

Die Ausführungsregeln vom 27.11.2015 zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte in der VR China – Angemessene Konkretisierungen oder unverhältnismäßige bürokratische Hemmnisse für die Automobilwirtschaft?

Frank Diedrich¹/ZHANG Hang²

Abstract

Am 1. Januar 2016 sind die Ausführungsregeln zur Verordnung zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte (RückrufAR) in Kraft getreten. Der Autor untersucht, inwiefern die RückrufAR die bestehende Verwaltungsverordnung über den Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeuge und Anhänger (RückrufVO) angemessen konkretisiert und ob letztlich Vorhersehbarkeit verwaltungsrechtlichen Handelns und richterlichen Entscheidens gefördert oder ob nicht vielmehr zusätzliche Unklarheiten und bürokratische Hemmnisse für die Hersteller von Kfz-Produkten geschaffen wurden. Er zeigt dabei auf, dass die RückrufAR im Vergleich zur RückrufVO zwar keine wesentlichen Änderungen hervorgebracht hat, die Konkretisierung vieler Regelungen jedoch gelungen ist. Zweifel sieht er allerdings bezüglich der Rechtmäßigkeit einzelner Regeln der RückrufAR.

A. Einführung und gesetzgeberischer Hintergrund

Die Automobilindustrie in der Volksrepublik China (VR China) boomt seit vielen Jahren, die Nachfrage ist ungebrochen, sowohl nach heimischen Produkten als auch nach Import-Produkten oder solchen von Joint-Venture-Unternehmungen. Der dadurch erheblich zugenommene Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen produziert steigende Risiken für die schwächeren Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger und Radfahrer. Hinzu kommt das Phänomen gefälschter, minderwertiger Kfz-Ersatzteile, die sich teilweise weder für Verbraucher noch Werkstätten von geprüften Original-Kfz-Ersatzteilen der Kfz-Hersteller oder Erstausrüster (Original Equipment Manufacturers/ OEMs) unterscheiden lassen.

Die VR China hat bereits 2012 mit der Verwaltungsverordnung über den Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeuge und Anhänger (RückrufVO)³ im öffentlichen Interesse Standards erlassen, um die Gefahr, die von fehlerhaften Kfz-Produkten ausgeht oder ausgehen kann, möglichst zu minimieren. Unter Rückruf versteht man nach der Legaldefinition in § 3 RückrufVO die Aktivitäten, mit denen der Hersteller von Kraftfahrzeugprodukten im Hinblick auf bereits verkaufte Kraftfahrzeugprodukte Maßnahmen zur Beseitigung von Fehlern ergreift.

Spezifische, detaillierte Regelungen zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte wurden in China erstmals im Jahr 2004 durch den Erlass der Satzung der Ministerien über den Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte (RückrufS)⁴ eingeführt.

Eine Ergänzung und Konkretisierung dieser Rückrufsatzung⁵ erfolgte sodann durch die bereits angeführte, vom Staatsrat zum 10. Oktober 2012 erlassene RückrufVO. Wie an anderer Stelle erläutert,⁶ lässt diese Verordnung jedoch einige Aspekte unregelt und ist insbesondere in Bezug auf die Aufbewahrungs- und Informationspflicht der Hersteller sowie hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben des Rückrufverfahrens nicht eindeutig. Nunmehr wurden Ende 2015 einige dieser ausgemachten Defizite durch die Ausführungsregeln zur Verordnung zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte (RückrufAR)⁷ aufgegriffen und beseitigt. Jedoch bleiben andere Fragen weiterhin ungeklärt und einige der neuen Regelungen bringen wiederum neuen Auslegungsbedarf mit sich.

Es ist insgesamt klärungsbedürftig, ob die neuen Ausführungsregeln zum Rückruf, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten sind, eine angemessene Konkretisierung und Klarstellung herbeiführen, also letztlich Vorhersehbarkeit verwaltungsrechtlichen Handelns und richterlichen Entscheidens, oder nur zusätzliche Un-

¹ Prof. Dr. Frank Diedrich, MLE, ist Rechtsanwalt und zertifizierter Mediator in Hamburg sowie Professor in Lettland und an der North-West University, Südafrika; E-Mail: <diedrich@ra-brandes.eu>.

