

C. „Recht auf Reparatur“ – Chancen und Risiken, insbesondere aus der Perspektive des Handwerks

Bevor der Richtlinienvorschlag im Einzelnen diskutiert wird, sollen die wesentlichen ökonomischen und ökologischen Chancen und Risiken aufgezeigt werden, die mit der Stärkung von Reparaturen einhergehen. Zentral ist dabei die Perspektive des Handwerks, wobei auch Gemeinwohlinteressen, die Belange von Verbraucherinnen und distributive Effekte in den Blick zu nehmen sind. Aus Sicht der Kommission verfolgt der Richtlinienvorschlag generell das Ziel eines nachhaltigen Verbrauchs, soll das Abfallaufkommen verringern und zur Einsparung von Ressourcen führen, die im Herstellungsverfahren und bei Ersatzlieferungen anfallen und zugleich Treibhausgasemissionen reduzieren.¹⁹³ Verbraucherinnen sollen motiviert werden, ihre Waren länger zu nutzen, auf die frühzeitige Entsorgung von Waren zu verzichten und Waren einfacher und kostengünstiger reparieren lassen können.¹⁹⁴ Die Kommission will auch die Nachfrage am Reparaturmarkt steigern und Anreize für nachhaltige Geschäftsmodelle setzen – also gerade im handwerksrelevanten Reparatursektor mehr Beschäftigung, Investitionen und Wettbewerb erreichen, um insbesondere unabhängige Reparaturbetriebe zu fördern. Welche Chancen und Risiken der Verwirklichung dieser Ziele immanent ist, wird im Folgenden näher ausbuchstabiert.

I. Gemeinwohlaspekte (insbesondere: Nachhaltigkeit)

Wenn die von der Kommission angestrebten Ziele faktisch erreicht werden, profitiert das Gemeinwohl¹⁹⁵, denn eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft trägt erheblich zum Umweltschutz bei und hilft Ressourcen einzusparen

193 Kommissionsvorschlag, COM(2023) 155 final EG 1 und 3.

194 Kommissionsvorschlag, COM(2023) 155 final EG 3.

195 Zum Gemeinwohlbegriff im Kontext des Privatrechts *Arnold*, Gemeinwohltopoi im Privatrecht (2020), 452 f. Knapp zusammengefasst bezieht sich „Gemeinwohl“ auf alle Interessen und Ziele, an deren Verfolgung ein objektives Gruppeninteresse besteht und deren Realisierung das Recht auf der Grundlage demokratisch legitimer Diskurse als wünschenswert bewertet.

sowie Nachhaltigkeitsziele zu verwirklichen.¹⁹⁶ Zu den knappen Ressourcen, deren Verbrauch durch die Förderung von Reparaturen verringert werden kann, zählen beispielsweise Kobalt, Aluminium, Öl, Kupfer, Gold, Lithium, Nickel, Silikon, Silber und seltene Erden.¹⁹⁷ Die Bergung dieser Ressourcen geht mit einem erheblichen Energieverbrauch einher, ist nicht selten gefährlich und führt derzeit auch zu globalen Ungerechtigkeiten, wie etwa Kinderarbeit im Rahmen der Ressourcenförderung in Ländern des globalen Südens, um die hohe Nachfrage aus dem globalen Westen zu befriedigen.¹⁹⁸ Auch Abfallentsorgung und Recycling sind in der Praxis oft wenig effektiv und nachhaltig.¹⁹⁹ Die Einsparung entsprechender Ressourcen und die Reduzierung von Abfall, gerade auch Sondermüll, sind daher ein wichtiger Gemeinwohlbelang. Gesundheitsgefahren, die beispielsweise aus der abfallbedingten Verunreinigung von Grundwasser entstehen, können reduziert werden. Dabei geht es wiederum auch um globale Gerechtigkeit. Je weniger Sondermüll aus Deutschland bzw. der Europäischen Union anfällt, umso weniger müssen Länder des globalen Südens als Sondermülldeponien des globalen Westens dienen. Zugleich verringert sich der CO₂-intensive Transport und Vertrieb von Ressourcen. So hat die Verlängerung der Lebensdauer von Produkten erhebliches CO₂-Einsparungspotenzial,²⁰⁰ so dass ein „Recht auf Reparatur“ auch eine gewisse Rolle im Kampf gegen den menschengemachten Klimawandel spielt. Nicht ausgeschlossen ist freilich, dass in manchen Fällen auch der Erwerb neuer Produkte ökologisch sinnvoll sein kann, wenn die neuen Geräte deutlich weniger Energie oder sonstige Ressourcen verbrauchen.²⁰¹ Die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ideale Produktlebensdauer ist natürlich im Einzelfall schwer zu ermitteln.²⁰² Allerdings müssen auch der Herstellung- und Entwicklungsaufwand für die Neugeräte sowie der Recyclingaufwand

