

Arbeitens mit Richtlinien ausgedrückt werden muss. Die mit europäischen Richtlinien bezweckte Harmonisierungswirkung kann nämlich im Einzelfall durchaus in erlaubter Weise durchbrochen sein. Wer in diesen Fällen gutgläubig auf den Richtlinien text vertraut, übersieht schnell etwaig strengere einzelstaatliche Sonderregelungen und verkennt insoweit, dass seine Produkte dann in dem betreffenden Mitgliedstaat trotz Einhaltung der Anforderungen aus der Richtlinie nicht verkehrsfähig sind. Die Ursache dieses unerwarteten Problems findet sich in Art. 114 Abs. 4 AEUV. Dieser enthält eine Ausnahmeregelung, aufgrund derer den Mitgliedstaaten in begründeten Einzelfällen bei Vorliegen wichtiger Erfordernisse erlaubt werden kann, auch nach dem Erlass von Harmonisierungsmaßnahmen abweichende nationale Bestimmungen beizubehalten. Als Folge des Verfahrens gemäß Art. 114 Abs. 4 AEUV können mithin in einzelnen Mitgliedstaaten ganz regulär strengere (harmonisierungsfeindliche) Anforderungen gelten, als sie von der Richtlinie vorgesehen werden.²⁶ Ein prominentes Beispiel ist das Anfang des Jahres 2011 eingeleitete Verfahren nach Art. 114 Abs. 4 AEUV, mit dessen Hilfe die Bundesrepublik Deutschland die Beibehaltung der strengeren deutschen Rechtsvorschriften in Bezug auf bestimmte chemische Inhaltsstoffe in Spielzeugen (z.B. Nitrosamine) durchsetzte mit der Folge, dass die in der Spielzeugrichtlinie 2009/48/EG²⁷ festgesetzten höheren Grenzwerte in Deutschland dauerhaft nicht verbindlich sind.²⁸

1.2 Historische Entwicklung

1.2.1 Motive

- 8 Um besser die Denkweisen und Ziele zu verstehen, die ursprünglich zum Schaffen eines europäischen Rechtsrahmens für Maschinen motiviert haben und die auch für die Maschinenrichtlinie 2006/42/EG noch sehr prägend sind, ist es hilfreich, einmal näher die Rechtssituation in Europa vor dem Inkrafttreten der ersten Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. zu beleuchten.

²⁶ vgl. Wilrich, Produktsicherheitsgesetz, Rdnr. 16 f.

²⁷ Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. L 170 vom 30.06.2009, S. 1 ff.; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 681/2013, ABl. L 195 vom 18.07.2013, S. 16 f.

²⁸ Siehe Beschluss der EU-Kommission vom 1. März 2012 zu den von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen zur Beibehaltung der Grenzwerte für Blei, Barium, Arsen, Antimon, Quecksilber sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug nach Anwendungsbeginn der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug (2012/160/EU), ABl. L 80 vom 20.03.2012, S. 19 ff.; sowie EuGH, Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 15. Mai 2013 in der Rechtssache T-198/12 R (2013/C 189/48), ABl. C 189 vom 29.06.2013, S. 23.

Bis zum 31.12.1992, dem Datum, ab dem die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Regelungen der Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. verpflichtet waren, war das Maschinenrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft durch uneinheitliche nationale Regelungen geprägt. Im 2. Erwägungsgrund zur Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. wurde entsprechend festgestellt:

9

Die Rechtssysteme für die Verhütung von Unfällen sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Die einschlägigen zwingenden Bestimmungen, die häufig durch de facto verbindliche technische Spezifikationen und/oder freiwillige Normen ergänzt werden, haben nicht notwendigerweise ein unterschiedliches Maß an Sicherheit und Gesundheit zur Folge, stellen aber dennoch aufgrund ihrer Verschiedenheit Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft dar. Darüber hinaus weichen die innerstaatlichen Systeme des Konformitätsnachweises für Maschinen stark voneinander ab.

