auch der zivilrechtliche Bereich von der EG beeinflusst wird, zeigt die EG-Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte vom 25. Juli 1985 [26]. Danach haftet der Hersteller eines Produkts gegenüber allen Personen für diejenigen Schäden, die durch Fehler dieser Produkte verursacht worden sind. Im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage wird es in Deutschland folgende Veränderungen geben:

- als „Hersteller“ gilt auch der Importeur von Produkten aus Nicht-EG-Ländern und auch derjenige, der sich als solcher geriert (z. B. Anbringung eines eigenen Zeichens auf dem Produkt, obwohl dieses nicht von ihm hergestellt ist);
- als „Produkte“ gelten auch solche, die bei der Errichtung von Bauwerken verwendet oder in Bauwerken eingebaut werden;
- als „Schaden“ gilt
  - a) der durch Tod oder Körperverletzung verursachte Schaden
  - b) die Beschädigung oder Zerstörung einer anderen Sache als das fehlerhafte Produkt bei einer Selbstbeteiligung von 500.- ECU;
- der Hersteller haftet unabhängig von einem etwaigen Verschulden;
- diese Haftung ist nicht abdingbar;
- die Haftung beträgt 10 Jahre, der Geschädigte kann aber seinen Anspruch nur innerhalb von drei Jahren nach dem Tag, an dem er von dem Schaden, dem Fehler oder der Identität des Herstellers Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen müssen, geltend machen;
- der Hersteller haftet u. a. nicht, wenn er beweist, daß der Fehler darauf zurückzuführen ist, daß das Produkt verbindlich hoheitlich erlassenen Normen entspricht;

Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für das deutsche Zivilrecht im

allgemeinen und für das private Baurecht im besonderen sind noch nicht abzusehen. Bis zum 31. Juli 1988 muß jeder Mitgliedstaat diese Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Die Bundesregierung plant offensichtlich, dies durch ein besonderes Gesetz zu tun (sinnvoller wäre die Novellierung des BGB). Mit den Vorarbeiten soll im Frühjahr 1987 begonnen werden.

Aus diesem Situationsbericht ergibt sich, daß die EG einen enormen Einfluß auf alle Lebenssachverhalte ausübt und daß nunmehr auch im Bauwesen der Europa-Zug zunehmend beschleunigt und damit sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im zivilrechtlichen Bereich des Bauwesens Änderungen bewirken wird.

#### Literatur:

- [1] von der Groeben – von Boeckh – Thiesen: Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 2, Anmerkung II B b 6 zu Art. 189.
- [2] „Europarecht“ 1971, S. 36 ff.
- [3] EG-Amtsblatt Nr. C 76/1969, S. 9 ff.
- [4] EG-Richtlinie Nr. 83/189, EG-Amtsblatt Nr. L 109/1983, S. 8 ff.

- [5] EG-Amtsblatt Nr. C 308/1978, S. 3 ff.
- [6] Veröffentlicht durch Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Informationsmarkt und Innovation, Luxembourg 1984.
- [7] Urteil vom 20. 2. 1979 i. d. Rechtssache 120/78, Sammlung der Rechtsprechung des EuGH, Band 1979, S. 649 ff.
- [8] Urteil des EuGH vom 28. 1. 1986 i. d. Rechtssache 188/84, Neue Juristische Wochenschrift 1986, S. 1418.
- [9] EG-Dokumente KOM (85) 310 endg. vom 14. 6. 1985.
- [10] Entschließung des Rates vom 7. 5. 1985, EG-Amtsblatt Nr. C 136/1985, S. 1 ff.
- [11] EG-Amtsblatt Nr. C 49/1984, S. 7.
- [12] Richtlinie Nr. 71/305, EG-Amtsblatt Nr. L/1971, S. 5 f., geändert durch Richtlinie Nr. 78/669, EG-Amtsblatt Nr. L 225/1978, S. 41 ff.
- [13] Richtlinie Nr. 77/576, EG-Amtsblatt Nr. L 229/1977, S. 12 ff.
- [14] Richtlinie Nr. 80/1107, EG-Amtsblatt Nr. L 327/1980, S. 8 ff.
- [15] Richtlinie Nr. 83/477, EG-Amtsblatt Nr. L 263/1983, S. 25 ff.
- [16] Richtlinie Nr. 76/769, EG-Amtsblatt Nr. L 262/1976, S. 201 ff.
- [17] Richtlinie Nr. 83/478, EG-Amtsblatt Nr. L 263/1983, S. 33 ff.

