

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Professor Dr. Frank Arloth,

Amtschef des Bayerischen
Staatsministeriums der Justiz

Andrea Czarnecki, Group General
Counsel Continental AG

Professor Dr. Markus Gehrlein,
Richter am Bundesgerichtshof a. D.

Karin E. Geissl, Rechtsanwältin,
Attorney at Law, Freshfields Bruckhaus
Deringer

Dr. Peter Gladbach,
Rechtsanwalt, AUDI AG

Professor Dr. Christian Heinrich,
Katholische Universität, Ingolstadt

Dr. Uta Karen Klawitter,
General Counsel AUDI AG

Professor Dr. Thomas Klindt,
Rechtsanwalt, Noerr

Nora Klug, LL.M.,
General Counsel Robert Bosch GmbH

Professor Dr. Rolf-Dieter Mönning,
Rechtsanwalt, Mönning Feser Partner

Professor Dr. Dr. h.c. Hanns Prütting,
Universität zu Köln

Professor Dr. Jens M. Schmittmann,
Rechtsanwalt, FOM Hochschule, Essen

Dr. Stefan Schröcker,
Leiter Recht, Produktion und Vertrieb,
BMW AG

Dr. Reinhard Siegert, Rechtsanwalt,
Heuking Kühn Lüer Wojtek

Dr. Martin Wagener,
Rechtsanwalt

SCHRIFTFLEITUNG

Dr. Nicholas Schoch, Rechtsanwalt,
Freshfields Bruckhaus Deringer

STÄNDIGE MITARBEITER

Dr. Charlotte Harms, Paul Harenberg,
Camillo v. Haugwitz

- Andrea Czarnecki, Group General Counsel der Continental AG
- 93 **Mit einer Transformation des Denkens den Fortschritt gestalten**
Dr. Frederic Geber, LL.M. (Exeter)
- 94 **11 Fragen zur Digitalgesetzgebung der EU aus Sicht der Automobil-
branche**
Matthias Götz, LL.M. (Cambridge)
- 98 **Data Act-Entwurf und Ansprüche auf den Zugang zu Fahrzeugdaten**
Thomas Kahl und Sophia-Marie Kling
- 104 **Connected Vehicle Services und der Digital Services Act**
Dr. Andreas Schuler
- 111 **Vernetzte Fahrzeuge und Telekommunikationsdienste – eine kritische
Würdigung der Einschätzung der Bundesnetzagentur**
Dr. Thomas Ermer und Dr. Hendrik Schultzy
- 116 **Massenverfahren als rechtspolitische Herausforderung**
Dr. Manuela Martin und Alexander Reif
- 123 **Disruption in Automotive Supply Chains – Durchsetzung und Abwehr von
Preiserhöhungsansprüchen**
Dr. Reinhard Siegert
- 129 **Was bringt die 11. GWB-Novelle? – ein Zwischenstand**
Dr. Till Naruisch, LL.M. (Dundee) und Manuel Poncza
- 132 **Product Compliance: Anforderungen an das Beschwerdemanagement
von Herstellern von Kraftfahrzeugen nach Art. 13 Abs. 7 der Verordnung
(EU) 2018/858**
Dr. Thomas Volland, LL.M., Marie Sofie Karle und Epistimi Oikonomopoulou
- 137 **Green and Powerful?**
Dr. Sebastian Steuer, M.Sc., LL.M. (Harvard)
- 144 **Umweltkommunikation in der Automobilwirtschaft**
Kristin Grubic, LL.M. (Compliance) und Andreas Buchberger, LL.M.
- 152 **Rechtssichere und compliance-konforme Gestaltung der unternehmens-
übergreifenden Zusammenarbeit in der agilen Softwareentwicklung am
Beispiel des Industriestandards SAFE[®]**
Tobias André und Sebastian Lutz-Bachmann
- 164 **EU-Typgenehmigungsrecht und deliktische Direkthaftung von Fahrzeug-
herstellern**
Isabel Hexel
- 171 **Betriebsratsvergütungen auf dem (strafrechtlichen) Prüfstand – BGH hebt
Freisprüche von VW Managern auf**
Dr. Charlotte Harms
- 174 **Die neue EU-Batterieverordnung und ihr Potenzial für die Elektrofahr-
zeugregulierung**

zeigte sich skeptisch gegenüber der „zunehmende[n] Tendenz, Märkte ex ante regulieren zu wollen („market by design“).“²⁹ Gerade in den komplex vernetzten Lieferketten der automobilen Wertschöpfung seien Eingriffe einer regulativ agierenden Behörde für Abnehmer und Vorlieferanten des von den Maßnahmen betroffenen Unternehmen kaum zu bewältigen.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Trotz der im Zuge der Behandlung im Wirtschaftsausschuss vorgenommenen Anpassungen am Regierungsentwurf ist die Kritik der Unternehmensverbände an den weitreichenden Eingriffsbefugnissen durchaus nachvollziehbar. In einem Gastbeitrag in der F.A.Z. betonten *Inderst/Thomas* jüngst den Schutz wettbewerblicher Dynamiken als zentralen Legitimationsgrund für das Kartellrecht. Ihre griffige

