EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.5.2018
COM(2018) 246 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Anwendung der Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (85/374/EWG)

{SWD(2018) 157 final} - {SWD(2018) 158 final}

1. EINLEITUNG

Seit mehr als drei Jahrzehnten gewährleistet die Produkthaftungsrichtlinie[1] (nachfolgend „die Richtlinie"), dass die Hersteller gegenüber den Verbrauchern für fehlerhafte Produkte haften. Bei ihrer Annahme im Jahr 1985 war die Richtlinie ein mutiges und modernes Instrument, das erhebliche Anpassungen der Zivilgesetzgebungen der Mitgliedstaaten erforderte.

Die Richtlinie war eine der ersten EU-Rechtsvorschriften, die ausdrücklich darauf abzielten, die Verbraucher zu schützen. Durch sie wurde das Konzept der verschuldensunabhängigen Haftung eingeführt, wonach die Hersteller für fehlerhafte Produkte haften, unabhängig davon, ob sie den Fehler verursacht haben. Ferner soll mit der Richtlinie ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet werden, indem ein stabiles und rechtssicheres Umfeld mit gleichen Wettbewerbsbedingungen geschaffen wird, das es Unternehmen ermöglicht, innovative Produkte auf den Markt zu bringen.

Die Richtlinie ergänzt die Produktsicherheitsvorschriften der EU und das sogenannte „neue Konzept" für die Produktsicherheit. Durch das „neue Konzept", das zur selben Zeit wie die Richtlinie eingeführt wurde, sollen Unfälle vermieden werden, indem gemeinsame Sicherheitsvorschriften[2] festgelegt werden, durch die der Binnenmarkt für Waren reibungslos funktionieren und der Verwaltungsaufwand verringert werden kann. Die Richtlinie ist eine Art Sicherheitsnetz, wenn es dennoch zu Unfällen kommt.

Heute haben wir nicht mehr 1985. Die EU und ihre Vorschriften zur Produktsicherheit haben sich ebenso wie Wirtschaft und Technologie weiterentwickelt. Viele heute verfügbare Produkte wären in den 1980er Jahren noch als Science-Fiction betrachtet worden. Die heutigen Herausforderungen, die in Zukunft wohl noch drängender werden, betreffen die Digitalisierung, das Internet der Dinge, künstliche Intelligenz, die Cybersicherheit und noch anderes mehr.

Das exponentielle Wachstum bei Rechenleistung, Datenverfügbarkeit und Fortschritten bei den Algorithmen machen insbesondere die künstliche Intelligenz zu einer der wichtigsten Technologien des 21. Jahrhunderts. Die Kommission hat eine Mitteilung mit dem Titel „Maximising the benefits of Artificial Intelligence" („Den Nutzen von künstlicher Intelligenz optimieren")[3] angenommen, um für ein kohärentes politisches Konzept zu sorgen, bei dem auch rechtliche Probleme berücksichtigt werden. Produktsicherheit und -haftung – sollten Schäden eintreten – sind ein wesentlicher Aspekt bei der Suche nach einer politischen Lösung, wenn gewährleistet werden soll, dass die Gesellschaft, Unternehmen und Verbraucher Europas von künstlicher Intelligenz profitieren.

---

1 Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, http://data.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj.

2 Heute deckt dieser „Rechtsvorschriftstypus" den weitaus größten Teil der auf den EU-Märkten verfügbaren Produkte ab. Er wird ständig aktualisiert, um mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten.

3 Mitteilung der Kommission „Maximising the Benefits of Artificial Intelligence for Europe" (COM(2018) 237).

Da die Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten noch nie bewertet worden ist, hat die Kommission - angesichts dieser jüngsten technischen Entwicklungen - eine Bewertung der Richtlinie vorgenommen, um zu beurteilen, wie sie sich bewährt. Bei der Bewertung wurden die jüngsten technologischen Entwicklungen berücksichtigt. Im Einzelnen wurde untersucht, ob die Richtlinie: i) die ursprünglichen Ziele weiterhin wirksam erreicht, ii) effizient ist, iii) mit den einschlägigen EU-Vorschriften übereinstimmt, iv) nach wie vor relevant ist, indem die jüngsten technologischen Veränderungen berücksichtigt werden, sowie v) ob das EU-Produkthaftungsrecht für Unternehmen und Geschädigte weiterhin einen Mehrwert darstellt.[4]

Bei der Bewertung wurde ebenfalls geprüft, ob die Richtlinie in ihrer derzeitigen Form noch ihren Zweck erfüllt. Trägt sie den Herausforderungen im Zusammenhang mit zunehmend autonomen Geräte und Cybersicherheit angemessen Rechnung? Wie sieht es in puncto Nachhaltigkeit und der Verwirklichung einer Kreislaufwirtschaft aus? Schreckt die Richtlinie Hersteller unnötigerweise davon ab, innovative Produkte in Verkehr zu bringen? Oder umgekehrt: Hält sie Hersteller vom Inverkehrbringen fehlerhafter und unsicherer Produkte ab? Werden Geschädigte in einer Welt im Wandel noch immer geschützt?

