Stellungnahme

IV. Omnibuspaket: Vorschläge für eine Verordnung und eine Richtlinie im Hinblick auf Digitalisierung und gemeinsame Spezifikationen

August 2025

Die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) begrüßt die Gelegenheit zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission für eine Verordnung und eine Richtlinie im Hinblick auf Digitalisierung und gemeinsame Spezifikationen des IV. Omnibus-Pakets (im Folgenden: Omnibus-Vorschläge) Stellung zu nehmen.

Im Rahmen ihres IV. Omnibus-Pakets schlägt die Europäische Kommission die Einführung des Instruments der gemeinsamen Spezifikationen (im Folgenden: Common Specifications) in zahlreiche weitere Binnenmarktvorschriften vor. Bei Common Specifications handelt es sich um europäische Durchführungsrechtsakte, die der Europäischen Kommission als außergewöhnliche Ausweichlösung dienen sollen, für den Fall, dass die europäischen Normungsorganisationen trotz bestehender Normungsaufträge keine harmonisierten Normen entwickeln, diese nicht fristgerecht vorlegen oder die vorgelegten Normen unzureichend sind.

Vorrang harmonisierter europäischer Normen

Die Europäische Kommission erkennt den grundsätzlichen Vorrang harmonisierter europäischer Normen an, indem sie Common Specifications in Begleitdokumenten und Erwägungsgründen ausdrücklich als eine "außergewöhnliche Ausweichlösung" ("exceptional fall back solution") bezeichnet. Aus Sicht der KAN ist diese Einordnung von zentraler Bedeutung und sollte auch im verfügenden Teil der Omnibus-Vorschläge verankert werden.

Die KAN betont, dass harmonisierten europäischen Normen grundsätzlich Vorrang vor in Betracht zu ziehenden Alternativlösungen, wie Common Specifications zu gewähren ist. Dieser Vorrang ist aus Sicht der KAN unabdingbar, da harmonisierte europäische Normen gegenüber Common Specifications entscheidende Vorteile vorsehen:

- Transparenter Entwicklungsprozess innerhalb der europäischen Normungsorganisationen;
- Breite Beteiligung aller betroffenen Kreise, inklusive gesellschaftlicher Interessenträger wie dem Arbeitsschutz, wodurch eine umfassende technische Expertise gewährleistet werden kann;
- Konsensbasierte Entwicklung nach dem Bottom-up-Prinzip, bei welchem die Nutzer der Normen aktiv in deren Entwicklung eingebunden sind;
- Vertrauensbildung und weite Akzeptanz in das Endprodukt durch nachvollziehbare und partizipative Verfahren.

Vor diesem Hintergrund sollten Common Specifications ausschließlich in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Falls die Kommission auf sie zurückgreift, muss dies auf Basis klarer rechtsverbindlicher Kriterien und im Rahmen eines

transparenten Erarbeitungs- und Erlassverfahren geschehen. Dabei ist die frühzeitige Einbindung aller relevanten Interessenträger, insbesondere gesellschaftlicher Interessenträger sicherzustellen.

Voraussetzungen zum Erlass von Common Specifications

Die KAN betrachtet die Omnibus-Vorschläge mit großer Sorge, da sie vorschlagen, die Fälle, in denen die Kommission vom Instrument Common Specifications Gebrauch machen kann, auszuweiten. Die vorgeschlagenen Anwendungsfälle sind weitreichender als bisherige Regelungen, wie etwa in der Verordnung (EU) 2023/1230 über Maschinen (im Folgenden: Maschinenverordnung) vorgesehen.

Besonders kritisch zu sehen ist die Möglichkeit zum Erlass von Common Specifications für den Fall, dass "[…] die Kommission der Auffassung ist, dass dringende Bedenken hinsichtlich nicht konformer [Produkte oder Produktteile] auszuräumen sind". Ein solcher Anwendungsfall ausschließlich aufgrund von Eilbedürftigkeit, und ohne sachliche, überprüfbare Auslösekriterien für das Tätigwerden der Kommission, ist eindringlich abzulehnen. Vielmehr muss der Rückgriff auf Common Specifications ausschließlich auf außergewöhnliche Fälle beschränkt bleiben, in welchen die europäischen Normungsorganisationen harmonisierte Normen nicht oder nicht fristgerecht erarbeiten, oder die gelieferten Normen nicht dem Auftrag entsprechen. Ein solche Beschränkung ist in der Maschinenverordnung vorgesehen.