196 Vgl. nur Kryla-Cudna, Sales Contracts and the Circular Economy, *European Review of Private Law* 2020, 1207.

197 Perzanowski, *The Right To Repair* (2022), 30.

198 Perzanowski, *The Right To Repair* (2022), 30 ff.

199 Perzanowski, *The Right To Repair* (2022), 36 ff.

200 <https://eeb.org/wp-content/uploads/2019/09/Coolproducts-report.pdf>.

201 Vgl. beispielsweise Bakker/Wang/Huisman/den Hollander, Products that go round: exploring product life extension through design, 69 *Journal of Cleaner Production* 2014, 10 m.w.N. und konkreten Berechnungen zu Kühlschränken und Laptops.

202 Alejandre/Akizu-Gardoki/Lizundia, Optimum operational lifespan of household appliances considering manufacturing and use stage improvements via life cycle assessment, 32 *Sustainable Production and Consumption* 2022, 52; Bovea/Ibáñez-Forés/Pérez-Belis, Repair vs. replacement: what is the best alternative for household

für Altgeräte in die Ökobilanz eingestellt werden, die für den Vergleich von Neuerwerb und Reparatur ausschlaggebend ist. Selbst bei energieintensiven Geräten sind Reparaturen sogar nach langen Nutzungsphasen oft vorzugswürdig.²⁰³ Reparaturen können daher aus Nachhaltigkeitsgründen auch dann vorzugswürdig sein, wenn das neue Gerät bei isolierter Betrachtung des Ressourcenverbrauchs während des Betriebs effizienter ist. Häufig ist in der Praxis die Reparatur die nachhaltigere Option gegenüber einer Neuanschaffung.²⁰⁴ Dass Reparaturen zum Umweltschutz, zur Ressourceneinsparung und Abfallvermeidung beitragen können, ist für die Perspektive des Handwerks höchst bedeutsam. Die nachfolgenden Generationen heutiger Handwerksbetriebe sind auf eine intakte Umwelt und Stoffe aus der Natur angewiesen, um das Handwerk leben zu können. Die nachhaltigkeitsbezogenen Gemeinwohlziele der Kommission liegen schon deshalb im Interesse des Handwerks von heute. Zugleich kann das Handwerk die eigene Relevanz für eine nachhaltigkeitsorientierte Kreislaufwirtschaft betonen, um auch wirtschaftlich von der Verfolgung der Nachhaltigkeitsziele zu profitieren.

II. Erschließung neuer Märkte (insbesondere: Sekundärmärkte für Reparaturen)

Die von der Kommission anvisierte Förderung von Reparaturen bringt für das Handwerk ökonomische Chancen mit sich. Dabei muss freilich differenziert werden, denn das Handwerk ist in vielen verschiedenen Rollen

small electric and electronic equipment?, in: Bakker u.a. (Hrsg.), *Plate Product Lifetimes And The Environment*, Conferene Proceedings, Amsterdam 2017, 51.

203 Bakker/Wang/Huisman/den Hollander, Products that go round: exploring product life extension through design, 69 *Journal of Cleaner Production* 2014, 10 (mit konkreten Berechnungen zu Kühlschränken und Laptops).

204 Vgl. Bakker/Wang/Huisman/den Hollander, Products that go round: exploring product life extension through design, 69 *Journal of Cleaner Production* 2014, 10; Ökoinstitut, FAQ Langlebigkeit von Elektrogeräten im Haushalt, 2016, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/FAQ-Langlebigkeit-elektronische-Produkte.pdf>, 6-10; Bericht des European Environmental Bureau, Cool products don't cost the earth, <https://eeb.org/wp-content/uploads/2019/09/Coolproducts-report.pdf>, 2019. Allerdings muss die Preisentwicklung bei neuen Produkten im Blick bleiben, um nachteilige Auswirkungen zu verhindern, vgl. Jin/Yang/Zhu, Right to Repair: Pricing, Welfare, and Environmental Implications, 69 (2) *Management Science* 2022, 1017-1036, <https://doi.org/10.1287/mnsc.2022.4401>.