Die Bewertung hat gezeigt, dass die Produkthaftungsrichtlinie nach wie vor ein geeignetes Instrument ist, auch wenn die Produkte heute wesentlich komplexer sind als 1985.

Allerdings müssen wir das rechtliche Verständnis bestimmter Begriffe (z. B. Produkt, Hersteller, Fehler, Schaden und Beweislast) präzisieren und uns näher mit bestimmten Produkten (z. B. Arzneimittel) befassen, die eine Herausforderung für die Leistungsfähigkeit der Richtlinie darstellen können.

Außerdem hat eine vorläufige Analyse der Frage, wie sich die neuen digitalen Technologien auf das Funktionieren der Richtlinie auswirken, eine Reihe von Problemen aufgezeigt. Angesichts dieses Befundes wird die Kommission eine groß angelegte Konsultation durchführen, um mit allen Interessenträgern zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen. Ziel ist es, einen umfassenden Leitfaden für die zeitgemäße Anwendung der Richtlinie zu erstellen. Darüber hinaus wird sie prüfen, inwieweit neue digitale Technologien in der derzeitigen Richtlinie angemessen berücksichtigt werden können. Der Leitfaden und die Bewertung werden uns helfen, den Weg für einen Produkthaftungsrahmen zu ebnen, der für die digitale industrielle Revolution geeignet ist.

Wir wollen dafür sorgen, dass: i) die EU auch in Zukunft über ein innovationsförderndes Produkthaftungssystem verfügt, ii) in der EU in Verkehr gebrachte Produkte sicher sind[5] und iii) Personen, die durch fehlerhafte Produkte geschädigt werden, bei Unfällen Schadenersatz fordern können. Wir tragen sowohl für die Unternehmen als auch für die Menschen, die geschädigt werden, eine Verantwortung. Dies ist unsere Marschrichtung. Wir müssen umsichtig und vernünftig durch die nächsten technologischen Veränderungen navigieren, um beide Ziele gleichermaßen zu erreichen.

---

4 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „Evaluation of Council Directive 85/374/EEC“ (Bewertung der Richtlinie 85/374/EWG des Rates) (SWD(2018) 157).

5 Über die bereits bestehenden Produktvorschriften hinaus.

2. DIE WESENTLICHEN MERKMALE DER RICHTLINIE

Die Richtlinie gilt für alle beweglichen Waren, auch wenn sie in eine andere bewegliche Ware eingebaut sind, und schließt ausdrücklich die Elektrizität ein. Außerdem wird das Konzept der **verschuldensunabhängigen Haftung** der Hersteller[6] eingeführt. Nach den EU-Sicherheitsvorschriften[7] haften die Hersteller für ihre Produkte . Wenn ein Produkt schadhaft ist und Personen- oder Sachschäden von über 500 EUR an einem Gegenstand, der vor allem für den privaten Ge- oder Verbrauch bestimmt ist, verursacht, haften die Hersteller unabhängig davon, ob sie schuldhaft gehandelt haben oder nicht. Ein Produkt gilt als fehlerhaft, wenn es nicht die Sicherheit bietet, die eine Person erwarten darf.[8]

Beispiel: *Beim Fahren eines Autos musste eine Person einem unerwartet auftretenden Hindernis ausweichen. Sie kam von der Straße ab, und ihr Fahrzeug wurde kräftig durchgeschüttelt. Die Airbagsensoren hielten dies für einen Unfall und lösten die Airbags aus. Einer der seitlichen Airbags traf den Fahrer am Hals, drückte die Arterie zusammen und verursachte einen Schlaganfall. Die Gerichte versuchten festzustellen, ob der Hersteller das Risiko einer Fehlfunktion der Sensoren korrekt berechnet hatte. Die Forderung wurde von zwei Instanzen abgewiesen, dann aber auf einer höheren Ebene für nichtig erklärt. Der Fall wurde letztlich außergerichtlich beigelegt.*

Die verschuldensunabhängige Haftung ist ein wirksames Instrument zum Schutz von Geschädigten. Es gibt jedoch eine Reihe von Umständen, unter denen die Richtlinie den Herstellern erlaubt, bestimmte kalkulierte Risiken beim Inverkehrbringen innovativer Produkte einzugehen. Der Hersteller haftet nicht, wenn er nachweisen kann, dass: i) der Fehler nicht vorlag, als das Produkt in Verkehr gebracht wurde, ii) der Fehler darauf zurückzuführen ist, dass das Produkt verbindlichen hoheitlich erlassenen Normen entspricht oder iii) aufgrund des technischen Kenntnisstandes zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens die Feststellung des Fehlers nicht möglich war. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, von der letztgenannten Ausnahme abzuweichen.