² Dr. ZHANG Hang ist Berater im Deutsch-Chinesischen Programm Rechtskooperation in Peking; E-Mail: <hang.zhang@giz.de>.

³ Quexian Qiche Chanpin Zhaohui Guanli Tiaoli v. 22.10.2012, in Kraft seit dem 1.1.2013; deutsche Übersetzung bei Eulers/Guo/Pißler, ZChinR 2014, S. 153 ff.

⁴ Quexian Qiche Chanpin Zhaohui Guanli Guiding v. 12.3.2004, Amtsblatt des Staatsrats [Guowuyuan Gongbao] 2005, Nr. 5, S. 40 ff., in Kraft getreten am 1.10.2004; deutsche Übersetzung bei Eulers/Guo/Pißler, ZChinR 2014, S. 160 ff.

⁵ Zum Verhältnis der einzelnen Regelungen untereinander siehe Binding/Vogel, in: Recht Automobil Wirtschaft (RAW) 2015, S. 13 ff.

⁶ Binding/Vogel (Fn. 5), S. 13 ff.

⁷ Quexian Qiche Chanpin Zhaohui Guanli Tiaoli Shishi Banfa v. 27.11.2015, erlassen vom Staatlichen Hauptamt für Qualitätsüberwachung, Inspektion und Quarantäne (AQSIQ), in Kraft getreten am 1.1.2016.

klarheiten und bürokratische Hemmnisse für die Hersteller von Kfz-Produkten hervorgebracht haben.

B. Anwendungsbereich

I. Persönlicher Anwendungsbereich

Während der persönliche Anwendungsbereich der *RückrufVO* insbesondere in Bezug auf die Verpflichtung der Hersteller von Einzelteilen nicht eindeutig war, ergibt sich durch die *RückrufAR* nunmehr eine gewisse Klärung:

Nach Art. 13 *RückrufAR* haben Hersteller und Händler von Einzelteilen und nach Art. 19 *RückrufAR* Hersteller von Einzelteilen konkret benannte Pflichten, die von den Pflichten der Hersteller der Kraftfahrzeugprodukte zu unterscheiden sind. Nach Art. 13 *RückrufAR* sind Hersteller und Händler von Einzelteilen dazu verpflichtet, das staatliche Hauptamt für Qualitätsüberwachung, Inspektion und Quarantäne (AQSIQ) sowie die Hersteller der Kraftfahrzeugprodukte über potentielle Fehler, die die Kraftfahrzeugprodukte betreffen, zu informieren. Im Rahmen der Fehleruntersuchung sind die Hersteller von Einzelteilen gemäß Art. 19 *RückrufAR* verpflichtet, zu kooperieren und die für die Untersuchung notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Kommt ein Hersteller von Einzelteilen dieser Verpflichtung nicht nach, kann er nach Art. 36 *RückrufAR* mit einer Geldbuße in Höhe von 10.000 bis 30.000 RMB belegt werden.

Da die vorstehenden Pflichten bisher nicht implizit in den Regelungen der *RückrufVO* enthalten waren, begegnet diese Erweiterung des Adressatenkreises Bedenken im Hinblick auf die Einschränkung der Regelungsermächtigung in Art. 80 *Gesetzgebungsgesetz der VR China (GGG)*.⁸ Die *RückrufAR* sind Regeln, die durch das AQSIQ erlassen wurden. Dies entspricht grundsätzlich der Regelungsermächtigung in Art. 80 Abs. 1 GGG. Allerdings wird diese Ermächtigung in Art. 80 Abs. 2 GGG insoweit eingeschränkt, als dass durch eine Regelung, die durch eine dem Staatsrat nachgeordnete Behörde erlassen wird, keine Individualrechte eingeschränkt und natürlichen oder juristischen Personen keine zusätzlichen Pflichten auferlegt werden dürfen, ohne dass dies in der vom Staatsrat erlassenen, übergeordneten Norm bereits angelegt und vorgesehen war. Ferner ist die begriffliche Klarheit der Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereiches zu hinterfragen.

