
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Vorschläge der Europäischen Kommission zum Anspruch auf Reparatur (Right to Repair)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Es ist positiv, dass mehr auf Freiwilligkeit gesetzt wird als im Entwurf von letztem Jahr. Es gibt dennoch einige Punkte, bei denen nachgebessert werden sollte. So beeinträchtigt der wiederholte Verweis auf die nicht finalisierte Ökodesignverordnung massiv das Verständnis und die Lesbarkeit des Textes. Dies führt auch zu Unklarheit, speziell bei den Akteursdefinitionen oder der Frage, für wie lange eine Reparaturleistung bereitgestellt werden muss. Insgesamt erscheinen Hersteller in Drittstaaten (v.a. in Asien und den USA) als die wirkliche Zielgruppe für die Sicherstellung der Reparierbarkeit von Produkten. Einheimische Händler machen sich allerdings Sorgen, dass sie subsidiär in Haftung genommen werden könnten.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Prinzipiell unterstützt die deutsche Wirtschaft mehrheitlich die mit dem Green Deal angestrebte Transformation zu einer ressourcenschonenden und nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Allerdings weist die DIHK dringend darauf hin, dass die mit dem Green Deal verbundenen Gesetzesvorhaben, wie der Anspruch auf Reparatur, ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen wahren sollten. Andernfalls können die Unternehmen mit überbordenden Anforderungen überfordert werden. Gerade der Trend zu mehr und mehr bürokratischen und verwaltungstechnischen Anforderungen bereiten unseren Betrieben Sorge. Der angedachte Anspruch auf Reparatur ist besonders relevant für Hersteller und Händler. Dementsprechend stammen viele der Rückmeldungen, die uns zu dieser Gesetzesinitiative erreicht haben, aus diesen Bereichen.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Generell zeigt sich in der deutschen Wirtschaft ein differenziertes Meinungsbild zum Recht auf Reparatur. Auf der Seite der Befürworter eines ausgedehnten Anspruchs auf Reparatur wird argumentiert, dass

aktuell der Defekt eines theoretisch leicht austauschbaren Bauteils zum Lebensende eines hochwertigen Elektrogeräts führt, da Ersatzteile und Reparaturmöglichkeiten fehlen. Auf der anderen Seite sehen Skeptiker vor allem steigende Kosten, sowie bürokratischen und logistischen Aufwand auf die betroffenen Unternehmen zukommen.

Allgemein wird von der deutschen Wirtschaft empfohlen, die Möglichkeit wirtschaftlicher Selbstregulierung offenzuhalten und sicherzustellen, dass die Wettbewerbsfähigkeit gerade kleiner und mittlerer Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Außerdem wird angeregt, dass mehr Freiheit bei der Produktentwicklung gewährt werden sollte und dass zu strenge Vorgaben zu Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und Recyclingfähigkeit eher kontraproduktiv wirken können. Es scheint sinnvoll, den Anspruch auf Reparatur, wie aktuell angedacht, nur auf bestimmte Produktgruppen, wie Güter mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder auf besonders langlebige Produkte zu begrenzen.

Speziell bei Initiativen, die darauf abzielen, einen Kultur- und Mentalitätswandel herbeizuführen, erscheint es angemessen, verstärkt auf Anreize und Freiwilligkeit für Unternehmen zu setzen. Ebenfalls sollten neue Vorgaben auf der frühzeitigen und konstruktiven Einbeziehung unternehmerischer Expertise beruhen, weswegen wir die zweite Möglichkeit zur Stellungnahme ausdrücklich begrüßen.

Zusätzlich wird bei Diskussionen mit Branchenvertretern klar, dass bei den Kunden im Sinne der Konsumentensouveränität auch ein Mentalitätswandel stattfinden muss. Wenn Kunden das neueste Produkt kaufen wollen, wird daran auch ein Anspruch auf Reparatur kaum etwas ändern. Daneben stellt das geplante Gesetz auch einen Markteingriff dar, der sehr genau abgewogen werden sollte.