Beispiel: *Eine Person wurde schwer verletzt, als die Vorderbremse des gebrauchten Motorrads, das sie fuhr, ohne Warnung blockierte und sie vom Rad geworfen wurde. Das Motorrad war gut gewartet worden, hatte einen niedrigen Kilometerstand und war erst zwei Jahre alt. Der Kläger klagte in erster Instanz und gewann. Der Einspruch des Herstellers scheiterte, weil das Gericht erklärte, dass der Kläger nicht nachweisen musste, dass ein bestimmter Entwicklungs- und Herstellungsfehler vorlag, damit ein Mangel konstatiert werden kann, und dass er auch nicht nachweisen musste, wie der Fehler verursacht wurde. Der Kläger hatte lediglich nachzuweisen, dass ein Mangel zu dem maßgeblichen Zeitpunkt vorlag und dies zu dem Unfall führte. Das Gericht befand aufgrund des Sachverständigengutachtens, dass ein Defekt an den Bremsen dieses Motorrads vorgelegen haben musste. Diese Anfälligkeit war bei anderen Motorrädern desselben Typs nicht gegeben, sodass das Gericht zu Recht davon ausgehen konnte, dass*

---

6 Unter den Begriff „Hersteller“ fällt der Hersteller eines Endprodukts, eines Grundstoffs oder eines Teilprodukts sowie jede Person, die sich als Hersteller ausgibt, indem sie ihren Namen, ihr Warenzeichen oder ein anderes Erkennungszeichen auf dem Produkt anbringt (vgl. Artikel 3 der Richtlinie).

7 Nach den EU-Sicherheitsvorschriften haftet der Hersteller stets dafür, dass ein Produkt die Anforderungen der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften erfüllt, selbst wenn eine obligatorische Konformitätsbewertung durch Dritte erfolgt.

8 Dabei werden alle Umstände berücksichtigt, einschließlich der Aufmachung des Produkts, seiner vernünftigerweise zu erwartenden Verwendung und der Zeit, zu der das Produkt in den Verkehr gebracht wurde. Gemäß Artikel 6 der Richtlinie darf ein Produkt nicht allein deshalb als fehlerhaft angesehen werden, weil anschließend ein besseres Produkt in den Verkehr gebracht wird.

diese besonderen Bremsen defekt waren und der Kläger seinen Fall glaubhaft vorgebracht hatte.

Ab dem Tag, an dem ihnen der Fehler bekannt wird, haben Geschädigte drei Jahre Zeit, um Schadenersatz zu verlangen. Ansprüche verfallen 10 Jahre, nachdem das Produkt in Verkehr gebracht wurde. Um ihre Ansprüche geltend zu machen, müssen die Geschädigten den Schaden, den Fehler und den ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Fehler und dem Schaden nachweisen.

3. UMSETZUNG DER RICHTLINIE

Gemäß der Richtlinie muss die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament alle fünf Jahre über ihre Umsetzung Bericht erstatten.[9] Dies ist der fünfte Bericht, und er wird durch eine Bewertung ergänzt.

Die Kommission erhielt im Berichtszeitraum 2011-2017 keine Beschwerden und leitete kein Vertragsverletzungsverfahren ein. In der Richtlinie jedoch nicht alle Aspekte der Produkthaftung geregelt oder vereinheitlicht. Es gibt Raum für unterschiedliche nationale Regelungen, z. B. für Systeme zur Schadensregulierung oder zum Nachweis von Schäden. Diese bleiben den Mitgliedstaaten überlassen. Die Mitgliedstaaten können auch andere einzelstaatliche Regelungen für die verschuldensabhängige Haftung der Hersteller einführen oder beibehalten.

Fünf Mitgliedstaaten haben die „Ausnahmeregelung für das Entwicklungsrisiko“ nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie übernommen, nach der ein Hersteller auch dann haftet, wenn der vorhandene Fehler nach dem Stand der Wissenschaft und Technik zu dem Zeitpunkt, zu dem das betreffende Produkt in den Verkehr gebracht wurde, nicht erkannt werden konnte. Zwei Mitgliedstaaten wenden diese Regelung auf alle Branchen[10] an, zwei weitere schließen speziell Arzneimittel[11] aus, einer schließt Produkte des menschlichen Körpers[12] aus.

Die Ergebnisse der Bewertung lassen darauf schließen, dass die meisten Produkthaftungsklagen zwischen 2000 und 2016 außergerichtlich gelöst wurden. 46 % der Fälle wurden in direkten Verhandlungen, 32 % vor Gericht, 15 % durch alternative Streitbeilegungsverfahren und 7 % durch andere Mittel, z. B. durch den Versicherer der haftenden Partei, gelöst.[13] In der für die Bewertung in Auftrag gegebenen externen Studie

---

9 KOM(95) 617 endg., KOM(2000) 893 endg., KOM(2006) 496 endg. und KOM(2011) 547 endg. In früheren Berichten wurde ein Anstieg der Zahl der mit der Richtlinie zusammenhängenden Fälle festgestellt. Es wurde ferner ein breiter Konsens darüber festgestellt, dass es einen Produkthaftungsrahmen auf EU-Ebene geben muss. Allerdings werden bestimmte Diskussionen über einige der in der Richtlinie verwendeten Begriffe, z. B. über die Beweislast, schon lange geführt. Abgesehen von der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch die Richtlinie 1999/34/EG hat die Kommission keine Änderung in Betracht gezogen.