Schlussfolgerung lautete: „[D]er Wettbewerbsschutz stößt an konzeptionelle Grenzen, wenn er versucht, ‚bessere‘ Ergebnisse zu erzielen als es die im Wettbewerb handelnden Akteure [...] tun.“³⁰ Die Entscheidung im Bundesrat über die 11. GWB-Novelle fällt voraussichtlich am 29.9.2023.³¹ Wir werden berichten.

29 Vgl. zu beiden Aspekten auch: „Paradigmenwechsel im Wettbewerbsrecht – Schaden für den Standort Deutschland – Kurzposition der Deutschen Wirtschaft zum sog. Wettbewerbsdurchsetzungsgesetz (11. GWB-Novelle)“, abrufbar unter <https://bdi.eu/artikel/news/paradigmenwechsel-im-wettbewerbsrecht-innovationen-investitionen> (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

30 *Inderst/Thomas*, Bedrohte Freiheit, F.A.Z. vom 7.7.2023, S. 18.

31 Vgl. Forschungsinstitut für Wirtschaft und Wettbewerb e. V. („FIW“), „11. GWB-Novelle: 2. und 3. Lesung im Bundestag“, Presseerklärung vom 13.7.2023, abzurufen unter <http://www.fiw-online.de/de/aktuelles/aktuelles/11.-gwb-novelle-2.-und-3.-lesung-im-bundestag> (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

RA Dr. Till Naruisch, LL.M. (Dundee) und RA Manuel Poncza*

Product Compliance: Anforderungen an das Beschwerdemanagement von Herstellern von Kraftfahrzeugen nach Art. 13 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2018/858

Die Verordnung (EU) 2018/858¹ (nachfolgend „VO (EU) 2018/858“) stellt Hersteller, Einführer und Händler von Kraftfahrzeugen vor neue Compliance-Herausforderungen. Eine bereichsspezifisch neu statuierte Anforderung ist die Dokumentation und Prüfung eingegangener Beschwerden nach Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858.

Diese Verpflichtung offenbart bei kritischer Prüfung auf Tatbestands- und auf Rechtsfolgenseite erheblichen Auslegungsspielraum. Worin dieser Auslegungsspielraum besteht und welche Probleme er für Hersteller bei der Einpflegung in bestehende Product Compliance-Systeme mit sich bringen kann, soll im Rahmen dieses Beitrags dargestellt werden.

I. Regulatorische Hintergründe und vergleichbare Verpflichtungen aus anderen Rechtsbereichen

Die Pflicht zur Dokumentation und Prüfung von Beschwerden ist kein Novum der VO (EU) 2018/858 im Automobilsektor.² Vereinzelt regeln allgemeine und bereichsspezifische Normen die Verpflichtung zur Einführung von Beschwerdemanagementsystemen oder eines sogenannten Beschwerdebuchs.³ Schließlich kann jede Reklamation oder Kundenbeschwerde auf einen Serienschaden hinweisen und Feldmaßnahmen nach sich ziehen.

Eingehende Beschwerden aus dem Feld von Kunden, Händlern oder Dritten erreichen Unternehmen, insbesondere bei dezentral organisierten Vertriebsstrukturen, an den verschiedensten Stellen. Die Gewährleistung einer zentralisierten Eingangs- und Bewertungsfunktion von Beschwerden ist keine organisatorische Selbstverständlichkeit.

1. Allgemeine Pflichten der Marktüberwachungsbehörden

Die allgemeinen Verpflichtungen der Hersteller, nur sichere und den technischen Anforderungen entsprechende Kfz-Produkte in Verkehr zu bringen, werden flankiert von entsprechenden Überwachungsaufgaben und -pflichten der Marktüberwachungsbehörden. Die Marktüberwachungsbehörden sind bei der Ausführung ihrer Tätigkeiten allgemein verpflichtet, nach einem risikobasierten Ansatz vorzugehen und namentlich Verbraucherbeschwerden und andere auf Nichtkonformität hindeutende Informationen zu berücksichtigen.⁴ So müssen die Marktüberwachungsbehörden gewährleisten, dass die Verbraucher und andere Betroffene bei den zuständigen Behörden Beschwerden einlegen können und dass diesen

* Mehr über die Autoren erfahren Sie auf S. III und IV.

1 Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG.

