



# Forderungen der Bundesfachgruppe Freie Werkstätten des ZDK zur Veränderung der Leitlinien in Zusammenhang mit der Verlängerung der Verordnung (EU) Nr. 461/2010 (Kfz-Gruppenfreistellungsverordnung - Kfz-GVO)

## 1 Vorbemerkungen

Mit der am 01.06.2010 in Kraft getretenen Verordnung (EU) Nr. 461/2010 (Kfz-Gruppenfreistellungsverordnung - Kfz-GVO) wurde der Wettbewerb für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen gestärkt, insbesondere durch den erleichterten Zugang zu erforderlichen Reparatur- und Wartungsinformationen.

Insofern begrüßen wir die Absicht der Europäischen Kommission, die Kfz-Gruppenfreistellungsverordnung um weitere fünf Jahre zu verlängern.

Allerdings hat sich das bisherige Wettbewerbsumfeld im Kraftfahrzeugsektor in den vergangenen Jahren zunehmend verändert. Insbesondere die Auswirkungen des technologischen, digitalen und ökologischen Wandels erfordern eine Anpassung der ergänzenden Leitlinien für vertikale Beschränkungen in Vereinbarungen über den Verkauf und die Instandsetzung von Kraftfahrzeugen und den Vertrieb von Kraftfahrzeugersatzteilen.

Da die nachfolgend aufgeführten Verhaltensweisen zu Einschränkungen, Verhinderungen oder Verfälschungen des Wettbewerbs im Kraftfahrzeugsektor führen, sollten sie mit der Novellierung der ergänzenden Leitlinien möglichst missbilligend dargestellt werden mit dem Ziel ihrer Verhinderung. Dabei sollten auch die "Häufig gestellten Fragen zur Anwendung des EU-Kartellrechts im Kraftfahrzeugsektor" überarbeitet und aktualisiert werden, da sie sich in der Praxis als sehr gutes Instrument bewährt haben.

## 2 Detaillierte Forderungen der Bundesfachgruppe "Freie Werkstätten"

### 2.1 Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen für Kraftfahrzeuge

#### **Fairer Zugriff auf Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI)**

Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI) sind für das Funktionieren des Wettbewerbs im Kraftfahrzeugsektor von essentieller Bedeutung (Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI) umfassen gemäß Artikel 3, Nummer 48 der Verordnung (EU) 2018/858 sämtliche Informationen, die für die Diagnose, Instandhaltung und Inspektion eines Fahrzeugs, seiner Vorbereitung auf Straßenverkehrsicherheitsprüfungen, Reparatur, Neuprogrammierung oder Neuinitialisierung des Fahrzeugs oder für Ferndiagnoseleistungen für das Fahrzeug sowie für die Anbringung von Teilen und Ausrüstungen an Fahrzeugen erforderlich sind - einschließlich aller Ergänzungen und Aktualisierungen [...], die OEM seinen Vertragspartnern, -händlern oder -servicebetrieben zur Verfügung stellt oder die vom OEM für Reparatur- und Wartungszwecke verwendet werden.). Daher muss der uneingeschränkte und diskriminierungsfreie Zugriff auf Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI) - insbesondere für unabhängige Reparaturbetriebe und unabhängige Drittanbieter auch weiterhin sichergestellt werden. Dies gilt in besonderer Weise für den Zugriff auf cybersicherheitsrelevante RMI und Fahrzeug- OBD-Informationen.

Dazu muss die Bereitstellung der erforderlichen RMI - sobald wie möglich - insbesondere konform zu Kapitel 6.1 der DIN EN ISO 18541-1:2021-10 erfolgen. Sämtliche von OEM etablierte Konfigurationsszenarien müssen die Vorgaben der Vorschriften zur Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen vollständig umsetzen. Obwohl die Bereitstellung spezifischer RMI ausschließlich auf den Diagnosegeräten der OEM (u. a. bezüglich Fahrerassistenzsystemen - FAS) gesetzlich verboten ist, zwingen die Verhaltensweisen seitens der OEM u. a. unabhängige Reparaturbetriebe teilweise zur Beschaffung von Diagnosegeräten der OEM, damit der Zugriff auf sämtliche, erforderliche RMI gewährleistet wird. Daher muss sichergestellt werden, dass Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen oder Neuprogrammierungen/Neuinitialisierungen an cybersicherheitsrelevanten Ersatzteilen auch mit Mehrmarken-Diagnosegeräten - ohne die obligatorische Verwendung von Diagnosegeräten der OEM - ermöglicht werden.