10 Finnland und Luxemburg.

11 Nach dem ungarischen Zivilgesetzbuch ist der Hersteller eines pharmazeutischen Erzeugnisses selbst dann haftbar, wenn der Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse zu dem Zeitpunkt, zu dem das Arzneimittel in den Verkehr gebracht wurde, nicht solcherart war, dass der Fehler festgestellt werden konnte. In ähnlicher Weise heißt es im spanischen königlichen Gesetzesdekret Nr. 1/2007 vom 16. November 2007, dass die Hersteller von Arzneimitteln oder Lebensmitteln, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, nicht die in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie vorgesehene Ausnahme in Anspruch nehmen können.

12 Frankreich.

13 Diese Prozentsätze beruhen auf den Antworten auf die öffentliche Konsultation und sind Durchschnittswerte aus den 28 Mitgliedstaaten.

wurden 798 Produkthaftungsklagen im Zeitraum von 2000 bis 2016 ermittelt.[14] Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die Zahl der Fälle in Wahrheit höher lag und nicht alle Fälle in den abgefragten öffentlichen und privaten Datenbanken enthalten waren. Die am stärksten betroffenen Produkte sind Rohstoffe (21,2 % der Fälle), Arzneimittel (16,1 %), Fahrzeuge (15,2 %) und Maschinen (12,4 %). Die festgestellten Arten von Schäden beziehen sich auf die Merkmale der einzelnen Produkte.[15]

4. RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFS 2011-2017

Während die Zahl der Gerichtsverfahren auf nationaler Ebene und in den betroffenen Branchen nicht auf die Prävalenz einer bestimmten Branche hindeutet, zeigt sich ein anderes Bild, wenn man Fälle betrachtet, die vor den Gerichtshof der Europäischen Union gebracht wurden. Die vier Urteile des Gerichtshofs im Berichtszeitraum betrafen Medizinprodukte und Arzneimittel, was auf spezifische Probleme bei der Anwendung der Richtlinie auf Gesundheitsprodukte hinweisen könnte.

In einem Fall, in dem ein Patient während eines chirurgischen Eingriffs Verbrennungen durch ein fehlerhaftes Krankenhausbett erlitten hatte, bestätigte der Gerichtshof, dass die Richtlinie nur für Hersteller gilt und nicht für Dienstleister, die möglicherweise Produkte verwenden, die sich als fehlerhaft erweisen.[16] Die Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, für die Dienstleister eine verschuldensunabhängige Haftung vorzusehen, solange sie die in der Richtlinie vorgesehene verschuldensunabhängige Haftung der Hersteller für ihre Produkte in keiner Weise einschränken.

Der größte Stolperstein auf dem Weg zu Schadenersatzleistungen ist die Beweislast des Geschädigten beim Nachweis, dass ein Kausalzusammenhang zwischen dem Produktfehler und dem Schaden besteht. Der Gerichtshof hat dies durch die Akzeptierung nationaler Vorschriften, die dem Geschädigten dabei helfen, diesen Nachweis zu erbringen, erheblich erleichtert; Voraussetzung ist, dass die Beweislast nach wie vor beim Geschädigten liegt, wie in der Richtlinie vorgesehen. So wies der Gerichtshof beispielsweise darauf hin, dass nationale Vorschriften, die den Verbrauchern das Recht einräumen, vom Hersteller eines Arzneimittels Auskünfte über dessen Nebenwirkungen zu verlangen, akzeptiert werden können, da sie nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.[17] Solche Regeln erleichtern es dem Geschädigten, die Haftung des Herstellers festzustellen. Darüber hinaus akzeptierte der Gerichtshof nationale Beweisregelungen, wonach ein nationales Gericht bestimmte faktische Beweismittel als ernsthafte, klare und übereinstimmende Indizien für einen Fehler eines Produkts betrachten kann, die einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Schaden begründen können, selbst wenn keine schlüssigen wissenschaftlichen Beweise dafür vorliegen.[18] Vor allem bei Nebenwirkungen von Arzneimitteln, bei denen die Beweislage häufig nicht eindeutig ist, können Geschädigte so leichter Entschädigung erlangen. Der Gerichtshof wies ferner darauf hin, dass Produkte einer Gruppe oder derselben Produktionsserie mit einem potenziellen Fehler als fehlerhaft angesehen werden können, ohne dass der tatsächliche Fehler des einzelnen Produkts festzustellen

---

14 Technopolis: Evaluation Study of Council Directive 85/374/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative burdens of the Member States concerning liability for defective products (Bewertungsstudie zur Richtlinie 85/374/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte).