Abschließend ist zu bemerken, dass der Zeitpunkt der Einführung sehr unterschiedlich bewertet wird, nämlich, dass es entweder die europäische Wirtschaft entscheidend schwächen könnte oder dass aktuell noch die Chance besteht, mit europäischen Standards weltweite Trends zu beeinflussen.

D. Details – Besonderer Teil

Es ist positiv, dass stärker auf Freiwilligkeit gesetzt wird als im ersten Entwurf, der letztes Jahr zur Konsultation gestellt worden war. So fällt unter anderem auf, dass der Verbraucher selbst entscheiden kann, ob er eine Reparatur in Anspruch nimmt. Zudem begrüßt die DIHK die Begrenzung der betroffenen Produktkategorien. Auch nehmen vereinzelte Unternehmen den Vorschlag als Chance für den Handel wahr, da sie auf eine höhere Kundenbindung gegenüber lokal ansässigen Unternehmen hoffen.

Obwohl die Europäische Kommission in einigen Punkten, den Empfehlungen zur Abmilderung gefolgt ist, bleibt im überarbeiteten Vorschlag eine ganze Reihe an kritischen Aspekten aus Sicht der Wirtschaft erhalten. So bedeutet das Gesetz einen enormen bürokratischen und logistischen Aufwand. Das Vorhalten von Ersatzteilen für mehrere Jahre erfordert zusätzliche logistische Kapazitäten und bindet potenziell Kapital, das an anderer Stelle benötigt würde. Kaum ersichtlich ist für betroffene Unternehmen auch der Nutzen des Reparaturformulars. Hier wird eine Informationsflut generiert, welche die Betriebe belastet.

Geklärt werden sollte auch dringend der Umgang mit Gütern aus Drittstaaten, speziell der Umgang mit Importware, die über individuelle E-Commerce-Käufe in den Binnenmarkt gelangt. Deren Einbeziehung in den Anspruch auf Reparatur sollte klar geregelt sein, um ein Level Playing Field mit dem Einzelhandel innerhalb der EU zu erreichen. Andernfalls erfolgt eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der heimischen Unternehmen.

Was im Gespräch mit deutschen Herstellern, Händlern und Reparaturbetrieben klar wird, ist, dass die wirkliche Zielgruppe des Anspruchs auf Reparatur Hersteller in Drittstaaten (v.a. in Asien und den USA) sind. Denn die importierten Geräte sind oft so verarbeitet, dass eine Reparatur unmöglich gemacht wird. So werden bei Handys zunehmend Klebebindungen eingesetzt, was den Schluss nahelegt, dass bestimmte Bau-/Konstruktionsweisen verboten werden müssten. Zudem erreicht uns aus einzelnen Betrieben, die Reparaturen durchführen, die Rückmeldung, dass bestimmte Hersteller Ersatzteile nicht zur Verfügung stellen und dadurch eine Reparatur bewusst erschweren. Der Anspruch auf Reparatur kann nur Erfolg haben, wenn die Reparierbarkeit von Produkten auch in der Praxis gegeben ist, was mit dem vorliegenden Vorschlag schwer erreichbar scheint.

Generell lässt der Gesetzestext viele Fragen offen. Einer der entscheidenden kritischen Punkte sind unklare Definitionen. Die DIHK hält es im Sinne einer guten Lesbarkeit und Zugänglichkeit von Gesetzestexten prinzipiell für falsch auf Definitionen in anderen Gesetzen zu verweisen, die sich selbst noch in der Abstimmung befinden. Dies führt zu Verunsicherung bei betroffenen Unternehmen.

Fragen ergeben sich sowohl aus der Definition von Herstellern als auch von Vertreibern. Für die Herstellerdefinition wird auf die Definition von Art. 2 Nummer 42 der Ökodesignverordnung verwiesen. In den öffentlich zugänglichen Dokumenten wird „Hersteller“ wie folgt definiert:

42. „Hersteller“ jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt herstellt bzw. entwickeln oder herstellen lässt und dieses unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke vermarktet; gibt es keine solche Person oder keinen Importeur, so gilt jede natürliche oder juristische Person als Hersteller, die ein Produkt in Verkehr bringt oder in Betrieb nimmt;

Diese Definition erscheint aus mehreren Gründen nicht geeignet. So bleibt unklar, wer als Unternehmer gilt, der ein Gerät „in Betrieb nimmt“ und warum diesem Unternehmer der Anspruch zur Reparatur gegenüber diesem Unternehmer gilt. Hier sollte auch sichergestellt werden, dass ein Reparaturbetrieb, der ein Altgerät wieder betriebsfähig macht, nicht zum Hersteller wird. Andernfalls entfallen Anreize für Betriebe, sich in diesem Bereich zu betätigen. Für die Reparierbarkeit von Produkten wäre das eine schlechte Nachricht und würde dem Ziel der Richtlinie zuwiderlaufen.