auf unterschiedlichen Märkten mit Reparaturbezug tätig – beispielsweise als primär herstellende Betriebe, als Reparatoren in Herstellernetzwerken und auch als unabhängige Reparatoren. Rolle Nicht zuletzt angesichts dieser Rollenvielfalt ist für das Handwerk ganz entscheidend, wie das „Recht auf Reparatur“ im Einzelnen ausgestaltet ist.²⁰⁵ Die möglichen ökonomischen Konsequenzen sind vielschichtig. Ein naheliegender Effekt für das Handwerk liegt in Expansionsmöglichkeiten auf Sekundärmärkten für Reparaturen. Zudem kann das Handwerk Reparaturmärkte neu erschließen – denn wenn mehr Reparaturen erfolgen, steigt die Nachfrage und entsprechende Betätigungsoptionen für das Handwerk werden eröffnet. Durch die Identifikation geeigneter Betätigungsfelder kann das Handwerk durch marktgerechte Spezialisierungen expandieren. Dem Handwerk bietet sich zudem die Chance, seine branchenbedingte zentrale Rolle zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele herauszustellen und öffentlichkeitswirksam zu vermarkten. Dabei kommen beispielsweise *refurbished*-Märkte (etwa für Laptops oder Smartphones) in Betracht, die derzeit teilweise noch durch Marktstrategien großer Hersteller (wie Apple) limitiert werden.²⁰⁶ Seine Kernkompetenzen könnte das Handwerk auf solchen Märkten sicher ausspielen, setzen doch erfolgreiche Geschäfte mit überholten Produkten die technisch sorgsame und fehlerfreie Reparatur und Aufbereitung der Altgeräten voraus.²⁰⁷ Wenn es gelingt, Reparaturhindernisse wie den fehlenden Zugang zu Ersatzteilen oder Reparaturanleitungen sowie reparaturfeindliche Produktdesigns und Herstellerstrategien zu beseitigen,²⁰⁸ werden diese Chancen weiter verstärkt. Dabei könnten sich auch Reparaturmarktanteile von industriellen Herstellern hin zu kleineren und mittleren Handwerksbetrieben verschieben, was eine für das Handwerk vorteilhafte distributive Konsequenz wäre. Wenn Hersteller zunehmend Reparaturen durchführen müssen, ist das herstellende Handwerk wegen seiner Reparatorexpertise im Vorteil. Das Handwerk kann dabei auch als Auftragsnehmer der Hersteller seine Kompetenzen ausspielen. Dazu könnten Handwerksbetriebe beitragen, indem sie sich auf bestimmte Marktsegmente spezialisieren, um die reparaturnotwendige Infrastruktur effizient auf- und auszubauen. Das

205 Ein Szenario mit negativen Auswirkungen für Verbraucherinnen, Hersteller und die Umwelt zeichnen Jin/Yang/Zhu, Right to Repair: Pricing, Welfare, and Environmental Implications, 69 (2) Management Science 2022, 1017.