15 Angaben beruhen auf der Analyse von 547 Fällen nach der Kombinierten Nomenklatur.

16 Urteil vom 21. Dezember 2011, Rechtssache C-495/10.

17 Urteil vom 20. November 2014, Rechtssache C-310/13.

18 Urteil vom 21. Juni 2017, Rechtssache C-621/15.

ist.[19] Die Kosten der Maßnahme, die zur Beseitigung dieser potenziell fehlerhaften Produkte erforderlich ist, gelten demnach ebenfalls als Schäden im Sinne der Richtlinie.[20]

Beispiel: Schrittweise Verschlechterung von Herzschrittmachern: *Ein Hersteller von Herzschrittmachern informierte Ärzte, dass ein zur hermetischen Versiegelung seiner Herzschrittmacher verwendetes Bauteil möglicherweise einem sukzessiven Verfall unterliege. Dieser könne zur vorzeitigen Batterieerschöpfung mit Verlust der Telemetrie und/oder der Herzstimulationstherapie ohne Vorwarnung führen. Der Hersteller empfahl, solche Herzschrittmacher gegebenenfalls auszutauschen, und erklärte, er werde kostenlos Ersatzgeräte zur Verfügung stellen. Zwei Patienten erhielten kostenlose neue Herzschrittmacher. Die fehlerhaften Herzschrittmacher wurden ohne weitere Prüfung vernichtet. Das Versicherungsunternehmen forderte nach der Richtlinie Schadenersatz vom Hersteller, wobei auch die Kosten des Austauschs der Herzschrittmacher als Schaden geltend gemacht wurden.*

5. BEWERTUNG DER RICHTLINIE

Die Bewertung der Kommission stützt sich auf eine externe Studie, deren Ergebnisse in dem begleitenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen[21] analysiert werden. Im Rahmen der Bewertung wurde untersucht: (i) ob die Richtlinie ihre ursprünglichen Ziele, nämlich die Haftung der Hersteller, das Funktionieren des Binnenmarktes sowie den Schutz und die Entschädigung von Geschädigten sicherzustellen, noch erfüllt, und, (ii) ob sie Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert unter Beweis stellte.

5.1. Wirksamkeit

Die Interessenträger sind sich generell dessen bewusst, dass die Hersteller für Fehler ihrer Produkte haften. Die Industrie ist insgesamt mit der Richtlinie als Mittel zur Gewährleistung der Haftung für fehlerhafte Produkte zufrieden. Die Verbraucherorganisationen hingegen bemängeln, dass es für Geschädigte schwierig ist, einen Zusammenhang zwischen Schaden und Fehler nachzuweisen, insbesondere weil sie etwaige Kosten zur Erbringung dieses Nachweises verauslagen müssen und weil sie hinsichtlich der technischen Informationen über das Produkt benachteiligt sind. Die Bewertung ergab, dass dies den größten Stolperstein für die Verbraucher auf dem Weg zu einer Entschädigung darstellt. Dabei handelt sich jedoch um eine Vorschrift, die nicht aufgehoben werden kann. Die Schwelle von 500 EUR und die Verjährungsfrist für Schadenersatzansprüche (insbesondere bei bestimmten Produkten wie Arzneimittel) begrenzen auch die Zahl der Fälle, in denen Verbraucher auf Schadenersatz klagen können.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Richtlinie zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen dem Schutz jener, die geschädigt wurden, und der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt beiträgt. Einige der Konzepte der Richtlinie erfordern jedoch Leitlinien und/oder Klarstellungen, da sie die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen. Ein besseres gemeinsames Verständnis dessen, was unter

[19] Urteil vom 5. März 2015 in den verbundenen Rechtssachen C-503/13 und C-504/13.
[20] Ebenda.
[21] Siehe begleitendes Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SWD(2018) 157) zur Bewertung der Richtlinie.

„Produkt“, „Schaden“ und „Fehler“ zu verstehen ist, sowie Klarstellungen zur Beweislast würden die Wirksamkeit der Richtlinie erhöhen.

Was die neuen Technologien betrifft, so konnten aufgrund fehlender Informationen über spezifische Gerichtsverfahren, Verbraucherbeschwerden oder einschlägige praktische Erfahrungen von Interessenträgern keine endgültigen Schlussfolgerungen gezogen werden.[22] Angesichts der besonderen Merkmale dieser Technologien (insbesondere ihrer Komplexität und Autonomie) muss die Kommission allen offenen Fragen weiterhin nachgehen. Einige dieser Merkmale können die Frage aufwerfen, ob der bestehende Produkthaftungsrahmen geeignet ist, einen wirksamen Rechtsschutz für die Verbraucher und die Stabilität der Investitionen von Unternehmen zu gewährleisten. Andere Aspekte können hingegen durch die geltende Richtlinie angemessen geregelt werden. Die Kommission wird etwaige Herausforderungen im Zuge der Folgemaßnahmen zu diesem Bericht eingehend prüfen.

5.2. Effizienz

Die Richtlinie zielt auf einen Interessenausgleich zwischen den Geschädigten und den Herstellern ab. Ihre Kostenverteilung stellt einen unmittelbaren Kompromiss dar: Was den Geschädigten zugutekommt, geht zulasten der Hersteller und umgekehrt. Die Hauptbelastung für die Hersteller ist die verschuldensunabhängige Haftung. Für die Verbraucher ergeben sich die Kosten aus der Beweislast, der Schwelle von 500 EUR und den Verjährungsfristen. Die Begriffe sind einfach, ihre Anwendung jedoch nicht in jedem Fall.