Bei der Sorge vor einer subsidiären Händlerhaftung ist entscheidend, wann davon ausgegangen werden soll, dass andere Akteure in der Verantwortungskette nicht greifbar sind, sodass der Händler haftet. Das heißt konkret, wann angenommen werden soll, dass es keine Person gibt, die ein Produkt herstellt bzw. entwickeln oder herstellen lässt. Offen ist auch die Frage, wann davon ausgegangen werden soll, dass es keine Person gibt, die ein Produkt unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke vermarktet.

Außerdem ist unklar, wann angenommen werden soll, dass es keinen Importeur gibt. Hier könnte sich der Kreis betroffener Unternehmen, je nach Auslegung, erheblich erweitern.

Auch die Definition von „Vertreiber“ wirft Fragen auf. Hier wird ebenfalls auf die noch nicht finalisierte Ökodesignverordnung verwiesen. Die entsprechende Definition lautet:

44.„Vertreiber“ jede natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die ein Produkt auf dem Markt bereitstellt, mit Ausnahme des Herstellers und des Importeurs;

Hier wird auch deutlich, woran der Vorschlag allgemein krankt – um nachzuvollziehen, was mit „Bereitstellen auf dem Markt“ gemeint ist, muss man wieder in der Ökodesignverordnung nachschlagen:

39.„Bereitstellung auf dem Markt“ jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit;

Die wiederholten Verweise auf eine nicht finalisierte Verordnung machen es schwer, eine realistische Folgenabschätzung vorzunehmen und zu beurteilen, wer letztlich den Anspruch auf Reparatur gewähren müsste. Insgesamt erscheint der Anspruch sehr weit gefasst und insbesondere der Einzelhandel befürchtet eine subsidiäre Händlerhaftung, sollte der Hersteller nicht greifbar sein. Hier empfehlen wir in jedem Fall Ausnahmen für kleine Händler und Importeure aufzunehmen.

Wir empfehlen prinzipiell, sich bei den Definitionen der Wirtschaftsakteure an dem bewährten Muster aus dem New Legislative Framework bzw. den Verordnungen zur Produktsicherheitsverordnung zu orientieren. Diese sind in der Wirtschaft etabliert. Damit würde verhindert, dass es zu unterschiedlichen Abgrenzungen kommt.

Als weitere zentrale Frage steht im Raum, wie lange die Reparaturleistung vorgehalten werden muss. Hierzu gibt die Richtlinie keine Auskunft, sondern verweist auf einen (nicht beigefügten) Anhang II. Danach soll sich die Reparierbarkeit wohl an der Dauer des Vorhaltens von Ersatzteilen richten. Gemäß Ausführungen auf Seite 13 hängt die Verpflichtung zur Reparatur von den im Anhang II dieser Richtlinie aufgeführten Rechtsakten ab, wo die Anforderungen an die Reparierbarkeit festgelegt sind (siehe Beispiel Fußnote 9: Waschmaschine mindestens zehn Jahren nach dem Inverkehrbringen des letzten Exemplars des Modells). Das ist sowohl für Hersteller als auch Verbraucher ungünstig, denn dann gilt für jedes Produkt eine andere Reparaturfrist. Möglicherweise lässt sich das auch nicht für jedes Produkt ermitteln. Daher wäre eine einheitliche Frist, bemessen vergleichbar der Mängelfrist, deutlich transparenter.