Sämtliche erforderlichen cybersicherheitsrelevanten RMI müssen von den OEM für Anbieter von Diagnosediensten so zeitnah wie möglich bereitgestellt werden. Sofern dies nicht umgesetzt wird, können insbesondere unabhängige Reparaturbetriebe über unbestimmte Zeiträume diese RMI nur über die Plattformen oder Diagnosegeräte der OEM beziehen. Dies führt zweifelsfrei zu Wettbewerbsbeschränkungen sowohl für unabhängige Reparaturbetriebe als auch für Vertragspartner der OEM bei der Instandsetzung von Fremdmarken. Die Vermeidung solcher gegebenenfalls vorsätzlichen, wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen muss zwingend berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang erscheint die zeitnahe Bereitstellung von RMI an Anbieter von Diagnosediensten, an unabhängige Reparaturbetriebe oder an Vertragspartner der OEM durch verpflichtende Standardisierungsmechanismen äußerst hilfreich.

Die Preisgestaltung für RMI seitens der OEM muss verhältnismäßig ausgestaltet werden und darf nicht wettbewerbsbeschränkend sein. Da OEM für ihre Vertragspartner die RMI bereits zusammengestellt haben, fallen die tatsächlichen Kosten für die Bereitstellung der RMI an unabhängige Werkstätten vergleichsweise gering aus. Dies muss berücksichtigt werden.

Insofern fordert die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten eine Klarstellung in den Leitlinien zur GVO 461/2010.

### **Zugang zu vernetzten Fahrzeugen sowie Datenumfang, -qualität und Funktionalität neuer Kommunikationstechnologien**

Neue Kommunikationstechnologien in Kraftfahrzeugen führen zur Entwicklung von innovativen Dienstleistungen, die diverse Vorteile für Fahrzeugeigentümer/-besitzer/-nutzer liefern können (z. B. Predictive Repair/Maintenance-Services), sofern die Konsumentensouveränität erhalten bleibt. Dies gelingt allerdings nur, wenn auch unabhängige Drittanbieter solcher innovativen Dienstleistungen uneingeschränkter und diskriminierungsfreier Zugriff zu vernetzten Fahrzeugen sowie auf den Datenumfang und die Funktionalität dieser Kommunikationstechnologien erhalten. Die uneingeschränkten und diskriminierungsfreien Zugriffe ist erforderlich, damit der Monopol-Zugriff von OEM auf den Datenumfang und die Funktionalität dieser Kommunikationstechnologien und damit Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden können (Gleichberechtigter Zugang zum vernetzten Fahrzeug) Unterschiede im Datenumfang und in der Datenbereitstellung sowie in Sperr- oder Filterungs- und Latenzzeiten zwischen OEM und unabhängigen Drittanbietern sind dem freien Wettbewerb abträglich und sollten nicht zugelassen sein.

In diesem Zusammenhang muss die Marktmacht der OEM im Vergleich zu Kfz-Werkstätten berücksichtigt werden. Aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen von kleinen Kfz-Werkstätten und der Angst vor Repressionen sehen diese häufig von rechtlichen Schritten gegen OEM bei wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen ab.

Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten fordert insofern eine entsprechende Klarstellung in den Leitlinien zur GVO 461/2010.

## ■ **Wettbewerbsverhindernde Marktverschließungen, Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen im Rahmen von Gewährleistungen sowie Werkstattsteuerung bei autonomen Fahrzeugen**

Wettbewerbsverhindernde Marktverschließungen, die verlangen, dass Reparatur- und Wartungsdienstleistungen nur in bestimmten, vertragsgebundenen Werkstätten durchgeführt werden dürfen, schränken den Wettbewerb in unzulässiger Art und Weise ein. Beispielsweise möchte der Europäische Automobilherstellerverband ACEA (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles) eine Harmonisierung des EU-Rechts in Bezug auf HV-Akkumulatoren in älteren Fahrzeugen erwirken. Demnach soll der Einbau von technologisch weiterentwickelten HV-Akkumulatoren, für die keine Typgenehmigungen vorliegen, zukünftig gestattet werden. ACEA plant aber diesbezüglich, dass solche Einbauten nur durch autorisierte Vertragspartner erfolgen dürfen. Dies ist insbesondere für freie Werkstätten wettbewerbseinschränkend, da Reparatur- und Wartungsdienstleistungen an älteren Fahrzeugen überwiegend in diesen Werkstätten durchgeführt werden. Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten erwartet diesbezüglich eine Klarstellung der Europäischen Kommission, dass derartige Marktabschottungen dem freien Wettbewerb abträglich sind und nicht zugelassen sein sollten.