Sodann enthalten die *RückrufAR* keine (einschränkende) Legaldefinition des Begriffes „Einzelteile“. Dem Wortlaut nach wäre es damit möglich, unter „Einzelteile“ sämtliche Bauteile bis hin zu einer einzelnen Schraube zu verstehen. Ob dies vom Normgeber beabsichtigt ist, darf zumindest bezweifelt werden.

II. Sachlicher Anwendungsbereich

Die Regelungen des sachlichen Anwendungsbereiches beziehen sich einerseits auf Regelungsobjekte, an-

dererseits auf pflichtenbegründende Tätigkeiten. Diesbezüglich ergeben sich durch die *RückrufAR* keine Konkretisierungen. Mithin ist jedes Kraftfahrzeugprodukt, so wie es das Werk verlassen hat, Gegenstand der Regelungen zum Rückruf von Kraftfahrzeugprodukten.

Im Hinblick auf Reifen wird also weiterhin zwischen den mit dem Kraftfahrzeug ausgelieferten Reifen (Erstausrüster/ Original Equipment, OE) und Reifen, die noch nicht am Fahrzeug montiert sind, unterschieden.⁹ Auf den Rückruf von Reifen, die nicht OE und somit als Zubehör einzustufen sind, finden die Regelungen der *RückrufVO* sowie die der *RückrufAR* keine Anwendung. Die in § 27 S. 2 *RückrufVO* vorgesehene Verpflichtung des AQSIQ, hinsichtlich dieser nicht montierten Reifen eine Regelung zu erlassen, ist bislang noch nicht erfüllt worden.

C. Ergänzungen und Änderungen der finalen Fassung der Ausführungsregeln zur *RückrufVO*

I. Allgemeine Handlungspflichten

Die *RückrufAR* konkretisieren die allgemeinen Handlungspflichten, d.h. die von einem Rückrufverfahren unabhängigen Pflichten der Hersteller von Kraftfahrzeugprodukten.

Allerdings werden für Hersteller und Händler von Einzelteilen neue Pflichten festgelegt, die über die Regelung der *RückrufVO* hinausgehen.

1. Aufbewahrungs- und Informationspflichten der Hersteller

Die in § 9 *RückrufVO* festgelegten Anforderungen zur Aufbewahrung von Informationen werden durch Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 *RückrufAR* insofern konkretisiert, als dass auch solche Dokumente und Informationen von der Aufbewahrungspflicht umfasst sind, die die Qualitätskontrolle betreffen. Es wird ferner klargestellt, dass nach Art. 10 Abs. 1 Nr. 3 *RückrufAR* gleichfalls Informationen über die Herstellungsbaureihe und technische Änderungen an den Kraftfahrzeugprodukten zu sammeln und aufzubewahren sind.

Ebenfalls von der Aufbewahrungspflicht umfasst sind nach Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 *RückrufAR* Informationen über die Hersteller von Einzelteilen sowie über Design, Herstellung und Inspektion der Einzelteile. Erblickt man hierin nicht lediglich eine Konkretisierung der in § 9 *RückrufVO* aufgeführten Aspekte, würde auch diese Regelung eine zusätzliche Verpflichtung enthalten, die im Hinblick auf die Regelungsermächtigung des Art. 80 Abs. 2 GGG problematisch ist.¹⁰ Überzeugender ist es jedoch, die Anforderung des Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 *RückrufAR* in Hinblick auf die zu erfassenden Informationen als zulässige Spezifizierung oder Konkretisierung von § 9 *RückrufVO* zu qualifizieren, die in einem professionellen Warenwirtschaftssystem mit

⁸ Zhonghua Renmin Gongheguo Lifa Fa, erlassen am 15.3.2000, in Kraft getreten am 1.7.2000, revidiert am 15.3.2015.

⁹ Binding/Vogel (Fn. 5), S. 13 ff.

¹⁰ Vgl. oben unter B.I.