Insgesamt gilt die Richtlinie als effizient bei der Sicherstellung eines stabilen Rechtsrahmens für den Binnenmarkt und für die Harmonisierung des Verbraucherschutzes. Das mit der Richtlinie verbundene Kosten/Nutzen-Gleichgewicht erweist sich für die Geschädigten je nach Mitgliedstaat und Branche oder Produktart uneinheitlich. Die Kosten für den Nachweis eines Fehlers hängen davon ab, wie komplex ein Produkt ist. Bei pharmazeutischen Erzeugnissen beispielsweise sind die Kosten möglicherweise nicht gerecht zwischen Herstellern und Geschädigten verteilt. Darüber hinaus spielen auch andere Faktoren eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Effizienz der Richtlinie. Ein besonderer Faktor, der den größten Verwaltungsaufwand ausmacht, sind die Kosten und die Dauer der Gerichtsverfahren. Diese unterscheiden sich erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen und haben eher direkte Folgen für die Geschädigten als für die Hersteller. Da diese jedoch nicht auf in der Richtlinie selbst festgelegte Auflagen zurückzuführen sind, wurde in dieser Hinsicht kein besonderes Potenzial für Vereinfachung festgestellt.

5.3. Kohärenz

Die Richtlinie existiert nicht in einem Rechtsvakuum, sodass sie nicht isoliert betrachtet werden darf. Sie ist fester Bestandteil eines EU-Rechtsrahmens, der das Funktionieren des Binnenmarkts sicherstellen, Innovation und Wachstum durch technologieneutrale Sicherheitsvorschriften fördern und die Sicherheit und das Wohlergehen der Verbraucher schützen soll.

[22] Die externe Studie, auf die sich die Bewertung stützte, konnte nur ein Gerichtsverfahren feststellen, bei dem der Streitgegenstand konkret mit den neuen digitalen Technologien zusammenhing. Der Fall bezog sich auf eine Datenspeichereinheit in Bulgarien. (Bulgarien, Fall Nr. 20942/2012).

Die Bewertung ergab, dass die Richtlinie mit den einschlägigen EU-Vorschriften in Einklang steht. Dabei wurden sowohl die bestehenden und die vorgeschlagenen EU-Vorschriften zum Verbraucherschutz im Bereich der vertraglichen Haftung als auch die Vorschriften für die Streitbeilegung betrachtet.[23] Noch wichtiger ist, dass die Richtlinie mit den EU-Vorschriften über die Produktsicherheit im Einklang steht, die in den harmonisierten EU-Vorschriften für die Produktsicherheit[24] und in der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit[25] festgelegt sind. In den EU-Produktsicherheitsvorschriften ist das Sicherheitsniveau festgelegt, das die in der EU in Verkehr gebrachten Produkte erreichen müssen. Dies wiederum entspricht dem Sicherheitsniveau für diese Produkte, das ein Geschädigter nach Maßgabe der Richtlinie zu erwarten berechtigt ist. Zudem sind die Hersteller von der Haftung befreit, wenn sie nachweisen können, dass ein Fehler auf die Einhaltung dieser Vorschriften zurückzuführen ist. Da der technologische Wandel auch entsprechende Änderungen des EU-Rechts nach sich zieht, muss diese Kohärenz in den allgemeinen Vorschriften beibehalten werden.[26]

5.4. Relevanz

Die Richtlinie hatte über drei Jahrzehnte technischer Innovationen Bestand. Das ursprüngliche Erfordernis, die Herstellerhaftung, den Verbraucherschutz und den unverfälschten Wettbewerb sicherzustellen, ist nach wie vor relevant. Was die neuen

---

23 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte (COM/2015/0634 final); geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Online-Warenhandels und anderer Formen des Fernabsatzes von Waren, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2017/0637 final).

24 Z. B. Richtlinie 2006/42/EG über Maschinen, Richtlinie 2009/48/EG über die Sicherheit von Spielzeug, Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, Richtlinie 2013/53/EU über Sportboote und Wassermotorräder und zur Aufhebung der Richtlinie 94/25/EG, Richtlinie 2014/29/EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung einfacher Druckbehälter auf dem Markt, Richtlinie 2014/33/EU zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge, Richtlinie 2014/35/EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung elektrischer Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen auf dem Markt, Richtlinie 2014/53/EU über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG, Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 sowie zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates, Verordnung (EU) 2017/746 über In-vitro-Diagnostika und zur Aufhebung der Richtlinie 98/79/EG und der Beschluss 2010/227/EU der Kommission.

25 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Produktsicherheit. Andere EU-Vorschriften im Verkehrsbereich übertragen den Herstellern oder Wirtschaftsbeteiligten die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des sicheren Zustands von Fahrzeugen, Flugzeugen oder Schiffen.

