



Pet 1-19-09-7125-008561

24955 Harrislee

Verbraucherschutz

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 28.11.2019 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird eine gesetzliche Verpflichtung, nur noch nachfüllbare Druckerpatronen in den Handel zu bringen, sowie eine Standardisierung des Einfüllmechanismus gefordert.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, der Verbraucher könne den Inhalt einer Druckerpatrone meist nicht nachprüfen. Die Drucker würden zudem häufig die Patrone trotz vorhandenen Restbestandes als leer melden und so könne nicht die gesamte Tinte verbraucht werden. Weiterhin bestehe ein auffälliges Missverhältnis zwischen den Onlinepreisen für Druckerpatronen und denen des Handels. Dies führe dazu, dass der Kauf eines kompletten Druckers mit Patronen zum Teil günstiger sei als der Kauf neuer Patronen. Die Situation komme einem Marktmissbrauch der Druckerhersteller gleich und eine Änderung sei aus Gründen des Umwelt- und Verbraucherschutzes geboten.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Zu der auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe liegen dem Petitionsausschuss 219 Mitzeichnungen und 12 Diskussionsbeiträge vor. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.



Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss hat grundsätzlich Verständnis für das Anliegen, soweit eine transparente, verbraucher- und umweltfreundliche Gestaltung des Druckerpatronenmarktes gefordert wird.

Der Ausschuss weist jedoch darauf hin, dass eine missbräuchliche marktbeherrschende Stellung von Unternehmen auf dem Markt für Druckerpatronen nicht festgestellt werden kann. Die EU-Wettbewerbsbehörde hat diesbezüglich in den Jahren 2002 bis 2009 eine Untersuchung durchgeführt, welche am 20. Mai 2009 ergebnislos eingestellt wurde. Aus der Entscheidung geht insbesondere hervor, dass eine beherrschende Stellung auf den Sekundarmärkten – hier den Märkten für Tintenpatronen – ausgeschlossen werden kann, wenn erwiesen ist, dass auf dem Primärmarkt – dem Druckermarkt – Wettbewerb besteht und wenn Primär- und Sekundärmarkt eng miteinander verbunden sind. Der Wettbewerb wirke dann disziplinierend auf den Sekundärmarkt und mache einen Missbrauch unwahrscheinlich. Dies gelte insbesondere, wenn der Verbraucher eine sachkundige Wahl in Bezug auf die Preise der Zubehörteile während der Lebensdauer treffen könne, er eine solche sachkundige Wahl wahrscheinlich treffe und bei überhöhten Preisen auf den Sekundärmärkten eine ausreichende Zahl von Verbrauchern ihre Kaufpraktiken zeitnah auf dem Primärmarkt anpassen würde. In Bezug auf den Druckerpatronenmarkt sind diese Voraussetzungen erfüllt. Bei Druckern erfolgt die Preisgestaltung des Geräts und der Verbrauchsmaterialien, was allgemein bekannt ist, meist anhand einer Mischkalkulation. Einem günstigen Preis für das Gerät stehen hohe Kosten für die Verbrauchsmaterialien entgegen. Die Verbraucher können die Kosten für Verbrauchsmaterialien anhand der in den Testberichten von Druckern angegebenen Druckkosten pro Seite aber relativ gut einschätzen und es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl der Käufer bereits bei Erwerb eines Druckers die Preise für die Tintenpatronen mitberücksichtigt. Bei überproportionalen Preissteigerungen für Tinte würden die Kaufpraktiken entsprechend hin zu einem Drucker mit günstigeren Folgekosten angepasst.



Der Ausschuss merkt an, dass eine gegen die Entscheidung der Kommission vom 20. Mai 2009 gerichtete Klage der European Federation of Ink and Ink Cartridge Manufakturers (EFIM) vom Gericht der Europäischen Union (EuG) mit Urteil vom 24. November 2011 (Az. T-296/09) abgewiesen und auch ein im Weiteren dagegen eingelegtes Rechtsmittel vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit Urteil vom 19. September 2013 (Rs C-56/12P) zurückgewiesen wurde.

Der Ausschuss begrüßt ferner die Bemühungen verschiedener Organisationen, die dem Verbraucher in diesem Zusammenhang helfen, Transparenz im Hinblick auf die Preisgestaltung und Qualität von Druckerpatronen zu erhalten. Hervorzuheben sind die Untersuchungen der Stiftung Warentest, welche in ihrem zuletzt im März 2019 veröffentlichten Testbericht insbesondere auf Unterschiede bei Qualität und Folgekosten hinweist. Die Verbraucher erhalten auf diese Weise die Möglichkeit einer verbesserten Marktbeurteilung und können eine sachkundige, an Lebensdauer und Folgekosten angepasste Kaufentscheidung treffen. Dabei soll es jedem freistehen, zwischen den verschiedenen Angeboten zu wählen und eine an die individuellen Bedürfnisse angepasste Kombination von Drucker und Druckerpatronen zu erwerben. So kann es etwa für „Gelegenheitsdrucker“ gerade attraktiv sein, einen günstigen Drucker unter Inkaufnahme hoher Kosten für Tintenpatronen zu erwerben.