206 S. oben, B.III.1.

207 Vgl. Kryla-Cudna, Sales Contracts and the Circular Economy, European Review of Private Law 2020, 1207 (1221 ff.).

208 Dazu oben, B.

könnte beispielsweise bei technisch komplexen Produkten lohnenswert sein, bei denen der entsprechende Aufwand oder die notwendige Spezialisierung von den Herstellern nur mit hohem Aufwand eigenständig bewältigt werden könnte. So könnte das Handwerk überlegene Kompetenzen und Expertisen nutzen, um Reparaturen vor Ort im Auftrag von Herstellern durchzuführen. Wie der IHK-Tag zurecht betont, spielen auch die möglicherweise steigenden Marktchancen langlebiger Produkte in die Hände des Handwerks.²⁰⁹ Zugleich kann das Handwerk einen entscheidenden Beitrag für das Gelingen einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft leisten. Die Förderung von Kreislaufwirtschaft, Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit bietet für das Handwerk ökonomische Vorteile, beispielweise die geringere Abhängigkeit von Rohstoffimporten, deren Einbrechen Märkte unterminieren könnte, auf die das Handwerk angewiesen ist.²¹⁰ Auch die Förderung von „Do it yourself“-Reparaturen oder Repaircafés bietet für das Handwerk ökonomische Chancen. Wenn etwa der Sporthersteller *Decathlon* im Sinne einer Förderung der „Do it yourself“-Reparatur vorsieht, dass Kunden zur Vorbereitung von Eigenreparaturen technische Expertinnen kontaktieren können,²¹¹ liegt darin für Handwerksbetriebe auch eine Chance: Sie können diese gefragte Expertise entwickeln oder ausbauen und als Dienstleistung zur Verfügung stellen. Zudem können solche Beratungen ebenso wie „Do it yourself“-Reparaturversuche Grenzen der Selbstreparatur durch Laien aufzeigen. Im nächsten Schritt kann dann eine Reparatur bei einem Handwerksbetrieb veranlasst werden. Wenn sekundäre Reparaturmärkte erstarben und reparaturnotwendige Informationen freier zirkulieren, können wirksamere und ressourcenschonendere Reparaturverfahren entwickelt und erprobt werden, so dass die Reparatureffizienz weiter steigen kann.

209 Vgl. *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Stellungnahme 2023, 4: „Laut einzelner Unternehmen könnten mögliche ökonomische Vorteile eines Rechts auf Reparatur neben der Ressourceneinsparung etwa auch in größeren Marktchancen langlebiger Produkte liegen. Die Reparaturmöglichkeit von Produkten könne demnach ein starkes Kaufargument sein.“

210 Vgl. *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Stellungnahme 2023, 2: „Die Förderung von Kreislaufwirtschaft, Ressourceneffizienz und damit von Nachhaltigkeit hat für die deutsche Wirtschaft hohe Bedeutung. Das bringt neben ökologischen auch konkrete ökonomische Vorteile – wie geringere Abhängigkeiten bei Rohstoffimporten. Grundsätzlich sieht ein Großteil der Unternehmen das verfolgte Ziel, die Nachhaltigkeit auch beim Konsum von Gütern zu steigern, positiv. Die aktuelle Corona-Krise verdeutlicht, dass ein schonender Umgang mit Ressourcen notwendig und erstrebenswert ist.“

211 Vgl. <https://support.decathlon.de/unser-kundenservice-auftrag>.

III. Nachteilige ökonomische Konsequenzen

Wie bereits erwähnt, ist das Handwerk in vielen verschiedenen Rollen auf unterschiedlichen Märkten mit Reparaturbezug tätig,²¹² so dass pauschale Aussagen über die ökonomischen Konsequenzen für das gesamte Handwerk nur schwer möglich sind. Die einzelnen Handwerksbetriebe werden unterschiedliche Konsequenzen spüren. Was mögliche ökonomische Nachteile anbelangt, dürften generell mittel- und langfristig weniger Erwerbsvorgänge erfolgen, wenn Produkte eine längere Lebenserwartung haben und häufiger repariert werden. Daraus können dem herstellenden Handwerk Verluste erwachsen. Solchen Verlusten stehen freilich Gewinnchancen auf den Reparaturmärkten gegenüber, auf denen das Handwerk ebenfalls tätig ist – künftig möglicherweise verstärkt. Manche Handwerksbetriebe dürften auch vom stärkeren Wettbewerb auf dem Reparatursektor nachteilig betroffen sein, weil ein verstärkter Wettbewerb nicht konkurrenzfähige Handwerksbetriebe aus dem Markt drängen kann. Eine weitere Gefahr könnte darin liegen, dass große Hersteller die Reparaturmärkte zunehmend zu monopolisieren versuchen.²¹³ Wenn selbständige Handwerksbetriebe von der Förderung von Reparaturen profitieren sollen, müssen solche Monopolisierungstendenzen möglichst eingedämmt werden.

IV. Notwendige Umstellung unternehmerischer Prozesse – auch im Handwerk

Unvermeidbar dürfte sein, dass das Handwerk Geschäftsprozesse anpassen, Herstellungs- und Designstrategien überarbeiten und die Reparatureffizienz seiner Produkte weiter verbessern muss. Insoweit befürchtet der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) Eingriffe in unternehmerische Prozesse wie beispielsweise die Produktgestaltung, weil die langfristige Zugänglichkeit aller Teile für Reparatur sichergestellt werden muss.²¹⁴ Das führe zu notwendigen Anpassungen in Herstellung und Logistik, etwa bei der Lagerung von Ersatzteilen, was mit dem Einsatz von Kapi-

212 Handwerksbetriebe können beispielsweise in erster Linie herstellende Betriebe sein, sie können als selbständige Reparateure in Herstellernetzwerken, aber auch als unabhängige Reparateure tätig sein.