überschaubarem Aufwand erfassbar sind. Kritisch zu sehen ist hingegen die Regelung des Art. 10 Abs. 1 lit. d *RückrufAR*. Denn es bleibt hier unklar, was mit „sonstige Informationen“ gemeint ist, so dass insofern Rechtsunsicherheit besteht.

Die *RückrufAR* konkretisiert auch die in § 9 *RückrufVO* normierte Pflicht zur Aufbewahrung von Informationen zum Halter, der Ersterwerber des Kraftfahrzeugproduktes war. Nach Art. 10 Abs. 2 *RückrufAR* gehören zu den aufzubewahrenden Informationen der Name des Ersterwerbers, die Ausweisnummer, die Adresse, die Telefonnummer, die Emailadresse, das Kaufdatum und die Fahrgestellnummer. Diese Regelungen verschaffen den Herstellern der Kraftfahrzeugprodukte endlich Klarheit. Die aufzubewahrenden Informationen sind solche, die ohnehin im Rahmen der Vertragsabwicklung abgefragt werden. Im Rahmen eines Rückrufverfahrens erleichtern sie zudem die Benachrichtigung der späteren Halter.

2. Mitteilungspflicht der Hersteller

Nach § 10 *RückrufVO* muss der Hersteller der Kraftfahrzeugprodukte verschiedene Informationen an das AQSIQ melden. Art. 11 Abs. 2 der *RückrufAR* schreibt vor, dass bei einer Änderung der mitgeteilten Daten eine erneute Meldung erfolgen muss. Eine zulässige Konkretisierung erfolgt durch die Angabe, dass eine solche Änderung binnen 20 Werktagen weiterzugeben ist.

3. Aufbewahrungspflicht der Händler

In Hinblick auf die in Art. 12 *RückrufAR* aufgeführten Regeln zur Aufbewahrungspflicht von Händlern handelt es sich wiederum um eine zulässige Konkretisierung bzw. Wiederholung von § 11 *RückrufVO*, die weder etwas Neues statuiert noch irgendwelchen rechtlichen oder praktischen Bedenken begegnet. Händler haben Informationen über Produktmodelle, Fahrgestellnummern („Vehicle Identification Number/VIN“), Anzahl, Namen von Käufern sowie Art und Umfang von Reparaturen aufzubewahren. Als Händler nach § 12 *RückrufAR* gelten alle Personen, die Kraftfahrzeugprodukte verkaufen, vermieten oder diese reparieren. Mithin hat selbst eine kleine Kfz-Reparaturwerkstatt die Aufbewahrungspflichten zu beachten.

4. Unterrichts- und Erläuterungspflicht der Hersteller

Art. 14 der *RückrufAR* wiederholt zunächst die bereits in § 12 Abs. 1 *RückrufVO* enthaltene Pflicht des Herstellers, umgehend nach der Erlangung von Kenntnissen über einen möglicherweise bestehenden Fehler an einem Kraftfahrzeugprodukt, eine Untersuchung und Analyse einzuleiten und das AQSIQ über das Ergebnis zu unterrichten. Auch hinsichtlich der Folgen, die die Feststellung eines Fehlers nach sich zieht, ergeben sich keine Änderungen gegenüber der Regelung

des § 12 Abs. 1 *RückrufVO*. Die Produktion, der Absatz und der Import des fehlerhaften Kraftfahrzeugprodukts ist umgehend einzustellen und es ist ein Rückruf durchzuführen, vgl. Art. 14 Abs. 2 *RückrufAR*.

Eine noch zulässige Konkretisierung ist jedoch in Art. 14 Abs. 2 *RückrufAR* enthalten. Sollte der Hersteller durch die Untersuchung und Analyse zu dem Ergebnis kommen, dass das Kraftfahrzeugprodukt keinen Fehler aufweist, muss der Hersteller den Analysevorgang, das Verfahren, die Risikobewertung sowie die Ergebnisse dem AQSIQ gegenüber erläutern. Diese Erläuterungspflicht ist inhaltlich sinnvoll und ermöglicht dem AQSIQ eine sachgerechte Bewertung der vom Hersteller vorgelegten Ergebnisse. Letzterer kann durch eine überzeugende Erläuterung eine weitergehende Untersuchung durch das AQSIQ, die mit weiterem Aufwand auch für den Hersteller verbunden wäre, vermeiden.