2 Vgl. allgemein zur neuen VO (EU) 2018/858: *Gaupp*, Type Approval Legislation for Road Vehicles, S. 133; *Naruisch/Degen/Labza*, RAW 2020, 88; *Wagner/Karagkouni*, EuZW, 2019, 108; *Wiebe/Schucht*, NZV 2022, 209 und zur historischen Entwicklung *Siebert*, Das Typgenehmigungsverfahren für Kraftfahrzeuge, 2019, S. 29 sowie zur Verstärkung der Marktüberwachung in der EU allgemein: *Seehafer*, ZfPC 2022, 27.

3 Der Begriff ist produktsicherheitsrechtlich geprägt und lässt sich auf den Wortlaut der Produktsicherheits-RL 2001/95/EG zurückführen.

4 Vgl. Art. 11 Abs. 3 lit. e) VO (EU) 2019/1020; vgl. allgemein zur neuen EU-Marktüberwachungsverordnung 2019/1020 sowie zur Abgrenzung zur VO (EU) 2018/858: *Seehafer*, ZfPC 2022, 27, 28.

Beschwerden in angemessener Weise nachgegangen wird.⁵

Nach Art. 8 Abs. 1 lit. b VO (EU) 2018/858 berücksichtigen die Marktüberwachungsbehörden bei der Durchführung ihrer Kontrollen im Kfz-Sektor mit Gründen versehene Beschwerden. Eine vergleichbare Regelung enthält auch Art. 9 VO (EU) 2018/858 hinsichtlich der Marktüberwachung durch die Kommission, das heißt bei Durchführung der Prüfungen und Inspektionen berücksichtigt die Kommission unter anderem mit Gründen versehene Beschwerden.

2. Pflichten der Wirtschaftsakteure aus allgemeinen und bereichsspezifischen Regelungen

Die Aufnahme der Verpflichtung der Hersteller zur Führung eines Verzeichnisses von Beschwerden in Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858 ist keine gänzlich unbekanntes Verpflichtung. Vielmehr sind sogenannte Beschwerdebücher bereits aus unterschiedlichen anderen Rechtsbereichen bekannt und bewährt.⁶ Ein Beschwerdebuch dient der Dokumentation eingegangener Beschwerden.⁷ Gegenstand dieser Beschwerden ist regelmäßig ein in Verkehr gebrachtes Produkt.⁸

Das deutsche Produktsicherheitsrecht statuiert beispielsweise in § 6 Abs. 3 Nr. 2 ProdSG die Pflicht, dass Hersteller, deren Bevollmächtigte und Einführer Beschwerden über Verbraucherprodukte, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit auf dem Markt bereitgestellt wurden, zu prüfen und, falls erforderlich, ein Beschwerdebuch zu führen haben.⁹ Zudem sind die Händler über weitere das Verbraucherprodukt betreffende Maßnahmen zu unterrichten.

Neben dieser allgemeinen produktsicherheitsrechtlichen Regelung statuieren beispielsweise das Recht der Tabakerzeugnisse oder der Online-Vermittlungsdienste weitere bereichsspezifische Vorgaben. Insofern regelt etwa § 16 Abs. 2 Nr. 2 TabakerzG, dass Hersteller, Importeure und Händler verpflichtet sind, Beschwerden über in den Verkehr gebrachte elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter zu prüfen. Falls erforderlich, haben sie die Beschwerden in einem Beschwerdebuch zu dokumentieren. Die Dokumentation der eingehenden Beschwerden, deren Ergebnisüberprüfungen und der getroffenen Maßnahmen ist wesentlicher Bestandteil einer ordnungsgemäßen Organisation des Unternehmens.¹⁰

Noch umfassender statuiert Art. 11 VO (EU) 2019/1150¹¹ die Pflicht von Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten, ein internes System für die Bearbeitung von Beschwerden gewerblicher Nutzer einzurichten.¹² Dieses interne Beschwerdemanagementsystem muss für gewerbliche Nutzer leicht zugänglich und kostenfrei sein und eine Bearbeitung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens sicherstellen. Es muss auf den Grundsätzen der Transparenz, der Gleichbehandlung in gleichen Situationen und der Behandlung von Beschwerden in einer Art und Weise beruhen, die ihrer Bedeutung und ihrer Komplexität angemessen ist.¹³

3. Die Produktverantwortlichkeit nach der VO (EU) 2018/858

Mit der Einführung der VO (EU) 2018/858 wurde der regulatorische Rahmen für die EU-Typgenehmigung ins-

besondere durch die Einführung von Bestimmungen über die Marktüberwachung erheblich ausgeweitet.¹⁴ Hierbei wurden insbesondere die jeweiligen Pflichten der Wirtschaftsakteure in der Lieferkette im Hinblick auf das Inverkehrbringen bzw. das Bereitstellen auf dem Markt von Kfz-Produkten erweitert und den Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten Maßnahmen an die Hand gegeben, die zu ergreifen sind, wenn auf dem Markt Kfz-Produkte angetroffen werden, die ernste Sicherheits- oder Umweltrisiken aufweisen, den Verbraucherschutz schwächen oder die Typpflichtanforderungen nicht erfüllen.¹⁵