Dieser Fakt stand in deutlichem Kontrast zu den mit dem EG-Vertrag a.F. verfolgten Ziel, in der Europäischen Gemeinschaft einen möglichst **freien Warenverkehr zu ermöglichen**. Die Harmonisierung der rechtlichen Anforderungen für Maschinen war dabei in ganz besonderer Weise aus wirtschaftlichen Gründen drängend, gehörte doch bereits seinerzeit der Maschinenbausektor zu einem der wirtschaftlichen Kernbereiche der Gemeinschaft.²⁹ Es war daher nahezu zwangsläufig, dass der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Harmonisierung der Sicherheitsbestimmungen für Maschinen erwägen musste, um die vom EG-Vertrag a.F. bezweckte Warenverkehrsfreiheit weiter voranzutreiben.³⁰

Nationale Sicherheitsstandards sollten jedoch nicht nur angeglichen werden. Vielmehr sollte auch die Gelegenheit genutzt werden, **Sicherheitsstandards zu verbessern**. Im 3. Erwägungsgrund zur Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. heißt es dazu:

10

Die Beibehaltung oder die Verbesserung des in den Mitgliedstaaten erreichten Sicherheitsniveaus stellt eines der Hauptziele dieser Richtlinie sowie der Sicherheit im Sinne der grundlegenden Sicherheitsanforderungen dar.

Sowie im 4. Erwägungsgrund:

²⁹ dazu auch 5. Erwägungsgrund zur Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F.

³⁰ vgl. EU-Kommission, Rechtsvorschriften für Maschinen, Rdnr. 2

Die bestehenden innerstaatlichen Bestimmungen für Sicherheit und Gesundheit zur Verhütung von Gefahren, die von Maschinen ausgehen, müssen angeglichen werden, um den freien Verkehr mit Maschinen zu gewährleisten, ohne daß die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden und berechtigten Schutzniveaus gesenkt werden.

- 11 Der europäische Richtliniengeber wollte allerdings nicht so weit gehen, über die Maschinenrichtlinie ein umfassendes Schutzniveau zu begründen, das beispielsweise auch **Aspekte der Arbeitssicherheit** einbezieht. Insoweit wurde schon früh zwischen der Maschinensicherheit im engeren Sinne (originäre Maschinengefahren) und der allgemeinen Sicherheit am Arbeitsplatz (Arbeitsorganisation im Umgang und Umfeld der Maschine) unterschieden. Letztere sollte schon nach der anfänglichen Vorstellung des europäischen Richtliniengebers durch andere Bestimmungen geregelt werden. Entsprechend wurde im 4. Erwägungsgrund zur Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. betont:

Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Konzeption und den Bau von Maschinen, die für das Bestreben nach mehr Sicherheit am Arbeitsplatz wesentlich sind, werden ergänzt durch besondere Bestimmungen über die Verhütung bestimmter Gefahren, denen die Arbeitnehmer bei der Arbeit ausgesetzt sein können, sowie durch Bestimmungen über die Organisation der Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz.

Freilich lassen sich die Bereiche nicht gänzlich voneinander trennen und es bestehen gewisse Überschneidungen. So z.B. im Zusammenhang mit instruktiven Sicherheitsmaßnahmen, die Ausprägung z.B. in Sicherheits- und Warnhinweisen auf der Maschine oder in der Betriebsanleitung zur Maschine finden und die den späteren Betreiber in die Lage versetzen sollen, die Maschine sicher zu bedienen bzw. seine Arbeitnehmer in die sichere Bedienung einzuweisen.³¹

- 12 Neben dem allgemeinen Gedanken, Schaden von den Bürgern fernzuhalten, verfolgte der europäische Richtliniengeber mit der Vereinheitlichung der Sicherheitsvorschriften für Maschinen und der damit einhergehenden Anhebung des Sicherheitsniveaus auch ganz unumwunden **wirtschaftliche Interessen**, wie aus dem 7. Erwägungsgrund zur 89/392/EWG a.F. deutlich hervorgeht:

31 vgl. EU-Kommission, Rechtsvorschriften für Maschinen, Rdnr. 10

Die sozialen Kosten aufgrund der direkt durch die Verwendung von Maschinen hervorgerufenen zahlreichen Unfälle lassen sich durch die Einbeziehung der Sicherheit in die Entwicklung und den Bau von Maschinen sowie durch einwandfreie Installation und Wartung verringern.