5. Mitteilungspflicht der Hersteller und Händler von Einzelteilen

Wie oben bereits ausgeführt, enthält Art. 13 *RückrufAR* die bisher nicht in der *RückrufVO* enthaltene Pflicht der Hersteller und Händler von Einzelteilen, das AQSIQ und die Hersteller der Kraftfahrzeugprodukte über potenzielle Fehler der Einzelteile zu informieren. Hinsichtlich der damit verbundenen Frage der Regelungsermächtigung sei nach oben verwiesen.¹¹ Inhaltlich ist eine solche Verpflichtung der Hersteller und Händler von Einzelteilen jedoch zu begrüßen. Sollten diese im Rahmen ihrer Tätigkeit Anzeichen für möglicherweise bestehende Fehler entdecken, sollten diese Informationen auch dem AQSIQ sowie den Herstellern der Kraftfahrzeugprodukte zur Verfügung gestellt werden. Dadurch ist sichergestellt, dass rechtzeitig notwendige Maßnahmen ergriffen und die Sicherheit von Personen und Vermögen gewährleistet werden kann, wie es dem Zweck der *RückrufVO* und damit auch der *RückrufAR* entspricht.

6. Mitwirkungspflicht der Hersteller von Einzelteilen bei der Fehleruntersuchung

Ebenso wie die Mitteilungspflicht der Hersteller und Händler von Einzelteilen ist auch die in Art. 19 *RückrufAR* festgehaltene Mitwirkungspflicht der Hersteller von Einzelteilen eine Verpflichtung, die nicht bereits in der *RückrufVO* enthalten ist. Eine Kooperationspflicht bei der Fehleruntersuchung durch das AQSIQ ist in der *RückrufVO* lediglich für die Hersteller sowie die Händler geregelt, vgl. § 14 Abs. 2 *RückrufVO*. Die Hersteller von Einzelteilen sind nach Art. 19 *RückrufAR* dazu verpflichtet, die für die Untersuchung notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind das AQSIQ sowie die beauftragten Behörden dazu berechtigt, Produktions- und Betriebsstätten der Hersteller von Einzelteilen zu betreten und Untersuchungen vor Ort durchzuführen, Unterlagen einzusehen sowie Mitarbeiter zu befragen. Damit entsprechen die

¹¹ Siehe oben unter B.I.

Kooperationspflichten der Hersteller von Einzelteilen umfassend denen der Hersteller und Händler.

Nach § 80 GGG müssen Angelegenheiten, die in Regeln der Abteilungen des Staatsrates normiert sind, zum Bereich der Durchführung von Gesetzen oder von Verwaltungsrechtsnormen, Beschlüssen oder Erlassen des Staatsrates gehören. Ohne eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage darf eine Abteilungsregel des Staatsrates selbst keine rechtshindernden, rechtsvernichtenden oder verpflichtungsbegründenden Regelungen treffen. Gleiches gilt für Regelungen, die das Tätigwerden der relevanten Abteilungen (Behörden) beschränken, oder deren Verwaltungsmacht erweitern. Die Mitwirkungspflichten der Hersteller der Einzelteile sind in der *RückrufVO* nicht geregelt, somit könnte die Rechtmäßigkeit dieser Regelungen in der *RückrufAR* in Frage stehen.

Darüber hinaus erscheint auch in der Sache eine derartige Haftungserweiterung unangemessen. Schon die *RückrufVO* hat die Haftung auf die gesamte Wertschöpfungskette eines Automobils von Herstellung bis Vertrieb erstreckt. Nun auch noch die Hersteller von Einzelteilen einzubeziehen, verkompliziert die Rechtslage der Haftungssubjekte untereinander und ist zum Schutz der Verbraucher auch unnötig.