Um sicherzustellen, dass alle auf dem Markt bereitgestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau bieten, sollte der Hersteller oder jeder andere Wirtschaftsakteure in der Lieferkette angemessene Abhilfemaßnahmen, einschließlich des Rückrufs von Fahrzeugen, ergreifen, wenn ein Fahrzeug, System, Bauteil oder eine selbstständige technische Einheit eine ernste Gefahr für die Benutzer oder die Umwelt darstellt.¹⁶ Dieser Gedanke ist Grundlage der in den Art. 13 ff. VO (EU) 2018/858 genannten Pflichten der Hersteller, Einführer und Händler, welche einerseits Anforderungen an die Produkte im Vorfeld und Zeitpunkt des Inverkehrbringens beinhalten und andererseits Pflichten regeln, die nach diesem Zeitpunkt einzuhalten sind. Die Wirtschaftsakteure sind im Rahmen von sogenannten Nachmarktpflichten dazu verpflichtet, durch geeignete Verfahren die Konformität der von ihnen in den Verkehr gebrachten Produkte sicherzustellen, indem sie beispielsweise verhältnismäßige Korrekturmaßnahmen ergreifen, Stichproben durchführen oder gegebenenfalls das Produkt endgültig zurückrufen.¹⁷ Diese Nachmarktpflichten sind Ausdruck der zivil- und strafrechtlichen Sorgfaltspflichten und dienen der Bewertung eines Organisationsverschuldens auf Grundlage der

5 Vgl. Art. 11 Abs. 7 Lit. a) VO (EU) 2019/1020 sowie allgemein zur Verpflichtung der Öffentlichkeit, vgl. Bekanntmachung der Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2022 („Blue Guide“) vom 29.6.2022, 2022/C 247/01, Abschnitt 7.3.3, S. 108.

6 Vgl. zu bereichsspezifischen Beschwerdemanagementsystemen *Peiz* in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, 3. Aufl., § 20 Rn. 89 (AGG); *Gebauer/Niermann* in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, 3. Aufl., § 48 Rn. 56 und *Bürkle* in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, 3. Aufl., § 49 Rn. 46.

7 Vgl. *Schütte* in: Produkthaftungs- und Produktsicherheitsrecht § 6 Rn. 51 und 54.

8 Vgl. *Häberle* in: Strafrechtliche Nebengesetze ProdSG § 6 Rn. 5.

9 *Schütte* in: Produkthaftungs- und Produktsicherheitsrecht § 6 Rn. 47.; *Häberle* in: Strafrechtliche Nebengesetze ProdSG § 6 Rn. 5.

10 *Sosnitzer/Meisterernst* in: LebensmittelR/Horst TabakerzG § 16 Rn. 23. *Rohnfelder* in: Strafrechtliche Nebengesetze TabakerzG § 16 Rn. 2; *Boch* in: Tabakerzeugnisgesetz § 16 Rn. 2.

11 Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten.

12 *Alexander* in: Köhler/Bornkamm/Feddersen, UWG P2B-VO Art. 11 Rn. 28.

13 *Tribess* in: Beck'scher Online-Kommentar UWG, Fritzsche/Münker/Stollwerck P2B-VO Art. 11 Rn. 37.

14 Vgl. *Gaupp*, Type Approval Legislation for Road Vehicles, S. 133; *Naruisch/Degen/Labza*, RAW 2020, 88; *Wagner/Karagkouni*, EuZW, 2019, 108; *Wiebe/Schucht*, NZV 2022, 209.

15 Vgl. Erwägungsgrund 10 VO (EU) 2018/858.

16 Vgl. Erwägungsgrund 45 VO (EU) 2018/858.

17 *Nusser* in: Multimedia-Recht Teil 31 Rn. 74; *Kapoor* in: Klindt, ProdSG, § 6 Rn. 55.

dem Produktverantwortlichen zur Verfügung stehenden Informationen.¹⁸

Übergeordneter Zweck der VO (EU) 2018/858 ist dabei, sowohl den fairen Wettbewerb, als auch das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.¹⁹ Die Verordnung reformiert den durch die RL 2007/46/EG gesetzten Typgenehmigungsrahmen unter anderem hinsichtlich der Pflichten von Wirtschaftsakteuren und bezüglich ergänzender Marktüberwachungsbestimmungen.²⁰

II. Die Anforderung des Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858

Art. 13 VO (EU) 2018/858 statuiert eine Vielzahl allgemeiner Herstellerpflichten im Zusammenhang mit der Einhaltung von Produktanforderungen, zur Produktverantwortlichkeit und Produktkennzeichnung.²¹ In diesem Zusammenhang sind die Nachmarktpflichten des Herstellers gemäß Art. 13 Abs. 7 in Verbindung mit Art. 14 VO (EU) 2018/858 einzuordnen.