- [18] Richtlinie Nr. 85/610, EG-Amtsblatt Nr. L 375/1985, S. 1.
- [19] Richtlinie Nr. 67/548 vom 27. Juni 1967, EG-Amtsblatt Nr. L 196/1967, S. 1 ff.  
Richtlinie Nr. 73/173 vom 4. Juni 1973, EG-Amtsblatt Nr. L 189/1973, S. 7 ff.  
Richtlinie Nr. 77/728 vom 7. November 1977, EG-Amtsblatt Nr. L 303/1977, S. 23 ff.  
Richtlinie Nr. 78/631 vom 26. Juni 1978, EG-Amtsblatt Nr. L 206/1978, S. 13 ff.  
Richtlinie Nr. 78/319 vom 20. März 1978, EG-Amtsblatt Nr. L 84/1978, S. 43 ff.
- [20] Richtlinie Nr. 78/170, EG-Amtsblatt Nr. L 52/1978, S. 32 f., geändert durch Richtlinie Nr. 82/885, EG-Amtsblatt Nr. L 378/1982, S. 19 ff.
- [21] Richtlinie Nr. 84/530, EG-Amtsblatt Nr. L 300/1984, S. 95 ff.
- [22] Richtlinie Nr. 84/531, EG-Amtsblatt Nr. L 300/1984, S. 106 ff.
- [23] Richtlinie Nr. 84/360, EG-Amtsblatt Nr. L 188/1984, S. 20 ff.
- [24] Richtlinie Nr. 85/337, EG-Amtsblatt Nr. L 175/1985, S. 40 ff.
- [25] Richtlinie Nr. 85/384, EG-Amtsblatt Nr. L 223/1985, S. 15 ff.
- [26] Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (Nr. 85/374), EG-Amtsblatt Nr. L 210/1985, S. 29.

# Brandschutz im Ausbau – richtig geplant

Jürgen Wesche

## 1. Einleitung

Die Beurteilung von Bauwerken im Hinblick auf den Brandschutz und die Auswirkung von Brandschäden in den vergangenen Jahren zeigt die Bedeutung der Ausführung von Brandschutzmaßnahmen im Ausbau und die Notwendigkeit einer konsequenten Planung des Brandschutzes als Einheit in einem Gebäude. Viele der untersuchten Objekte waren – oberflächlich betrachtet – brandschutztechnisch „richtig“ ausgelegt, die tragenden und raumabschließenden Bauteile entsprachen als Einzelbauteil häufig den bauaufsichtlich gestellten Anforderungen. Die Fehler sind meist in der Gesamtplanung zu suchen, in der Koordination der Einzelgewerke, die jeweils ein Bauwerk aus unterschiedlicher Sicht beurteilen und im allgemeinen den Brandschutz als nebensächlich betrachten. Trotz sorgfältiger Detailplanung der Einzelgewerke konnten sich daher kleine Raumbrände über „Knotenpunkte der unterschiedlichen Gewerke“ z. B.

Klimatechnik – Rohbau (Lüftungsleitungen),  
Elektrotechnik – Rohbau (Kabeldurchführungen) und  
Statik – Brandschutz (Fugen)

zu Großbränden mit Millionenschäden ausweiten.

Der vorbeugende bauliche Brandschutz ist als eine Aufgabe zu betrachten, die nur gemeinsam von Bauaufsicht, Architekten, Ingenieuren und allen am Bau Beteiligten unter Einbeziehung des Bauherrn zu lösen ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß in vielen Fällen das Fehlen eines Brandschutzkonzeptes bei der Planung eines Gebäudes die rechtzeitige Abstimmung einzelner Baumaßnahmen unter dem Aspekt Brandschutz unmöglich machte und zu Fehlern führte, die entweder überhaupt nicht oder nur unter erheblichem Kostenaufwand beseitigt werden konnten.

## 2. Planungspraxis

Im üblichen Bauablauf vermittelt zunächst der Bauherr dem Planer seinen Bedarf, seine Möglichkeiten und seine Vorstellungen von dem zu errichtenden

Gebäude, die der Planer in die Realität umsetzen muß. Vorrangig sollten dabei die Bedürfnisse des Bauherrn bzw. der Benutzer sein, d. h.

optimale Raumausnutzung,  
funktionelle Anordnung,  
kostengünstiges Bauen und  
hinreichende Sicherheit.

In der Praxis läuft gerade diese erste Planungsphase an den Brandschutzbelangen vorbei. Denn der Planer setzt häufig andere Prämissen. Er will ein schönes Gebäude errichten, er will sich – provokativ formuliert – ein Denkmal setzen und kann mit diesen Vorstellungen in der Regel auch den Bauherrn begeistern.

Schlanke Bauteile, Lichthöfe, Transparenz und aufgelockerte Raumgestaltung sind nur einige Schlagwörter, die in diese Thematik passen; Sicherheit, Gebrauchsfähigkeit und Kosten sind Dinge, um die sich das Fußvolk der Bauindustrie kümmern soll.

Typische Beispiele für eine derartige Praxis sind einige Krankenhausbauten in den letzten 15 Jahren. Von außen im-