II. Behördliche Verfahrenseinleitung und Durchführung des Rückrufverfahrens

1. Fehleruntersuchung des AQSIIQ

Nach § 13 Abs. 2 *RückrufVO* kann das AQSIIQ direkt eine Fehleruntersuchung einleiten, wenn es feststellt, dass bei Kraftfahrzeugprodukten Fehler bestehen können, die schwerwiegende Folgen verursachen können. Um diese Voraussetzung klarzustellen, nennen die *RückrufAR* in Art. 17 beispielhaft typische Fälle:

(1) der Hersteller leitet keine der Mitteilung des AQSIIQ entsprechende Untersuchung und Analyse ein;

(2) anhand der Bewertung der Untersuchungs- und Analyseergebnisse des Herstellers lässt sich nicht beweisen, dass die Kraftfahrzeugprodukte nicht fehlerhaft sind;

(3) Prüfungen zeigen, dass Kraftfahrzeugprodukte in gleichen Chargen, Modellen oder Kategorien nicht mit nationalen oder sektoralen Normen für die Sicherheit von Leib, Leben und Gesundheit sowie Sachwerten in Einklang stehen können;

(4) andere Umstände, die die Einleitung einer Fehleruntersuchung erforderlich machen.

Diese Erläuterungen können die Gefahr für unvorhersehbare Fehleruntersuchungen durch AQSIIQ mindern und somit mehr Rechtssicherheit für die Hersteller schaffen. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass es sich um keine abschließende Liste von Fällen handelt, wie der Wortlaut von Nr. 4 zeigt, weil „andere Umstände“ jede Art von ähnlichen Fällen umfassen kann.

2. Zeitliche und inhaltliche Vorgaben

Gemäß § 16 *RückrufVO* muss der Hersteller einen Rückrufplan festlegen und diesen dem AQSIIQ melden, bevor er mit der Durchführung des Rückrufs beginnt. Bei der Durchführung des Rückrufs muss der Hersteller gem. Art. 18 Abs. 1 *RückrufVO* die relevanten Informationen in einer für die Öffentlichkeit einfach zugänglichen Form bekannt machen. In den Art. 24 Abs. 1 und 26 *RückrufAR* wird für beide Verpflichtungen eine Frist von jeweils fünf Werktagen eingeräumt. Zudem hat der Hersteller dem Halter relevante Informationen, einschließlich die an seinem Kraftfahrzeugprodukt bestehenden Fehler, Notfallmaßnahmen zur Prävention gegen Schäden und empfohlene Fehlerbehebungsmaßnahmen des Herstellers, innerhalb von 30 Werktagen per Einschreiben oder in sonstigen, vergleichbaren Formen mitzuteilen.

Diese Benachrichtigungspflicht erscheint unzumutbar, da das fehlerhafte Fahrzeug oder Fahrzeugprodukt schon mehrmals weiterverkauft und weitergegeben worden sein könnte. Es sollte ausreichend sein, wenn der Hersteller diese Informationen durch Internet, Radio, Fernsehen usw. zur Verfügung gestellt hat. Formell-rechtlich bestehen auch hier Zweifel, ob eine solche Pflichtenausweitung im Einklang mit Art. 80 Abs. 2 GGG steht.

Bei einem angeordneten Rückruf hat der Hersteller nach § 15 *RückrufVO* das Recht, innerhalb von 15 Werktagen ab dem Tag des Erhalts der Rückrufmitteilung Einspruch zu erheben. In Art. 22 Abs. 3 *RückrufAR* wird zudem geregelt, dass auf Antrag des Herstellers eine öffentliche Anhörung durchgeführt werden kann. Diese Regelung ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wobei zu beachten ist, dass hier das AQSIIQ die Formulierung „kann“ statt „muss“ verwendet und sich somit einen Ermessenspielraum eingeräumt hat. Demnach liegt die Entscheidung, ob eine Anhörung stattfindet, im Ermessen des AQSIIQ.

Nach § 20 *RückrufVO* hat der Hersteller Rückrufabschnittsberichte und einen Rückrufabschlussbericht vorzulegen. Für die Einreichung der Rückrufabschnittsberichte hat Art. 30 Abs. 1 S. 1 *RückrufAR* eine Frist von drei Monaten eingeräumt, es sei denn, dass das AQSIIQ Sonderbestimmungen festgelegt hat (Art. 30 Abs. 1 S. 2 *RückrufAR*).