Vereinbarungen zwischen Leasingunternehmen und Verbrauchern fallen nicht unter Artikel 101 AEUV. Dennoch müssen die Auswirkungen von Leasingmodellen auf Reparaturbetriebe im After-Sales-Service (Privatleasing, Carsharing oder Abo-Modelle) neu thematisiert werden. Die stetig steigende Anzahl solcher Geschäftsmodelle, die die Verbraucherbindungen an Vertragspartner der OEM stark erhöhen, zählen zu wettbewerbsverhindernden Marktverschließungen, so dass unabhängige Reparaturbetriebe gar keine Dienstleistungen im After-Sales-Service erbringen können, obwohl sie diese Services in derselben Qualität leisten könnten wie die Vertragspartner der OEM. Verbraucher müssen allerdings durch die Bindungen an Vertragspartner der OEM aufgrund der Verhinderung des Wettbewerbs höhere Kosten für Dienstleistungen im After-Sales-Service befürchten. Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten erwartet von der Europäischen Kommission eine Klarstellung dahingehend, dass einem Leasingnehmer keine Nachteile entstehen, wenn er Service- oder Reparaturdienstleistungen an fabrikatsfremde Reparaturbetriebe nach Wahl vergibt. Dem Leasinggeber kann vorbehalten bleiben nachzuweisen, dass die vorgenannten Arbeiten in qualitativer oder zeitlicher Hinsicht nicht den Vorgaben des Herstellers entsprechen.

Der Missbrauch von gesetzlichen oder erweiterten Gewährleistungen in Bezug auf die Erstattung kostendeckender Stundensätze auch im Hinblick auf die Vergütung von Arbeiten aus so genannten Service-Paketen seitens der OEM muss berücksichtigt werden (z. B. Beschluss vom 22.3.2021 ([GZ 16 Ok 4/20d](#))). Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten fordert eine Klarstellung dahingehend, dass sämtliche Vergütungen, die ein Hersteller für Werkstattarbeiten seines Servicenetzes zu leisten hat nicht nur kostendeckend sind, sondern auch einen angemessenen Gewinnanteil aufweisen müssen.

Autonom fahrende Fahrzeuge dürfen nicht ausschließlich zu den von OEM bestimmten Werkstätten gesteuert/autonom gefahren werden (*Verbraucher müssen die Entscheidung über die Werkstattwahl treffen können*). Daher sollten auch solche wettbewerbsverhindernde Marktverschließungen zum autonomen Fahren in den Leitlinien aufgegriffen und als wettbewerbsbehindernd dargestellt werden, damit Hersteller bereits im Vorhinein auf herstellereitige Werkstattsteuerungen bei autonomen Fahrzeugen und damit auf den Verlust der Konsumentensouveränität verzichten.

## ■ **Digitalisierte After-Sales-Dienste, die aus zivilrechtlichen Gründen nicht dem Verkäufer vorbehalten sind, durch Werkstätten ermöglichen**

*Durch digitalisierte After-Sales-Dienste (u. a. "Over-The-Air-Updates" (OTA-Updates) oder "On Demand Car Functions (ODCF)") nehmen OEM eine Monopolstellung ein. Solche Verhaltensweisen, die sich auf eine Vielzahl von Services im Werkstattgeschäft erstrecken (z. B. Navigationsfunktionen, digitaler Radioempfang, Smartphone*

*Interfaces, Schiebedachfunktion/Standheizungsfunktion, Anpassung der Motorleistung/Reichweite (z. B. Tesla Hurricane Irma), Licht-Funktionspakete (z. B. Matrix-LED), Einparkassistenten oder Spurhalte-/wechsellassistenten),* müssen so gestaltet werden, dass zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs alle Werkstätten diese Dienste mit verhältnismäßigem Aufwand Verbrauchern anbieten können. Hierzu zählen insbesondere sogenannte Abo-Modelle, bei denen Verbraucher für "zusätzliche Fahrzeugfunktionen" Abonnements mit OEM abschließen müssen. Die Europäische Kommission sollte dies klarstellen, wobei sie berücksichtigen sollte, dass dies insbesondere dann gelten soll, wenn aus zivilrechtlichen Gründen solche Arbeiten nicht dem Verkäufer vorbehalten sind.