Diese ursprünglichen Motive zum Erlass eines europäischen Maschinenrechts und dessen Gestaltung hatten über die Jahre Bestand. Sie tragen im Wesentlichen auch heute noch die Maschinenrichtlinie 2006/42/EG.³² 13

1.2.2 Entwicklung des europäischen Maschinenrechts

Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F.

Mit der seit dem 31.12.1992 in den Mitgliedstaaten verpflichtend anzuwendenden Richtlinie 89/392/EWG a.F. wurden **erstmalig europaweit einheitliche rechtliche Anforderungen für Maschinen** aufgestellt, denen sich die Mitgliedstaaten unterordnen mussten. Nationale Rechtsvorschriften, die nicht im Einklang mit den europäischen Regelungen für Maschinen standen, wurden fortan von diesen überlagert und mussten ersetzt werden. Diesem Regelungsvorrang waren freilich Grenzen durch die Regelungsreichweite der Maschinenrichtlinie gesetzt. Vor allem aufgrund des im Gemeinschaftsrecht geltenden Subsidiaritätsprinzips³³ war der europäische Richtliniengeber von Beginn an darauf bedacht, die Harmonisierung des europäischen Rechts für Maschinen nur in Bezug auf die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen voranzutreiben. Schlussfolgernd wurde den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 89/392/EWG a.F. nicht der Weg verstellt, ergänzende Vorschriften in Bezug auf Maschinen zur Regelung von Rechtsthemen zu erlassen, die von der Maschinenrichtlinie nicht betroffen waren.³⁴ 14

Das europäische Maschinenrecht ist seit jeher kein statischer Rechtsbereich, sondern unterlag ständiger Weiterentwicklung. Allein die Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F. wurde im Laufe ihrer Gültigkeit insgesamt dreimal geändert.³⁵ Sie hat dabei **Änderungen** durch folgende Rechtsakte erfahren, die wiederum ihrerseits mehrfach berichtigt wurden: 15

32 dazu sogleich Rdnr. 21 ff.

33 dazu soeben Rdnr. 4

34 vgl. EU-Kommission, Rechtsvorschriften für Maschinen, Rdnr. 24

35 im Überblick EU-Kommission, Guide Machinery Directive 2006/42/EC, S 4; Kirchberg, Anwendungsbereich der Maschinenrichtlinie, S. 3; Krasselt/Heyen/Bogner, The EC Machinery Directive 89/392/EEC, S. 13 ff.

- **Richtlinie 91/368/EWG:**³⁶ Erweiterung des Anwendungsbereichs der Maschinenrichtlinie auf auswechselbare Ausrüstungen, bewegliche Maschinen, Maschinen zum Heben von Sachen. Erweiterung des Ausnahmenkatalogs um bestimmte Beförderungsmittel, Seeschiffe und Offshore-Anlagen, seilgeführte Einrichtungen für die Personenbeförderung, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, Maschinen für militärische Zwecke und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Erweiterung des Anhangs I um die Kapitel 3,³⁷ 4³⁸ und 5.³⁹
- **Richtlinie 93/44/EWG:**⁴⁰ Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Sicherheitsbauteile, Maschinen zum Heben und Befördern von Personen. Erweiterung des Ausnahmenkatalogs um Aufzüge, Personenförderanlagen mit Zahnradfahrzeugen, Schachtförderanlagen, Bühnenaufzüge, Baustellenaufzüge. Erweiterung des Anhangs I um Kapitel 6.⁴¹
- **Richtlinie 93/68/EWG:**⁴² Einführung harmonisierter Vorschriften bezüglich der CE-Kennzeichnung.

Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F.