III. Nachgelagerte Handlungspflichten

1. Rückruf nach Abschluss des Rückrufplans

Nach Art. 32 *RückrufAR* muss der Rückruf weiterhin durchgeführt werden, wenn es auch nach Abschluss des Rückrufplans durch den Hersteller immer noch nicht zurückgerufene fehlerhafte Kraftfahrzeugprodukte gibt. Es bleibt indes weiterhin ungeklärt, ob der Hersteller von seiner Verpflichtung zum weiteren Rückruf befreit ist, wenn der Halter den erforderlichen Rückrufplan des Herstellers abgelehnt hat oder er mit seiner Mitwirkung nach Art. 27 *RückrufAR* in Verzug ist, oder ob er die durch den Halter verursachten zu-

sätzlichen Kosten selbst zu tragen hat. Hierzu wird sich in der Praxis vermutlich eine vernünftige Regelung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit herausbilden.

2. Pflicht zur Aufbewahrung des Rückrufplans

Der Hersteller ist nach Abschluss des Rückrufplans verpflichtet, die Dokumentation über die zurückgerufenen Kraftfahrzeugprodukte für einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren aufzubewahren (Art. 29 *RückrufAR*). Ob diese Dokumentation mit dem Rückrufabschlussbericht i.S.v. § 20 *RückrufVO*¹² gleichzustellen ist oder besondere inhaltliche Anforderungen daran zu stellen sind, ist ebenso unklar. Daher wäre es wünschenswert, wenn dies bei einer Überarbeitung der *RückrufAR* gegebenenfalls geregelt werden könnte.

IV. Rechtsfolgen bei Pflichtverstößen

Teilt der Hersteller dem AQSIQ die Untersuchungs- und Analyseergebnisse gem. § 14 Abs. 2 *RückrufAR* nicht rechtzeitig mit oder verstößt er gegen Art. 29 *RückrufAR* oder gibt der Hersteller die Informationen über fehlerhafte Kraftfahrzeugprodukte und den Rückruf nicht den Bestimmungen gemäß bekannt (Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit), kann nach Art. 35 Nr. 2, Nr. 3 oder Nr. 4 *RückrufAR* jeweils eine Geldbuße in Höhe von 10.000 bis 30.000 RMB verhängt werden.

Wegen fehlender Ermächtigungsgrundlage durch Gesetze oder Verordnungen darf die Zulässigkeit solcher verwaltungsrechtlicher Sanktionen bereits formalrechtlich bezweifelt werden.

D. Zusammenfassung

Die zentralen Punkte der am 1. August 2016 in Kraft getretenen Ausführungsregeln vom 27. November 2015 zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte (*RückrufAR*) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der persönliche Anwendungsbereich wurde wie auch schon in § 11 *RückrufVO* nunmehr in Art. 12 *RückrufAR* über Hersteller und Verkäufer hinaus auf sog. Händler (Importeure, Vermieter, Reparaturwerkstätten) ausgedehnt.

2. Weiterhin gibt es aber ein Nebeneinander der fortgeltenden *RückrufS* aus dem Jahr 2004, der *RückrufVO* aus dem Jahre 2012 sowie der nunmehr hinzugetretenen, konkretisierenden *RückrufAR* aus dem Jahre 2015. Im Einzelfall muss man daher, etwa in Hinblick auf die Pflicht zur Fehlermeldung, alle drei Regelungen parallel prüfen.

3. Es fehlt immer noch an einer (einschränkenden) Legaldefinition von „Einzelteilen“. Denn grundsätzlich kann hierunter jede einzelne Schraube fallen, die Teil eines Kfz-Produktes ist.