Die Omnibus-Vorschläge verzichten außerdem darauf, den Erlass von Common Specifications an die Bedingung eines zunächst an die europäischen Normungsorganisationen gestellten Normungsauftrags zu knüpfen. Sie konzentrieren sich lediglich auf das Fehlen von harmonisierten europäischen Normen. Dies könnte dazu führen, dass die Kommission Common Specifications ohne vorherige Einbeziehung der europäischen Normungsorganisationen erlässt. Hierdurch würde das System der Abgrenzung zwischen gesetzgeberischer Verantwortung und technischer Normung, die eine der Grundfesten des New Legislative Framework (im Folgenden: NLF) ist, untergraben. Die Entstehung einer solchen Parallelstruktur und Aufweichung des NLF ist aus Sicht der KAN nicht tragbar.

Die in den Omnibus-Vorschlägen vorgesehenen Regelungen weichen nicht nur von den bisher in der Maschinenverordnung festgelegten Vorschriften ab. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die Vorschriften zu Common Specifications in der Verordnung (EU) 2024/1689 über künstliche Intelligenz (im Folgenden: KI-Verordnung) oder der Verordnung (EU) 2024/2847 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen (im

Folgenden: Cyberresilienzgesetz). Fraglich ist, wie dies mit den seitens der Kommission erläuterten Gründen und Zielen der Omnibus-Vorschläge übereinstimmt, wo es zu den Common Specifications heißt:

"[…] Mehrere bestehende Rechtsakte enthalten bereits eine alternative Option, um Unternehmen Rechtssicherheit zu bieten und die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften nachzuweisen, damit solchen Situationen Rechnung getragen werden kann. Ziel des vorliegenden Vorschlags ist die *Angleichung der alternativen Option* in Rechtsakten, die keine alternative Option zu harmonisierten Normen vorsehen. Die alternative Option *ist hinsichtlich ihrer Definition, ihrer Rechtswirkung, der Bedingungen, unter denen sie gewählt werden kann, und des Verfahrens für ihre Annahme einheitlich umzusetzen*."

Sollten die in den Omnibus-Vorschlägen vorgesehenen Erlassvoraussetzungen in zahlreiche weitere Binnenmarktvorschriften übernommen werden, drohen massive Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Produktvorschriften im Binnenmarkt. Die KAN fordert daher, die eng formulierten Erlassvoraussetzungen zu Common Specifications aus der Maschinenverordnung zu übernehmen und beizubehalten, um eine konsistente Anwendung im Binnenmarkt sicherzustellen und eine weitere Fragmentierung und Inkohärenz des Regelwerks zu verhindern.

Erarbeitungs- und Erlassverfahren

Ein wichtiges Fundament für die Legitimation der Normungsarbeit sind Regeln darüber, wie sich die für die Arbeit zuständigen Ausschüsse zusammensetzen, wie sich die betroffenen Kreise an der Normungsarbeit beteiligen können und durch welche Prozesse die Arbeitsdokumente zur Veröffentlichung freigegeben werden. Diese Transparenz schafft Vertrauen in die Ergebnisse und stärkt deren Akzeptanz in der Praxis.

Common Specifications sollen ausschließlich in Fällen Anwendung finden, in denen die europäischen Normungsorganisationen trotz bestehender Normungsaufträge keine harmonisierten Normen vorlegen, oder die vorgelegten Normen als unzureichend bewertet werden. Daher ist es aus Sicht der KAN essenziell, dass Common Specifications auf Grundlage klarer rechtsverbindlicher Kriterien und innerhalb eines transparenten Verfahrens erarbeitet und erlassen werden.