- 16 Die Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. ist eine **kodifizierte Fassung der Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F.** sowie ihrer Novellierungen. Die Notwendigkeit zum Erlass einer neuen Maschinenrichtlinie sah der europäische Richtliniengeber seinerzeit vor allem deswegen, weil mit den mehrfachen Änderungen und Berichtigungen wesentlicher Punkte der Maschinenrichtlinie 89/392/EWG a.F.⁴³

36 Richtlinie 91/368/EWG des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Richtlinie 89/392/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen, ABl. L 198 vom 22.07.1991, S. 16 ff.; berichtigt durch ABl. L 40 vom 13.02.1998, S. 19

37 Spezielle Gefahren aufgrund der Beweglichkeit von Maschinen

38 Spezielle Gefahren durch Hebevorgänge

39 Maschinen, die ausschließlich im Untertagebau eingesetzt werden sollen

40 Richtlinie 93/44/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Änderung der Richtlinie 89/392/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen, ABl. L 175 vom 19.07.1993, S. 12 ff.; berichtigt durch ABl. L 31 vom 06.02.1998, S. 30 und ABl. L 65 vom 05.03.1998, S. 36

41 Grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen zur Vermeidung der speziellen Gefahren beim Heben oder Fortbewegen von Personen

42 Richtlinie 93/68/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 zur Änderung der Richtlinien 87/404/EWG (einfache Druckbehälter), 88/378/EWG (Sicherheit von Spielzeug), 89/106/EWG (Bauprodukte), 89/336/EWG (elektromagnetische Verträglichkeit), 89/392/EWG (Maschinen), 89/686/EWG (persönliche Schutzausrüstungen), 90/384/EWG (nichtselsbsttätige Waagen), 90/385/EWG (aktive implantierbare medizinische Geräte), 90/396/EWG (Gasverbrauchseinrichtungen), 91/263/EWG (Telekommunikationsendeinrichtungen), 92/42/EWG (mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickte neue Warmwasserheizkessel) und 73/23/EWG (elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen), ABl. L 220 vom 30.08.1993, S. 1 ff.; berichtigt durch ABl. L 216 vom 08.08.1997, S. 99 und ABl. L 299 vom 28.10.2006, S. 32

43 dazu soeben Rdnr. 15

eine zunehmende Unübersichtlichkeit des maschinenrechtlichen Regelwerks einherging. Wie vielfach herausgestellt wurde, diente die Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. vorrangig dem Zweck, die Übersichtlichkeit und Klarheit wieder herzustellen⁴⁴ und die abhandengekommene Lesbarkeit wiederzugewinnen.⁴⁵

Die Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. wurde während ihrer Gültigkeit nicht wesentlich geändert. Erwähnenswert ist lediglich die durch die **Richtlinie 98/79/EG**⁴⁶ erfolgte Ergänzung des Ausnahmenkatalogs vom sachlichen Anwendungsbereich der Maschinenrichtlinie um Medizinprodukte. 17

Maschinenrichtlinie 2006/42/EG

Mit der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG entschloss sich der europäische Richtliniengeber zu einer in vielen Bereichen grundlegenden Neugestaltung des europäischen Maschinenrechts. Die Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. hatte sich als nicht immer gut handhabbar erwiesen. Der Anwendungsbereich war in vielen Fällen nicht ausreichend klar, sodass es in der Praxis nicht in wenigen Fällen zu Unsicherheiten kam, welche Produkte überhaupt von dem Regelwerk der Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. betroffen waren.⁴⁷ Da somit ohnehin die Notwendigkeit einer substanziellen Überarbeitung des europäischen Maschinenrechts bestand, nutzte der europäische Richtliniengeber die Gelegenheit für eine grundlegende Neufassung der Maschinenrichtlinie.⁴⁸ 18

Die Umsetzung der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG gestaltete sich nach dem folgenden **Zeitplan**:⁴⁹ 19

44 siehe 1. Erwägungsgrund zur Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F.

45 vgl. Hüning/Kirchberg/Schulze, Die neue EG-Maschinenrichtlinie, S. 12

46 Richtlinie 98/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 1998 über In-vitro-Diagnostika, ABl. L 331 vom 07.12.1998, S. 1 ff., dort Art. 21, Abs. 1

47 vgl. Kirchberg, Anwendungsbereich der Maschinenrichtlinie, S. 3; zu den Motiven zur Revision des europäischen Maschinenrechts siehe auch Zwicky, Anwendungsbereich der revidierten EU-Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, MRL aktuell 2010, Heft I, S. 3