### **Diskriminierungsfreie Aufnahme in das Vertragswerkstattnetz der OEM ermöglichen**

Die **EU-Kommission** hat in den Ergänzenden Leitlinien zur Kfz-GVO ausgeführt, dass nur der rein qualitative Selektivvertrieb mangels wettbewerbswidriger Auswirkungen in der Regel nicht unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fällt, also freigestellt ist, weil die Auswahl der Bewerber/Werkstätten ausschließlich nach objektiven Kriterien erfolgt, die durch die Beschaffenheit des Produkts oder der Art der Dienstleistung bedingt sind. Entscheidend hierfür ist u.a., dass Werkstätten aufgrund objektiver Kriterien qualitativer Art ausgewählt werden, die für alle potenziellen Bewerber einheitlich festzulegen und unterschiedslos anzuwenden sind. Angesichts der generell starken Marktposition von Netzen zugelassener Werkstätten, ihrer besonderen Bedeutung für die Halter neuerer Kraftfahrzeuge und der Tatsache, dass die Verbraucher nicht bereit sind, für Instandsetzungen lange Wege in Kauf zu nehmen, sieht die EU-Kommission es ausdrücklich als wichtig an, dass der Zugang zu den Netzen zugelassener Werkstätten im Allgemeinen allen Unternehmen offen steht, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen (vgl. Anm. (43) und (70) Ergänzende Leitlinien (2010/C 138/05)).

Diesem Ansatz ist die **deutsche Rechtsprechung** bekanntlich nicht gefolgt. Sie hat es bislang auch nicht für erforderlich gehalten, die strittige Rechtsfrage dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Stattdessen macht sie den Anspruch auf „Zugang“ zu dem von einem Kfz-Betrieb begehrten Werkstattnetz oder auf „Verbleib“ in dessen Werkstattnetz bzw. Feststellung der Belieferungspflicht von diversen Faktoren abhängig. Hierzu zählen insbesondere die Feststellung des sachlich relevanten Marktes, die Frage der Marktbeherrschung eines Herstellers, die Bestimmung der Verhältnisse auf dem Ressourcenmarkt zur Erbringung von Werkstattdienstleistungen unterschieden zwischen Nutzfahrzeug- und Pkw-Markt, die Feststellung einer unternehmensbedingten Abhängigkeit der Werkstatt vom Hersteller einerseits und einer sortimentsbedingten Abhängigkeit andererseits, um nur die wichtigsten Kriterien zu nennen. Statt Vieler seien hier nur einige Entscheidungen aus Deutschland exemplarisch genannt: Bundesgerichtshof, Urteil vom 28.06.2005 (Az. KZR 26/04), Bundesgerichtshof, Urteile vom 30.03.2011 (Az. KZR 6/09 und KZR 7/09) oder Oberlandesgericht Düsseldorf, Urteil vom 27.03.2019 (Az. U (Kart) 16/18).

Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten fordert daher, die Leitlinien dahingehend zu schärfen, dass die Erfüllung von Qualitätskriterien möglichst das alleinige Kriterium für die Frage der Aufnahme einer Werkstatt in das Netz zugelassener Werkstätten eines OEM darstellen sollte; Besonderheiten des nationalen Kartellrechts sollten nur insofern für den Anspruch auf Aufnahme in das Netz zugelassener Werkstätten eine Rolle spielen, als sie unumgänglich sind.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Erhöhung von qualitativen Standards seitens der OEM grundsätzlich zu quantitativen Wettbewerbsbeschränkungen führt. Diese Wettbewerbsbeschränkungen sind kritisch zu betrachten, insbesondere in Bezug auf die Ergebnisse der Evaluierung der Kfz-GVO, dass "der markeninterne Wettbewerb innerhalb der Netze der zugelassenen Werkstätten durch strenge und detaillierte Qualitätskriterien beschränkt zu sein scheint." (S. 18, Abs. 3 des Bewertungsberichts der Europäischen Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 461/2010 (Kfz-Gruppenfreistellungsverordnung). Insofern fordert die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten, dass die Leitlinien nochmals verdeutlichen, dass qualitative Standards keine überobligatorischen Anforderungen an die zugelassenen Werkstätten stellen und in keiner Weise den Wettbewerb beschränken dürfen.