1. Nachmarktpflichten: Ernste Gefahr und Nichtkonformität des Kfz-Produkts

Nach Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858 sind Hersteller zur Einführung eines Beschwerdemanagementsystems und namentlich zur Verzeichnung von Beschwerden, also in der tradierten produktsicherheitsrechtlichen Terminologie zur Führung eines sogenannten Beschwerdebuchs, verpflichtet.²²

Dies ist im Zusammenhang mit den zentralen Nachmarktpflichten aus Art. 14 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2018/858 zu verstehen: Nach Absatz 1 ist ein Hersteller bei Nichtkonformität eines in Verkehr gebrachten Kfz-Produkts verpflichtet, unverzüglich die Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Konformität des Kfz-Produkts herzustellen oder es gegebenenfalls vom Markt zu nehmen oder es zurückzurufen.²³ Der Hersteller unterrichtet die Genehmigungsbehörde, die die Typgenehmigung erteilt hat, unverzüglich im Einzelnen über die Nichtkonformität und alle ergriffenen Maßnahmen. Wenn das Kfz-Produkt (zusätzlich) eine ernste Gefahr darstellt, ist der Hersteller nach Absatz 2 verpflichtet, unverzüglich und ausführlich die Genehmigungs- und Marktüberwachungsbehörden über die Gefahr und alle in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen zu unterrichten.²⁴

Die Schaffung und Führung eines Beschwerdemanagementsystems, inklusive eines Beschwerdeverzeichnisses nach Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858, ermöglicht dem Hersteller eine Kenntniserlangung und Bewertung von Beschwerden, damit er seinen Nachmarktpflichten bei Nichtkonformität oder ernster Produktgefahr entsprechen kann.²⁵

Neben dem Hersteller treffen auch Bevollmächtigte, Einführer und Händler Pflichten aus der VO (EU) 2018/858 in Bezug auf Beschwerden.²⁶ Unabhängig davon sollte der Hersteller seine Vertragspartner als weitere Wirtschaftsakteure in der Absatzkette vertraglich dazu verpflichten, etwaige das Kfz-Produkt betreffende Beschwerden an ihn weiterzuleiten. Bisweilen spricht man von einer sinnvollen

vertraglichen Einbindung des Händlernetzes im Sinne eines „Frühwarnsystems“.²⁷

2. Beschwerdemanagementsystem und Beschwerdeverzeichnis

Die Hersteller sind nach Art. 13 Abs. 7 Uabs. 1 VO (EU) 2018/858 zunächst verpflichtet, eingegangene Beschwerden über Risiken, mutmaßliche Vorkommnisse oder Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften bei Fahrzeugen, Systemen, Bauteilen, selbständigen technischen Einheiten, Teilen oder Ausrüstung, die sie in Verkehr gebracht haben, zu prüfen.²⁸ Damit ist ein dokumentiertes Beschwerdemanagementsystem gemeint, aus welchem sich ergibt, zu welchem Zeitpunkt welche Beschwerden zu einem bestimmten Kfz-Produkt eingegangen sind und wie mit diesen Beschwerden im Nachgang umgegangen wurde.

Nach Art. 13 Abs. 7 Uabs. 2 VO (EU) 2018/858 sind Hersteller zusätzlich verpflichtet, *jede einzelne dieser Beschwerden* zu verzeichnen und im Fall *mit Gründen versehener Beschwerden* die Händler und Einführer davon zu unterrichten.

Dieser Dreiklang rechtlicher Anforderungen an die Prüfung und Dokumentation von Beschwerden mag auf den ersten Blick plausibel erscheinen. Eine genauere Prüfung offenbart jedoch, dass sämtliche dieser Verpflichtungen in ihrer konkreten Ausgestaltung aufgrund unklarer Auslegungsmaßstäbe für die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe denkbar großen Interpretationsspielraum zulassen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass Aufsichtsbehörden *in praxi* gelegentlich die Vorlage des Beschwerdebuchs verlangen, beachtlich.

a) Die Pflicht zur Prüfung von Beschwerden

Art. 13 Abs. 7 Uabs. 1 VO (EU) 2018/858 verpflichtet die Hersteller zur Prüfung sämtlicher eingegangenen Beschwerden *über Risiken, mutmaßliche Vorkommnisse oder Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften*.

aa) Jede eingegangene Beschwerde

Die Formulierung des Art. 13 Abs. 7 Uabs. 1 VO (EU) 2018/858 ist zunächst vom Wortlaut her sehr weit, sodass die Verpflichtung zur Prüfung von Beschwerden jede Beschwerde über Risiken, mutmaßliche Vorkommnisse oder Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften bei Kfz-Produkten umfasst. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um

18 Vgl. Kapoor, in: Klindt, ProdsG, § 6 Rn. 62.

19 Vgl. Erwägungsgrund 3 VO (EU) 2018/858; Wiebe/Schucht in: Die neue EU-Typgenehmigungsverordnung, NZV 2022, 209.

20 Der Vorgänger-Rechtsakt (Richtlinie 2007/46/EG) enthielt seinerzeit noch keine entsprechende Verpflichtung, sondern statuierte in Art. 5 lediglich allgemeine Pflichten der Hersteller im Zusammenhang mit der Typgenehmigung / Übereinstimmung der Produktion.