Derzeit ist nicht ausreichend geklärt, wie Common Specifications durch die Kommission erarbeitet werden sollen und wie dabei Transparenz und breite Akzeptanz sichergestellt werden können. Die KAN fordert die Europäische Kommission daher dazu auf, das Erarbeitungsverfahren präzise und öffentlich nachvollziehbar auszugestalten.

Die Durchführungsrechtsakte zur Festlegung von Common Specifications werden grundsätzlich im Ausschussverfahren erlassen, welches in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (im Folgenden: Ausschussverordnung) festgeschrieben ist. Nun sehen die Omnibus-Vorschläge vor, dass hierbei das Beratungsverfahren nach Artikel 4 der Ausschussverordnung zur Anwendung kommt. Das widerspricht bisherigen Ausgestaltungen, wie in der Maschinenverordnung, wo die Anwendung des Prüfverfahrens Artikel 5 der Ausschussverordnung vorgesehen ist. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Kommission hier eine Abweichung von der bisherigen Festlegung vorschlägt. Die KAN spricht sich nachdrücklich für die Beibehaltung des Prüfverfahrens aus, da dieses eine höhere Kontrolle der Durchführungsbefugnisse gewährleistet.

Ein weiterer kritischer Punkt ist das Fehlen eines Aufhebungs- oder Abänderungsmechanismus für Common Specifications in den Omnibus-Vorschlägen. Ein solcher ist erforderlich, um eine Rückführung in die reguläre Normungsarbeit zu ermöglichen. Das europäische Normungssystem und der New Legislative Framework mit seiner klaren Abgrenzung zwischen gesetzgeberischer Verantwortung und technischer Normung hat sich als tragfähige Grundlage für das Regulierungssystem im Binnenmarkt bewährt. Die KAN plädiert daher dafür, einen Aufhebungsmechanismus nach dem Bild der Vorschriften zu Common Specifications in der Maschinenverordnung in die Omnibus-Vorschläge aufzunehmen.

Beteiligung von Interessenträgern

Ein zentrales Prinzip des europäischen Normungssystems ist die breite Beteiligung aller interessierten und betroffenen Kreise an der Erarbeitung technischer Normen. Dieses Prinzip stellt sicher, dass die Ergebnisse fachlich fundiert, gesellschaftlich akzeptiert und praxisnah sind. Die KAN warnt, dass Common Specifications nicht zu einem Instrument werden dürfen, welches das Normungssystem und ihre etablierten Beteiligungsprozesse unterläuft.

Besonders kritisch ist, dass bislang unklar bleibt, wie die notwendige fachliche Expertise für Common Specifications gewährleistet werden soll. Da gemeinsame Spezifikationen als Ausweichoption zu harmonisierten Normen zur Anwendung kommen sollen und somit technisch anspruchsvolle Regelungsmaterien betreffen, ist eine fundierte und breit abgestützte fachliche Expertise unerlässlich.

Das für Durchführungsrechtsakte einschlägige Komitologieverfahren sieht grundsätzlich keine Beteiligung gesellschaftlicher Interessenträger vor. Die Maschinenverordnung enthält Ansätze zur Einbindung relevanter Gremien und Sachverständigengruppen der Kommission, diese sind in den Omnibus-Vorschlägen nicht erhalten. Aus Sicht der KAN reicht jedoch auch die Ausgestaltung in der Maschinenverordnung nicht aus. Es ist erforderlich, möglichst frühzeitig externe

Expertinnen und Experten sowie alle betroffenen Kreise, einschließlich gesellschaftlicher Interessenträger wie die Sozialpartner und den Arbeitsschutz systematisch einzubeziehen und hierfür klare Regelungen festzulegen. Eine vorgeschriebene Konsultation bzw. Anhörung von Interessenträgern sollte bereits Bestandteil des Erarbeitungsverfahrens sein.