## 2.2 Kraftfahrzeuersatzteilmarkt

In Bezug auf die Ersatzteile eines gängigen Kraftfahrzeuges zeigt sich eine bedenkliche Entwicklung, wonach Ersatzteile für Fahrzeuge freigeschaltet werden müssen und diese Möglichkeit nur Vertragspartnern der OEM oder unabhängigen Betrieben ausschließlich mit herstellereigenen Diagnosesystemen zur Verfügung steht.

Dies betrifft sowohl vergleichsweise einfache Bauteile als auch solche, die die Verkehrssicherheit des Fahrzeuges sicherstellen. Es muss daher ohne Interpretationsspielraum in den Leitlinien der Verordnung festgehalten werden, dass Ersatzteile auch von markenungebundenen Servicebetrieben mit allen gängigen Diagnosegeräten in jeglicher Art zur vollen Funktionsfähigkeit freigeschaltet, codiert, angelernt oder programmiert werden können. Ist dies nicht möglich, sollte dies als wettbewerbsbehindernd aufgefasst werden.

### **Bereitstellung der für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen erforderlichen Ersatzteile**

Zur Vermeidung von Wettbewerbseinschränkungen muss die Herstellung und Bereitstellung von cybersicherheitsrelevanten Identteilen sowie von generischen Ersatzteilen durch Drittanbieter (insbesondere unabhängige Teilehersteller) ermöglicht werden. Die Herstellung solcher Teile darf kein Monopol der OEM werden. Insofern müssen alle erforderlichen Daten für die Herstellung den Drittanbietern unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Da auf absehbare Zeit cybersicherheitsrelevante Ersatzteile wesentlicher Bestandteil von Ersatzteilen sein werden und Ersatzteile einen bedeutenden Teil der Instandsetzungskosten darstellen, ist dieser Aspekt essentiell für die Vermeidung von Wettbewerbsbeschränkungen.

Des Weiteren muss klargestellt werden, dass in Verbindung mit der ZDK-Forderung "Fairer Zugriff auf Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI)" der administrative Aufwand für die Identifizierung von Ersatz- und Verschleißteilen sowohl für freie Werkstätten als auch für markengebundene Werkstätten beim Service von Fremdmarken begrenzt wird. Erhöhte administrative Aufwände sind wettbewerbsbeschränkend.

Fahrzeugherstellerseitigen Anreizsysteme zur Bestellung von OEM-Teilen (u. a. Bonus-/Rabattsysteme mit Ausschlusseffekt) anstelle von IAM-Teilen wirken sich wettbewerbsbeschränkend aus. Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten fordert eine Klarstellung der voran genannten Punkte.

### **Verhinderung von zentralen Preisvorgaben für Originalteile**

Unabhängige Reparaturbetriebe beziehen regelmäßig Originalteile über regionale Vertragspartner, -händler oder -servicebetriebe, damit Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen u. a. zeitnah erbracht werden können.

Obwohl Prämien- und Rabattsysteme der OEM als wettbewerbsförderndes Mittel dazu führen können, dass die Vertragspartner der OEM mehr Originalteile an unabhängige Reparaturbetriebe verkaufen, muss sichergestellt werden, dass OEM aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung keine zentralen Preis- oder Rabattvorgaben für die Originalteile festlegen, die von den Vertragspartnern der OEM an unabhängige Reparaturbetriebe verkauft werden. Derartige Preis- oder Rabattvorgaben der OEM führen zwangsläufig zu Wettbewerbseinschränkungen, die letztendlich von Verbrauchern zu zahlen sind. Daher müssen solche Verhaltensweisen unter Wettbewerbsgesichtspunkten kritisch betrachtet werden. Die Bundesfachgruppe Freie Werkstätten fordert eine Klarstellung der geltenden Rechtslage.