Die bestehende Vielfalt soll nicht durch gesetzliche Vorschriften, die eine bestimmte Produktgestaltung vorschreiben, eingeschränkt werden. Eine Verpflichtung, nur noch nachfüllbare Druckerpatronen auf den Markt zu bringen, würde zudem einen nicht unerheblichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit bedeuten und der im Druckermarkt notwendigen Innovationstätigkeit entgegenwirken. Die umfassende Vereinheitlichung der Nachfüllmöglichkeiten für Druckerpatronen würde die Hersteller in großem Umfang daran hindern, im Rahmen eines Innovationsprozesses optimale Lösungen für die Nutzung von Druckern zu finden. Aufgrund des Wettbewerbs besteht eine stetige Weiterentwicklung, beispielsweise sind nun Drucker ohne Patronen mit nachfüllbarem Tintentank erhältlich. Auf diese Weise lassen sich insbesondere auch wichtige Aspekte des Umweltschutzes in die Produktgestaltung und Weiterentwicklung einbeziehen. Auch ist anzunehmen, dass durch die Einführung einheitlicher Vorgaben für Druckerprodukte eine Angleichung der Preise stattfinden und im Ergebnis auch die



dem Verbraucher offen stehenden preiswerten Alternativen vom Markt verdrängt würden.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass aufgrund des europäischen Binnenmarktes verbindliche Produktanforderungen zudem nur auf EU-Ebene rechtlich möglich und sinnvoll wären. Für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte bildet die Ökodesign-Richtlinie (Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009) den rechtlichen Rahmen. Ziel der Richtlinie ist die Festlegung verpflichtender Mindestanforderungen für einzelne Produktgruppen. Die Richtlinie ermächtigt die EU-Kommission zum Erlass von verbindlichen Rechtsverordnungen (sog. Durchführungsmaßnahmen), in denen Mindestanforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Produktgruppen gestellt werden. Als grundsätzliche Alternative zu den verbindlichen Durchführungsmaßnahmen besteht die Möglichkeit von Selbstregulierungs-Initiativen der Industrie (SRI). Diese können im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen der Hersteller erfolgen, sofern damit die von der Richtlinie vorgegebenen Ziele schneller und kostengünstiger erreicht werden. Für die Produktgruppe der bildgebenden Geräte (Drucker, Scanner, Kopierer) liegt eine solche Selbstregulierungsvereinbarung vor. Diese wurde im Februar 2011 von den teilnehmenden Herstellern unterzeichnet und in den folgenden Jahren weiterentwickelt (die aktuelle Version der Vereinbarung, in welcher auch die teilnehmenden Hersteller aufgeführt werden, von April 2015 kann unter <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Content/DE/Standardartikel/Evpg/Evpg-Produktgruppen/Elektronik/ener-04-imaging.html> abgerufen werden). Die Unterzeichner der Vereinbarung verpflichten sich zur Einhaltung verschiedener Anforderungen bei ihren Produkten. Dazu gehört auch die Verpflichtung, Drucker und Tintenpatronen so zu gestalten, dass weder eine Wiederverwendung noch die Nutzung von Tintenpatronen anderer Gerätehersteller verhindert wird. Die Einhaltung der vereinbarten Kriterien wird jährlich durch unabhängige Inspektoren überprüft. Für weitergehende nationale Regelungen bleibt daher kein Raum.

Der Ausschuss merkt ferner an, dass Normen in Deutschland nicht dafür vorgesehen sind, bestimmte Produkte, also auch nachfüllbare Druckerpatronen, vom Markt



auszuschließen. Normen entstehen im Wesentlichen durch Eigeninitiative der Wirtschaft, ohne dass der Staat konkret ihre Inhalte vorschreiben kann, es sei denn, dies wäre gesetzlich vorgesehen. Auch die Befolgung von Normen ist grundsätzlich freiwillig, was dem Wesen nach eine breite Akzeptanz der betroffenen Kreise voraussetzt. Mit einem ebenfalls auf europäischer Ebene durchzuführenden Normungsauftrag im Hinblick auf die Festlegung technischer Vorgaben für die Wiederverwendbarkeit von Druckerpatronen ist derzeit nicht zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen. Er empfiehlt daher im Ergebnis, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.