26 Die Bewertung der Maschinenrichtlinie hat bereits ergeben, dass neue digitale Technologien in den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen der Richtlinie nicht ausdrücklich behandelt werden. Es wird auch darauf zu achten sein, ob die Entwicklungsrisiko-Klausel und die Möglichkeit, davon abzuweichen, zu einer regulatorischen Fragmentierung führen, die für die Verbreitung der künstlichen Intelligenz problematisch sein könnte.

technologischen Entwicklungen angeht, haben sich die Interessenträger jedoch besorgt darüber geäußert, ob die Konzepte der Richtlinie in ihrer derzeitigen Ausdrucksform weiterhin relevant bleiben können. Es ist unklar, was ein Produkt von einer Dienstleistung unterscheidet (z. B. beim Internet der Dinge, wo Produkte und Dienstleistungen interagieren), in welchem Umfang die Schäden erfasst werden (derzeit begrenzt auf Sachschäden) und was unter dem Begriff „Fehler“ zu verstehen ist.

Es wird auch besonderer Analysen bedürfen, z. B. bei Arzneimitteln aufgrund ihrer Komplexität und bei überholten Produkten aufgrund ihrer veränderten Art, die zu Problemen führen könnten, die sie von anderen Produktkategorien unterscheiden.

Die Beantwortung dieser Fragen erfordert zusätzliche Forschungsarbeiten und eine klare Antwort, damit sowohl für die Hersteller als auch für die Verbraucher Rechtssicherheit hergestellt ist.

5.5. EU-Mehrwert

Die Richtlinie ist ein fester Bestandteil der EU-Binnenmarktvorschriften. Ihr Nutzen ist unbestritten. Sie bietet einen einheitlichen Verbraucherschutz, indem sie als Sicherheitsnetz dient, das die EU-Produktsicherheitsvorschriften ergänzt. Die Richtlinie schafft auch ein sensibles Gleichgewicht zwischen Innovation und Schutz, das so nur auf EU-Ebene erreicht werden kann, um eine Fragmentierung des Marktes und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Eine Aufhebung der Richtlinie würde zu einer Fragmentierung und unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus führen, da die nationalen Gerichte ausschließlich nationale Vorschriften oder nationales Vertrags- oder Deliktrecht anwenden würden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Richtlinie parallel zu den nationalen Instrumenten existiert und daher noch Spielraum für unterschiedliche nationale Ansätze besteht.

6. FAZIT: EINE VIERTE INDUSTRIELLE REVOLUTION – EIN PRAKTISCHES HAFTUNGSKONZEPT

Die Probleme, mit denen wir heute konfrontiert sind, unterscheiden sich in gewissem Maße von den Problemen in der weitgehend analogen Welt von 1985. Wir erleben eine weitere technologische Revolution. Die Wirtschaft und die Produkte selbst werden zunehmend vernetzt, digital, autonom und intelligent. Wie in der Mitteilung über künstliche Intelligenz[27] dargelegt, benötigen wir eine kohärente und umfassende Antwort auf diese Herausforderungen.

Die Richtlinie deckte bislang eine breite Palette von Produkten und technologischen Entwicklungen ab. Sie ist grundsätzlich ein nützliches Instrument für den Schutz von Geschädigten und für die Gewährleistung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, indem die Vorschriften für die Geschädigten und die Unternehmen in den von ihr erfassten Punkten harmonisiert werden. Es handelt sich hier um einen Bereich, in dem EU-weite Vorschriften einen eindeutigen Mehrwert bieten. Der Vorteil einer Regelung der Produkthaftung auf EU-Ebene ist unbestritten.

Dies bedeutet nicht, dass die Richtlinie perfekt ist.

[27] Mitteilung der Kommission „Maximising the Benefits of Artificial Intelligence for Europe” (COM(2018) 237).

Ihre Wirksamkeit wird durch Konzepte (wie „Produkt“, „Hersteller“, „Fehler“, „Schaden“ oder die Beweislast) beeinträchtigt, die in der Praxis wirksamer sein könnten. Wie die Bewertung auch gezeigt hat, gibt es Fälle, in denen die Kosten nicht gleichmäßig auf Verbraucher und Hersteller verteilt sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Beweislast komplex ist, wie dies bei einigen neuen digitalen Technologien oder bei Arzneimitteln der Fall sein kann.

Damit sie künftig relevant bleiben kann, würde die Richtlinie von einer Präzisierung dieser Punkte profitieren. Die Richtlinie deckt ein breites Spektrum von Produkten und möglichen Szenarien ab. Leitlinien können dazu beitragen, diese Konzepte effizienter zu machen und ihre dauerhafte Relevanz hervorzuheben.

Unser Ziel ist es, weiterhin einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Verbraucher und der Hersteller bei allen Erzeugnissen sicherzustellen:

Einige der im Jahr 1985 eindeutig definierten Begriffe wie „Produkt“ und „Hersteller“ oder „Fehler“ und „Schaden“ sind heute weniger scharf umrissen. Die Entwicklung der Industrie tendiert zunehmend zur Integration in verschiedene Akteure umfassende, globale Wertschöpfungsketten mit hohem Dienstleistungsanteil.[28] Produkte können immer mehr außerhalb der Kontrolle des Herstellers verändert, angepasst und überholt werden. Darüber hinaus werden sie von einem höheren Maß an Autonomie gekennzeichnet. Neue Geschäftsmodelle brechen die traditionellen Märkte auf. Die Folgen dieser Entwicklungen für die Produkthaftung bedürfen weiterer Überlegungen. Letztendlich muss der Hersteller für das Produkt verantwortlich sein und bleiben, das er in den Verkehr bringt, und die Geschädigten müssen nachweisen können, dass ein Schaden durch einen Fehler verursacht wurde. Sowohl die Hersteller als auch die Verbraucher müssen durch einen klaren Sicherheitsrahmen wissen, welche Sicherheitserwartungen sie an die Produkte stellen können.