21 Vgl. Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 211 ff. zu einer allgemeinen Einordnung der Herstellerpflichten bzw. der Pflichten sonstiger Wirtschaftsakteure.

22 Vgl. Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 212 ff.

23 Vgl. Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 213 ff.

24 Vgl. Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 213 ff.

25 Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 213.

26 Siehe Art. 15 Abs. 1 lit. d VO (EU) 2018/858 (Pflichten der Bevollmächtigten des Herstellers); Art. 16 Abs. 7 VO (EU) 2018/858 (Pflichten der Einführer); Art. 18 Abs. 2 VO (EU) 2018/858 (Pflichten der Händler).

27 Vgl. Kapoor, in: Klindt, ProdsG, § 6 Rn. 63.

28 Vgl. Wiebe/Schucht, NZV 2022, 209, 215 ff.

ein Risiko, ein schwerwiegendes Risiko, ein mutmaßliches Vorkommnis oder Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften handelt. Die Verpflichtung zur Prüfung der Beschwerden gilt für all diese Beschwerdegegenstände gleichermaßen.

Diese denkbar weitreichende Verpflichtung führt dazu, dass die jeweilige Erfüllung mit einem erheblichen zeitlichen, wirtschaftlichen und personellen Aufwand verbunden sein kann. Es ist daher darauf zu achten, dass möglichst effiziente Prozesse eingeführt werden.

bb) Risiken

Ferner ist zu beachten, dass die Pflicht zur Prüfung von Beschwerden nicht nur für schwerwiegende bzw. erhebliche Risiken oder ernsten Gefahren gilt, welche die ansonsten üblichen tatbestandlichen Anknüpfungspunkte der VO (EU) 2018/858 darstellen, sondern für alle denkbaren Risiken.

Da dieser Begriff in der VO (EU) 2018/858 jedoch nicht definiert ist, ist für eine Abgrenzung, insbesondere zum Begriff der *Gefahr*, ein Rückgriff auf die Verordnung (EU) 2019/1020²⁹ (nachfolgend auch „*Marktüberwachungsverordnung*“ genannt), welcher nach Art. 2 Abs. 1 der Marktüberwachungsverordnung möglich ist, erforderlich.

Nach Art. 3 Nr. 18 der Marktüberwachungsverordnung ist ein Risiko

das Verhältnis zwischen der Eintrittswahrscheinlichkeit einer Gefahr, die einen Schaden verursacht, und der Schwere des Schadens.

Im Unterschied zum *Risiko*, welches also das Verhältnis von Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des Schadens beschreibt, beschreibt der Begriff der *Gefahr* ausschließlich mögliche Schadensursachen.

cc) Mutmaßliche Vorkommnisse

Auch der Begriff des *mutmaßlichen Vorkommnisses* ist in der VO (EU) 2018/858 nicht definiert. Wie beim Risikobegriff gibt die VO (EU) 2018/858 keine Hinweise, die zur Auslegung des Begriffs herangezogen werden können. Vielmehr wird in der VO (EU) 2018/858 lediglich der relativ weit gefasste Begriff des mutmaßlichen Vorkommnisses genannt.

Im Gegensatz zum Risikobegriff enthält allerdings auch die VO 2019/1020 keine Definition oder Anhaltspunkte für eine Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs.

Es bleibt daher vorerst offen, was mit diesem denkbar weiten Begriff gemeint ist. Dies ist insofern bedenklich, als bei einer strengen Auslegung des Begriffs letztlich fast jede Beschwerde eines Fahrzeughalters oder -fahrers einen Verdachtsfall darstellen kann – selbst wenn es sich um (einfache) Qualitätsprobleme oder Fälle offensichtlichen Fehlgebrauchs des Kfz-Produkts handelt. Im Rahmen einer systematischen und am Schutzzweck orientierten Auslegung der Norm dürften sich die Vorkommnisse wahrscheinlich auf *Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften* (Nichtkonformität) beziehen, sodass jedenfalls unerschwerliche Qualitätsprobleme (also solche, die offensichtlich keine ernste Gefahr und/oder auch keine Nichtkonformität darstellen) wahrscheinlich keine gesteigerte oder vertiefte Prüfpflicht nach sich ziehen dürften.

dd) Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften

Probleme bei der Nichteinhaltung der Vorschriften können grundsätzlich alle Beschwerden sein, die auf der Nichtkonformität des Produkts beruhen oder hiermit im Zusammenhang stehen. Nach Art. 3 Nr. 7 der Marktüberwachungsverordnung ist Nichtkonformität

jede Nichteinhaltung der Anforderungen gemäß den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union oder dieser Verordnung.