48 siehe 1. Erwägungsgrund zur Richtlinie 2006/42/EG; sehr ausführlich zum gesamten Rechtssetzungsverfahren Hüning/Kirchberg/Schulze, Die neue EG-Maschinenrichtlinie, S. 12 ff.; ein Überblick über die wesentlichen Änderungen bieten Eberhardt, Die EU-Maschinenrichtlinie, S. 40 f.; Hüning/Reudenbach, Die neue EG-Maschinen-Richtlinie 2006/42/EG, VMBG Mitteilungen 2007, Nr. 1, 28; Hüning/Schulze/Kirchberg, Verabschiedung der neuen Maschinenrichtlinie, BG 2006, 136 ff.; zudem Kessels/Ostermann, Die neue Maschinenrichtlinie 2006/42/EG: weniger Bürokratie – mehr Rechtssicherheit?, BG 2009, 330 ff.; Kiemer, Die Änderung der europäischen Maschinenrichtlinie 98/37/EG in die Richtlinie 2006/42/EG über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG, GewArch 2008, 201; Klindt, Europäische Sicherheitsvorschriften für Maschinen und Teilmaschinen, Die Novelle der 9. GPSGV, PHi 2009, 122 ff.; Klindt/Kapoor, Die neue EG-Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, DS 2009, 95 ff.

49 dazu auch sogleich im Detail Rdnr. 300 ff.

- 17.05.2006 – Unterzeichnung
- 09.06.2006 – Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union
- 29.06.2006 – Inkrafttreten
- 29.06.2008 – Frist zur Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten
- 29.12.2009 – Pflicht zur Anwendung in allen Mitgliedstaaten
- 29.06.2011⁵⁰ – Ablauf der Übergangsregelung in Bezug auf tragbare Befestigungsgeräte mit Treibladung und andere Schussgeräte

20 Art. 25 Abs. 2 MRL stellt dabei klar, dass **Verweise auf die alte Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F.** in anderen, noch nicht aktualisierten europäischen Rechtsvorschriften, durch die neue Maschinenrichtlinie nicht gegenstandslos werden, sondern künftig als Verweis auf die Maschinenrichtlinie 2006/42/EG zu verstehen sind. Nach Art. 25 Abs. 2 MRL sind derartige Bezugnahmen dann nach Maßgabe der Entsprechungstabelle gemäß Anhang XII MRL zu lesen, in der die außer Kraft getretenen Rechtsvorschriften der Maschinenrichtlinie 98/37/EG a.F. und die neuen Bestimmungen der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG gegenübergestellt sind.⁵¹

1.3 Ziele der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG

1.3.1 Einleitung

21 Mit dem europäischen Maschinenrecht wird seither das **duale Ziel** verfolgt, einerseits die Anforderungen an Maschinen in Bezug auf die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit zu harmonisieren, andererseits den freien Warenverkehr innerhalb des Gemeinschaftsmarktes zu sichern.⁵² Diesen Weg setzt die Maschinenrichtlinie 2006/42/EG fort, wie sogleich zu Beginn der ihr zugrunde liegenden Erwägungsgründe klargestellt wird. Zwar haben die Erwägungsgründe zur Maschinenrichtlinie keinen rechtsverbindlichen Charakter, sie spiegeln jedoch die Absichten des europäischen Richtliniengebers wider und können in spätere Betrachtungen einbezogen werden, um die Intentionen besser umzusetzen und Unklarheiten im Umgang mit der Maschinenrichtlinie auszuräumen.⁵³ Dabei ist zu beachten, dass die Reihenfolge der Erwägungsgründe kei-

50 § 9 der 9. ProdSV erlaubt das Bereitstellen auf dem Markt bzw. die Inbetriebnahme von tragbaren Befestigungsgeräten mit Treibladung und anderen Schussgeräten bis zum 28.06.2011.

51 vgl. EU-Kommission, Guide Machinery Directive 2006/42/EC, § 152

52 siehe dazu bereits Rdnr. 8 ff.; siehe zudem EU-Kommission, Guide Machinery Directive 2006/42/EC, Einleitung S. 1 und § 2

53 EU-Kommission, Guide Machinery Directive 2006/42/EC, § 3