Außerdem sollte im Gesetzestext selbst klar formuliert sein, wie lange ein Anspruch auf Reparatur besteht - ohne Querverweise auf andere Dokumente. In vielen Artikeln zum Thema taucht immer wieder die Zeitspanne von fünf oder zehn Jahren auf – allerdings scheint nicht bedacht zu werden, dass in vielen Bereichen die Lebens- und Innovationszyklen so kurz sind, dass eine derart lange Reparaturfrist die Unternehmen vor massive Probleme stellen würde. Bei der modernen Produktionsweise mit Industrie 4.0

stellt sich auch prinzipiell die Frage, ob die Herstellungsweise nicht der personalintensiven Reparatur entgegensteht.

Bei vielen Unternehmen besteht zudem die Sorge vor einer deutlichen Ausweitung über delegierte Rechtsakte. Wegen der begrenzten Vorhersehbarkeit und Transparenz wird die Befugnisübertragung in Art. 15 kritisch gewertet. Sollte eine weitere Ausweitung vorgenommen werden, gibt es auch Einwände, dass es für manche Geräte, wie z.B. Kopierer, gar keinen Zweitmarkt gibt, ein Anspruch auf Reparatur also ins Leere laufen würde.

Ein weiterer Punkt, der dringend beachtet werden sollte ist, dass das Know-How und die Expertise zur Reparatur eventuell nicht oder nur begrenzt vorhanden sind, da Techniker von konkurrierenden Branchen abgeworben werden und der Fachkräftemangel der Reparaturbranche ohnehin zusetzt. Zudem kann der Versand ins Ausland nicht als realistische und nachhaltige Alternative angesehen werden. Bei nicht-funktionsfähigen Geräten ist eine Reparatur in Drittstaaten rechtlich nicht zulässig, da diese Geräte ("Elektroschrott") nicht in Länder außerhalb des Binnenmarkts gebracht werden dürfen. Auch wird darauf hingewiesen, dass ein gewisses Risiko von Reparaturtourismus besteht, da der Anspruch überall besteht. Zudem ist bei einem europaweiten Anspruch zu beachten, dass Geräte, die mit Akku verschickt werden, als Gefahrgut zählen.

Des Weiteren weisen betroffene Unternehmen darauf hin, dass, wenn potenziell jeder Produkte reparieren darf, auch der Sicherheitsaspekt nicht außer Acht gelassen werden sollte und durch einen Anspruch auf Reparatur bei manchen Produkte auch ein funktionierender Sekundärmarkt geschädigt würde.

Abschließend stellt sich auch noch die Frage, was passiert, wenn während der Reparaturfrist die Produkthanforderungen weiter gestiegen sind und ein Ersatzteil diese nicht mehr erfüllt. Insgesamt ist es zentral, die Widersprüche zwischen einzelnen Richtlinien aufzulösen, sodass sich Recht- und Verbraucherpolitik in Balance befinden.

Ein Aspekt, der bei der bisherigen Diskussion über den Anspruch auf Reparatur unter den Tisch zu fallen scheint, ist, dass dadurch Produkte deutlich teurer werden könnten. Denn Ersatzteile und Reparatur müssen, auch wenn der Kunde sie nie in Anspruch nimmt, eingepreist werden. Außerdem zeigen Rückmeldungen aus dem Elektrofachhandel, dass eine Reparatur mit allen verbundenen Kosten (Ersatzteil, Techniker, Anfahrt) oft schlichtweg zu teuer und nicht wirtschaftlich ist.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass ein zu weitgehender Anspruch auf Reparatur Innovation behindern und technischen Fortschritt lähmen kann, weil die Vorhaltung von Teilen Mittel bindet, die für Investitionen fehlen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Grunde gegen eine Reparaturmöglichkeit einer klar begrenzten Anzahl an Produktkategorien wenig einzuwenden ist, der Kommissionsvorschlag jedoch aufgrund der skizzierten Kritikpunkte von der deutschen Wirtschaft mit Skepsis betrachtet wird.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Katharina Hurka, Referatsleiterin Europäische Umwelt- und Rohstoffpolitik, hurka.katharina@dihk.de

Dr. Ulrike Regele, Referatsleiterin Handel, regele.ulrike@dihk.de

Dr. Christian Groß, Referatsleiter Zivilrecht, groß.christian@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).