Im Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 7 der VO (EU) 2018/858 bezieht sich dies in Anbetracht des Gegenstands der VO (EU) 2018/858 insbesondere auf jede Form der technischen Nichtkonformität. Insofern verweist Art. 5 Abs. 1 VO (EU) 2018/858 auf die nach der Verordnung einzuhaltenen technische Anforderungen. Nach Absatz 2 der Vorschrift *gilt* hinsichtlich der Nichteinhaltung Folgendes:

Bei Fahrzeugen, Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten gilt, dass sie diese Verordnung insbesondere dann nicht einhalten, wenn

- a) sie von den Angaben in den EU-Typgenehmigungsbogen und deren Anlagen oder von den beschreibenden Angaben in den Prüfberichten stärker abweichen, als nach dem betreffenden Rechtsakt zulässig ist;
- b) die im betreffenden Rechtsakt festgelegten Leistungskriterien oder Grenzwerte für die Serienproduktion nicht unter allen im betreffenden Rechtsakt erlaubten Bedingungen eingehalten worden sind;
- c) die Genehmigungsbehörden, die Marktüberwachungsbehörden oder die Kommission nicht in der Lage sind, eine Herstellerangabe im Beschreibungsbogen unter den Bedingungen des einschlägigen Rechtsakts nachzuvollziehen.

Für die Bewertung der Erfüllung der Anforderungen nach diesem Absatz werden ausschließlich die Kontrollen, Prüfungen, Inspektionen und Bewertungen berücksichtigt, die von den Genehmigungsbehörden, den Marktüberwachungsbehörden und der Kommission oder in deren Auftrag durchgeführt wurden.

In jedem Fall, in dem eines der Kriterien des Art. 5 Abs. 2 lit. a)–c) VO (EU) 2018/858 in einer Beschwerde genannt wird oder einschlägig sein kann, muss von einer technischen Nichtkonformität ausgegangen werden, welche gemäß Art. 13 Abs. 7 VO (EU) 2018/858 zu überprüfen ist.

b) Die Pflicht zur Verzeichnung von Beschwerden

Darüber hinaus ist der Hersteller nach Art. 13 Abs. 7 Uabs. 2 VO (EU) 2018/858 verpflichtet, die eingegangenen Beschwerden in einem Verzeichnis zu erfassen. Eine besondere Form wird nicht verlangt. Auch geht aus der Regelung nicht hervor, welche Angaben im Einzelnen zu einer Beschwerde zu verzeichnen sind. Die Norm verlangt lediglich, dass die Informationen angegeben werden, die *zur genauen Ermittlung des betroffenen Typs eines Fahrzeugs, Systems, Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit benötigt werden*. Da diese Angaben allerdings von Beschwerde zu Beschwerde unterschiedlich sein können, lässt sich allenfalls

²⁹ Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011.

grob überschlägig ein Mindestumfang an Angaben bestimmen, welchen eine Beschwerdeverzeichnung enthalten muss.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Informationen, die zur Identifizierung der betroffenen Fahrzeugtypen, Systeme usw. erfasst werden, so detailliert sein müssen, dass eine ausreichend geschulte oder qualifizierte Person nachvollziehen kann, warum (ausschließlich) ein bestimmter Fahrzeugtyp oder ein bestimmtes System betroffen ist. Es ist daher darauf zu achten, dass die Einträge im Beschwerdeverzeichnis so detailliert erfolgen, dass die Beschreibung alle relevanten Aspekte der Beschwerde enthält, damit sie wirksam bearbeitet werden kann, das heißt der Hersteller in die Lage versetzt wird, die zugrundeliegenden technischen / sicherheitsrelevanten Probleme zu bewerten und sicherzustellen, dass Abhilfemaßnahmen auf der Grundlage der jeweiligen Beschreibung ohne unnötige Verzögerung getroffen werden.

c) Die Unterrichtungspflicht gegenüber Händlern und Einführern

Schließlich müssen die Hersteller im Falle *mit Gründen versehener Beschwerden* ihre Händler und Einführer davon informieren.

Bereits auf den ersten Blick ist ersichtlich, dass auch dieser Regelungsgegenstand die zu wünschende sprachliche und inhaltliche Präzision vermissen lässt. So ist weder erkennbar, wann eine Beschwerde *mit Gründen versehen* ist, noch was genau Umfang und Rechtsfolge sein sollen, wonach der Hersteller verpflichtet ist, seine Händler und Einführer *davon* zu unterrichten.