213 Vgl. auch oben, B.II.4.

214 *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Stellungnahme vom 30. März 2023, 1.

tal verbunden sei.²¹⁵ Auch die nötige Infrastruktur für Reparaturen müsse insgesamt ausgebaut werden.²¹⁶ Die Beobachtungen des DIHK beschreiben gewichtige Herausforderungen gerade auch für Handwerksbetriebe. Ihre Bewältigung könnte für das Handwerk wegen der bestehenden Chancen profitabel sein. Denkbar ist freilich, dass manche Handwerksbetriebe als Hersteller oder auch als Reparatoren teilweise aus Märkten verdrängt werden, weil die vergleichsweise hohen Löhne im Inland Konkurrenten im Ausland marktfähiger werden lassen. Dieser Gefahr kann das Handwerk vor allem dadurch gegensteuern, dass es seine klassischen Stärken – wie Zuverlässigkeit, technisches Knowhow und Fertigungsqualität – im Wettbewerb ausspielt. Anreize wie etwa Reparaturboni oder eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Reparaturdienstleistungen – soweit europarechtlich zulässig²¹⁷ – können dabei als flankierende regulierende Maßnahmen helfen.

V. Ökonomische Konsequenzen auf Verbraucherseite

Leistungen des Handwerks werden oft von Verbraucherinnen nachgefragt. Für Verbraucherinnen können Reparaturen ökonomische Vorteile mit sich bringen, beispielsweise, weil Neuanschaffungen aufgeschoben werden und sich der Wert der Produkte durch die Reparaturen erhöht. Auch werden Verbraucherinnen befähigt, ihrerseits einen entscheidenden Beitrag zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft zu leisten. Freilich bringt die Förderung von Reparaturen auch Konsequenzen mit sich, die auf den ersten Blick nachteilig für die Verbraucherinnen sind. Zu diesen Konsequenzen gehört, dass Hersteller möglicherweise die Preise für neue Produkte erhöhen werden, um Kosten auszugleichen, die durch die Förderung von Reparaturen für sie entstehen. Indes sind solche Preiserhöhungen keineswegs sicher, hängt doch die Preisgestaltung von einer Vielzahl von Faktoren ab.²¹⁸ Zudem würden im Gegenzug der Zugang zu Reparaturen und insbesonde-

215 *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Stellungnahme vom 30. März 2023, 1.

216 *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, Stellungnahme vom 30. März 2023, 3.

217 Die Mehrwertsteuer-RL (RL 2006/112/EG) erlaubt derzeit in Art. 98 Abs. 3 i.V.m. Anhang III nur die Reduzierung des Mehrwertsatzes bei der Reparatur von Wohnungen und Privatwohnungen (Nr. 10), Haushaltsgeräten, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche (Nr. 19) und Fahrrädern (Nr. 25). Vgl. dazu noch näher unten, G.III.

218 *Perzanowski*, *The Right To Repair* (2022), 25.

re Ersatzteilen, Reparatursoftware und Reparatur-Knowhow erleichtert.²¹⁹ Auch könnten Investitionen in nachhaltige Technologien und reparaturbezogene Innovationen zunehmen.²²⁰ Es ist gut denkbar, dass Verbraucherinnen künftig weniger stark in neue Produkte investieren und dafür stärker in die Reparatur von Dingen, die ihnen bereits gehören. Doch gerade dieser Wandel entspricht ja den übergeordneten Nachhaltigkeitszielen der Kommission, wenn er auch freilich nicht mit den individuellen Präferenzen einzelner Verbraucherinnen übereinstimmen mag. Künftig könnten jedoch mehr Verbraucherinnen diesen Wandel begrüßen, wenn es der Politik und anderen gesellschaftlichen Akteuren gelingt, die in Reparaturen steckenden Vorzüge und die Bedeutung nachhaltigen Wirtschaftens in weiten Bevölkerungskreisen überzeugend zu vermitteln.²²¹

219 Vgl. Perzanowski, *The Right To Repair* (2022), 25 f.

220 Perzanowski, *The Right To Repair* (2022), 26.

221 Vgl. auch *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, *Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern* (2023).