4. Bei Reifen unterfallen lediglich die mit dem Fahrzeug ausgelieferten Reifen des Erstausrüsters (Original

Equipment/OE) den *RückrufAR*. Hier befindet sich eine Regelungslücke, weil fehlerhafte oder falsch vom Hersteller freigegebene Reifen anderer Reifenhersteller als des Erstausrüsters erhebliche Sicherheitsrisiken beim Betrieb eines Kfz mit sich bringen können. Sofern der Reifenhersteller nicht der Erstausrüster ist, erfassen ihn nicht die *RückrufAR*. Ob es sich hier um eine bewusste Regelungslücke des Gesetzgebers handelt, bleibt angesichts des hohen Schadensrisikos bei der Verwendung defekter oder nicht passender Kfz-Reifen mehr als fraglich.

5. Die Pflicht zur Aufbewahrung von Informationen in Art. 10 *RückrufAR* wurde zwar auf Grundlage des § 9 *RückrufVO* konkretisiert, gleichzeitig ist der Tatbestand aber weiter und offener formuliert worden, indem die Aufbewahrung „sonstiger Informationen“ als nicht näher definierter, unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt wurde.

Insgesamt haben die Ausführungsregeln zum Rückruf fehlerhafter Kraftfahrzeugprodukte jedoch keine wesentlichen Änderungen oder Überraschungen im Vergleich zur *RückrufVO* von 2012 gebracht.

Positiv ist aber hervorzuheben, dass die Ausführungsregeln sehr viele Regelungen konkretisiert und damit die Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit verwaltungsrechtlicher Entscheidungen gefördert haben.

Ob sich die Geldbußen in den Ausführungsregeln in der Praxis mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage als gerichtsfest zeigen werden, bleibt abzuwarten.

Dessen ungeachtet handelt es sich aber bei den Ausführungsregeln um solide, klare Regelungen, die eine vernünftige Balance zwischen dem öffentlichen Wohl (öffentliche Sicherheit und Ordnung) und den Interessen der Hersteller von Kraftfahrzeugprodukten herstellen. Denn man sollte nicht vergessen, dass der Kraftfahrzeugverkehr in der VR China noch erheblich zunehmen wird, weshalb an die Sicherheit von Kraftfahrzeugprodukten zu Recht ein hoher Standard angelegt wird, um eine Gefährdung der Bevölkerung durch fehlerhafte Kraftfahrzeugprodukte möglichst zu eliminieren.

Einzigartig in diesem Zusammenhang ist das in Art. 6 *RückrufAR* statuierte Jedermann-Recht, sich bei den zuständigen Behörden über potentielle Fehler von Kfz-Produkten zu beschweren. Wenn man böswillig wäre, könnte man hierin Erpressungspotential und Anregung zum Denunziantentum wittern, aber in Wahrheit ist der Hintergrund ein anderer: Der chinesische Gesetzgeber hat erkannt, dass eine staatliche Überwachung letztlich ineffizient ist, egal wie dezidiert sie geplant ist. Um diese Lücken im Sinne sichererer Kfz-Produkte für die Allgemeinheit zu schließen, wird auf die Privatinitiative der einzelnen Bürgerinnen und Bürger gebaut. Um für dieses Beschwerderecht aktiv legitimiert zu sein, muss man nicht einmal Eigentümer oder Besitzer besagten potentiell gefährlichen Kfz-Produktes sein. Eine derartige Überwachung der Produktsicherheit durch die Allgemeinheit ist unter Gesichtspunkten der Effizienz eine vorbildlich gewählte Regelung.

¹² Vgl. dazu *Binding/Vogel* (Fn. 5), S. 19.

* * *

The Measures for the Implementation of the Regulation on the Administration of the Recall of Defective Auto Products of November 27, 2015 – Appropriate Concretisation or Inadequate Bureaucratic Obstacles for Automobile Industry

On January 1, 2016, the Measures for the Implementation of the Regulation on the Administration of the Recall of Defective Auto Products came into force. The author examines (i) how effective these Implementing Measures are in concretising the Regulation on the Administration of the Recall of Defective Auto Products and (ii) whether they will promote the predictability of administrative actions and court decisions or, instead, create additional ambiguities and bureaucratic obstacles for manufacturers of automotive products. In the course of this article, he demonstrates that while the Implementing Measures do not entail significant changes when compared to the underlying Regulation, the concretisation of many regulations has nevertheless been achieved. He concludes, however, that the legality of some of the Implementing Measures remains doubtful.