Insbesondere ist unklar, ob dies tatsächlich bedeutet, dass die Beschwerden, wie der Wortlaut nahelegt, inhaltlich hinreichend detailliert sein müssen. Zwar wäre es insoweit schlüssiger, dass es nicht auf den Detaillierungsgrad der Beschwerde ankommt, sondern auf das Ergebnis der oben genannten Prüfung. Diese ergebnisorientierte Auslegung ist aber letztlich mit dem Wortlaut der Vorschrift unvereinbar. Insoweit stellt die Vorschrift nicht auf Ergebnisse der Prüfung, sondern auf die Beschwerde selbst ab, sodass es materiell letztlich ausschließlich auf die Beschwerde selbst ankommen kann.

Auch der Bezugspunkt der Gründe, mit denen die Beschwerde versehen wird, ist unklar. Dies ist deshalb problematisch, weil der Wortlaut grundsätzlich auch die Angabe von Gründen, aus denen die Beschwerde erfolgt, genügen lassen würde. Dies würde selbst dann gelten, wenn diese Gründe keinerlei Relevanz für das beschwerdegegenständliche Problem haben.

Ein weiteres Problem des Wortlauts der Regelung wird klar, wenn die Formulierung in der deutschen Fassung der VO (EU) 2018/858 mit der englischen Fassung verglichen wird. Denn nach dieser besteht für den Hersteller die Verpflichtung *to keep the importers and distributors informed thereof*. Die Diskrepanz zwischen den Formulierungen ist deshalb beachtlich, weil die englische Fassung, zusätzlich zu der Informationspflicht im Falle einer *mit Gründen versehenen Beschwerde* dem Hersteller die Pflicht auferlegt, die Einführer und Händler darüber *informiert zu halten*.

Auch insofern führt die unbestimmte Formulierung des Art.13 Abs.7 VO (EU) 2018/858 in den verschiedenen Sprachversionen zu erheblichen Auslegungsproblemen. Denn ein *Informierthalten* über einen einmaligen Umstand – also die mit Gründen versehene Beschwerde – scheint weder vom Ordnungsgeber gewollt noch sinnvoll. Vielmehr dürfte eine solche Regelung darauf abzielen, die Händler und Einführer über die Entwicklung der Bearbeitung der Beschwerde zu informieren. Dies könnte insbesondere vor dem Hintergrund angenommen werden, dass Händler und Einführer über mögliche Rückrufe informiert werden, um diese Informationen an die betroffenen Fahrzeughalter weiterzugeben. Ein solches Verständnis lässt sich jedoch dem Wortlaut der Regelung nicht entnehmen.

Letztlich ist daher neben der Definition der begründeten Beanstandung auch die Rechtsfolge der Vorschrift unklar. Eine entsprechende Klarstellung der Verordnung ist wünschenswert.

Insgesamt führt der unbestimmte Tatbestand des Art.13 Abs.7 Uabs.2 VO (EU) 2018/858 zu der bizarren Rechtsfolge, dass eine vom Beschwerdeführer mit Gründen versehene Beschwerde – gleich, welchen Inhalt diese Gründe haben – eine Informationspflicht des Herstellers gegenüber den Einführern und Händlern auslöst. Abhängig von der Auslegung der verschiedenen gleichsam gültigen Sprachfassungen besteht diese Informationspflicht sogar nicht nur einmalig, sondern fortlaufend.

III. Zusammenfassung

Jede Reklamation oder Kundenbeschwerde kann auf einen Serienschaden hinweisen und Feldmaßnahmen nach sich ziehen. Die Unterhaltung eines Beschwerdemanagementsystems ist ein wichtiger Umstand, den ein Hersteller auch in eigenem Interesse zu beachten hat.

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber zunächst die allgemeinen produktsicherheitsrechtlichen Regelungen zum Beschwerdemanagement / Beschwerdebuch als Ausgangspunkt gewählt hat, entsprechende Verpflichtungen bereichsspezifisch niederzulegen. Die Regelungen des Art.13 Abs.7 VO (EU) 2018/858 sind sprachlich und inhaltlich nicht vollumfänglich klar. So lässt sich der Vorschrift nicht klar entnehmen, in welchem Umfang und in welcher Weise ein Eintrag ins Beschwerdeverzeichnis vorzunehmen oder gar in welcher Form ein derartiges Verzeichnis zu führen sei. Konkretisierende Normen und Rechtsakte fehlen bisher.

Vor dem Hintergrund, dass Marktüberwachungsbehörden *in praxi* gelegentlich die Vorlage des Beschwerdebuchs verlangen und darüber hinaus eine unterlassene Mitwirkung bei Marktüberwachungsmaßnahmen Bußgelder nach sich ziehen kann, wären eindeutiger Compliance-Vorgaben wünschenswert.