Im Gegenzug wird die Entwicklung eines starken Binnenmarkts für Cybersicherheitsprodukte und -dienste dadurch behindert, dass bislang nicht gelöste Probleme bei der Zuweisung von Schäden für Unternehmen und Lieferketten bestehen, wie die Kommission in ihrer Mitteilung „Abwehrfähigkeit, Abschreckung und Abwehr: die Cybersicherheit in der EU wirksam erhöhen“[29] dargelegt hat. Auch hier muss den Verbrauchern und Unternehmen klar sein, welches Sicherheitsniveau sie erwarten können, und sie müssen wissen, an wen sie sich wenden können, wenn ein Mangel an Cybersicherheit zu materiellen Schäden führt.

Das Vertrauen der Verbraucher im Binnenmarkt wurde jüngst durch grenzübergreifende Probleme von großer Tragweite, die zahlreiche Verbraucher EU-weit betreffen, wie der „Dieselgate“-Skandal, beeinträchtigt. In ihrem „New Deal for Consumers“ (Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher) schlägt die Kommission – neben anderen Maßnahmen – vor, die Rechtsschutzsysteme zu modernisieren und den Verbrauchern die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern.[30] Damit der Binnenmarkt sein Potenzial voll entfalten kann, müssen wir den Verbrauchern zusichern, dass ihre Rechte geachtet werden.

---

28 Ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss, ist der direkte Online-Verkauf aus Drittländern.

29 COM(2017) 450.

30 COM(2018) 183, COM(2018) 184, COM(2018) 185.

Andere umfassendere Aspekte erfordern ähnliche Aufmerksamkeit. Dies ist vor allem im Kontext einer nachhaltigeren Ausrichtung der Wirtschaft von Bedeutung, in der Produkte überholt, ausgebessert und wiederverwendet werden. Wer gilt als Hersteller dieser Produkte, z. B. bei Reparatur, Wiederverwendung und Überholung? Und wie ist mit der Tatsache umzugehen, dass alle Vorabentscheidungen des Gerichtshofs zu Arzneimitteln und Medizinprodukten darauf hindeuten, dass für diese Branche besondere Merkmale gelten?

Die Kommission hat eine Sachverständigengruppe für die Haftung ins Leben gerufen, um die Auswirkungen dieser Entwicklungen im Einzelnen zu untersuchen. Die Gruppe tritt in zwei Formationen zusammen. Die erste setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Industrie, der Verbraucherorganisationen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zusammen: Sie wird die Kommission bei der Auslegung, Anwendung und möglichen Aktualisierung der Richtlinie unterstützen, auch im Lichte der Entwicklungen in der EU und der nationalen Rechtsprechung, der Auswirkungen neuer und neu entstehender Technologien und sonstiger Entwicklungen im Bereich der Produkthaftung. Die andere Formation der Sachverständigengruppe, die sich ausschließlich aus unabhängigen Hochschulfachleuten und Praktikern zusammensetzt, wird prüfen, ob die Haftungsregelung insgesamt geeignet ist, die Verbreitung neuer Technologien durch Förderung der Investitionsstabilität und des Verbrauchervertrauens zu erleichtern.[31]

Die Kommission ist bestrebt, einen positiven und verlässlichen Rahmen für die Produkthaftung zu schaffen, der Innovation, Beschäftigung und Wachstum fördert und gleichzeitig den Verbraucherschutz und die Sicherheit der breiten Öffentlichkeit gewährleistet. Wir werden Mitte 2019 Leitlinien für die Richtlinie herausgeben und einen Bericht über die weiter reichenden Auswirkungen sowie eventuelle Lücken und Orientierungshilfen für den Haftungs- und Sicherheitsrahmen für die künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge und die Robotik veröffentlichen. Erforderlichenfalls wird die Kommission bestimmte Aspekte der Richtlinie, wie die Begriffe „Fehler“, „Schaden“, „Produkt“ und „Hersteller“, aktualisieren. Der allgemeine Grundsatz der verschuldensunabhängigen Haftung wird allerdings unberührt bleiben.

Ein kohärenter, technologieneutraler Sicherheitsrahmen sollte Unfälle möglichst weitgehend verhindern. Wenn es jedoch zu Unfällen kommt, sollte unser Haftungsrahmen dafür sorgen, dass die Geschädigten Schadenersatz erhalten.

[31] In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Haftung für neue digitale Technologien (SWD(2018) 137) wurden bereits einige Fragen aufgeworfen, die in dieser Formation zu erörtern sind.