Um eine weitere Beteiligung am Erlassverfahren von Common Specifications zu gewährleisten, sollten die Entwürfe der Durchführungsrechtsakte im Have-your-say-Portal zur Kommentierung veröffentlicht werden. Angesichts der Komplexität der Materie ist darüber hinaus für Interessenträger die tiefgehende Analyse und die Einholung fachlicher Expertise ihrer Kreise notwendig. Die derzeit für Durchführungsrechtsakte übliche Frist von vier Wochen für Stellungnahmen erscheint hierfür deutlich zu kurz. Die KAN regt daher an, die Kommentierungsfrist für diese Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Have-your-say-Portals auf zwölf Wochen zu erhöhen, um die weitere qualifizierte Beteiligung von Interessenträgern sicherzustellen.

Festlegung eines horizontalen Rechtsrahmens

Derzeit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Erlass von Common Specifications in den jeweiligen sektorspezifischen Einzelrechtsakten festgelegt. Dies führt dazu, dass die Voraussetzungen für den Erlass von Common Specifications im Rahmen der Legislativverfahren der jeweiligen Einzelrechtsakte neu betrachtet und verhandelt werden. Die Folge ist eine teilweise bereits bestehende Fragmentierung der Vorschriften der Maschinenverordnung zu denen der KI-Verordnung oder dem Cyberresilienzgesetz.

Diese Problematik wird durch die Omnibus-Vorschläge zusätzlich verschärft, da sie in ihrer Ausgestaltung erheblich von den bisherigen Regelungen abweichen und damit die Einheitlichkeit weiter schwächen. Aus Sicht der KAN ist es daher dringend geboten, Common Specifications horizontal in einem einzelnen Rechtsakt, wie der zu überarbeitenden Normungsverordnung (EU) Nr. 1025/2012 zu verankern, und nicht sektoriell in einzelnen Rechtsvorschriften zu regeln.

In einem solchen Rechtsakt sollte nicht nur das Verfahren zur Erarbeitung, zum Erlass und zur Veröffentlichung von Common Specifications festgelegt werden, sondern auch Regelungen zur Gültigkeit, Rücknahme und zu möglichen Kollisionen mit bestehenden Normen aufgenommen werden. Ein solcher Rechtsakt könnte zudem die wesentlichen Anwendungsfälle klar definieren und sicherstellen, dass sektorspezifische Erweiterungen nur in begründeten Einzelfällen erfolgen.

Abschließend betont die KAN, dass Common Specifications nur in klar definierten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen und keinesfalls das bewährte europäische Normungssystem untergraben dürfen. Die Wahrung des Vorrangs harmonisierter

europäischer Normen, ein transparentes und partizipatives Erarbeitungs- und Erlassverfahren sowie ein kohärenter Rechtsrahmen sind unverzichtbar für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und die Akzeptanz technischer Regelwerke. Insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung von Common Specifications gibt es noch viele offene Fragen und Unklarheiten.

Die KAN empfiehlt der Europäischen Kommission daher, die in den Omnibus-Vorschlägen vorgesehenen Regelungen zu Common Specifications zu überdenken. Diese dürfen nicht zur Aushöhlung zentraler Elemente des NLF und der bewährten Grundprinzipien des europäischen Normungssystems führen.

Über die KAN

In der Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) bündeln die deutschen Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer, des Bundes und der Länder sowie der gesetzlichen Unfallversicherung ihre Interessen und diskutieren diese mit dem Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN). Die KAN befasst sich mit Normen und anderen Arbeitsergebnissen von Normungs- und ggf. auch weiteren Standardisierungsorganisationen, die die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unmittelbar oder mittelbar berühren.

Die KAN beobachtet daher unter anderem die arbeitsschutzbezogene Normung und die damit verbundene Rechtssetzung in Europa und weist auf Handlungsbedarf hin.

Im Interesse der KAN ist es, dass Verordnungen und Richtlinien geeignete und kohärente rechtliche Vorgaben und dementsprechende Normungsmandate hervorbringen.

Die KAN ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer **90520343621-73** eingetragen.

Kontakt: Ronja Heydecke
Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN)
– Europavertretung Brüssel –
Rue d'Arlon 50
1000 Brüssel
E-Mail: heydecke@kan.de
Internet: www.kan.de

Veröffentlichung: August 2025

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages