

›STELLUNGNAHME

zum Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiter-
ten Herstellerverantwortung für Textilien des
BMUKN vom 27.03.2026

Berlin, 24.04.2026

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU bedanken sich für die Möglichkeit, zu dem Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien des BMUKN Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens

Mit der letzten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) seit 01.01.2025 die getrennte Sammlung von Alttextilien sicherzustellen. Hierfür haben die örE in ihren Sammelgebieten eine entsprechende Infrastruktur auf- oder ausgebaut und diese auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten beibehalten, als der Absatzmarkt für Alttextilien wegen der zunehmenden Masse an (Ultra) Fast-Fashion weitgehend zusammenbrach. In dieser Zeit zogen sich die meisten gewerblichen und eine nicht unwesentliche Anzahl an gemeinnützigen Sammlern zurück, sodass die Erfassung von Alttextilien in vielen Fällen vor allem von den örE getragen wurde.

- › Mit dem vorgeschlagenen Textilgesetz soll die Getrenntsammelpflicht für Alttextilien durch den örE im KrWG entfallen. Vor dem Hintergrund der bereits geschaffenen kommunalen Sammelstrukturen und der getätigten Investitionen wäre dies nur dann vertretbar, wenn eine entsprechende Getrenntsammlungspflicht der örE mit gleicher Rechtswirkung im Textilgesetz verankert wird.
- › Bundesweit sind alle örE von den neuen Regelungen betroffen, da diese den gesetzlichen Sammelauftrag flächendeckend erfüllen. Für die örE ist zentral, dass zukünftig die Sammlung von Textilabfällen nicht mehr aus dem Gebührenhaushalt finanziert werden muss, sondern dass hierfür die Hersteller aufkommen, wie es in der AbfRRL vorgeschrieben ist.

Positionen der Verbände in Kürze

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU begrüßen die Umsetzung der europäischen Vorgaben in ein deutsches Textilgesetz. Die vorgesehene Sonderrolle des örE muss in diesem Rahmen klar berücksichtigt werden. Folgende Kernforderungen stehen für uns im Vordergrund:

- › Volle Kostentragung aller Erfassungsschritte wie auch eine anteilige Beteiligung der Organisationen für Herstellerverantwortung an den Abfallberatungskosten.
- › Kein Entfall der Getrenntsammelpflicht nach KrWG ohne entsprechende Folgeregelung im Textilgesetz.
- › Optierungsrecht für den örE ohne zeitliche Befristung. Die Jahresfrist ist insoweit als Mindestfrist und nicht als Höchstfrist zu verstehen.
- › Quotenerfüllung nachhalten und deren Verfehlung sanktionieren.

- › Vorgaben für Ökomodulation nicht den Organisationen für Herstellerverantwortung überlassen.
- › Kommunale Gestaltungsrechte für Sammlungen im öffentlichen Raum stärken, um Wildwuchs der Sammlungen und Vermüllung zu verhindern.
- › Die Zielsetzung einer bürokratiearmen und auf bestehenden Strukturen aufbauenden Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung tatsächlich ernst nehmen.

Stellungnahme

Allgemein

Das Bundesumweltministerium strebt laut Eckpunktepapier insbesondere eine bürokratiearme Lösung an, die in erster Linie auf bestehende Sammel- und Verwaltungsstrukturen aufbaut. Dies ist sehr zu begrüßen, jedoch findet sich dieser Ansatz in der vorgesehenen Lösung zum Teil nicht wieder.

Die seit dem 01.01.2025 gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 KrWG für öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) bestehende Erfassungs- und Verwertungspflicht für Alttextilien soll wieder entfallen. Stattdessen wird diese Pflicht grundsätzlich den Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH) zugewiesen, die hierfür unterschiedliche Akteure mit der Sammlung beauftragen. Zur Kostenerstattung der Sammlung durch diese Akteure sind jeweils vertragliche Lösungen vorgesehen. Der Aufbau einer Vielzahl von OfH sowie die angesichts der bisherigen Erfahrungen zu erwartenden langwierigen Vertragsverhandlungen und Gerichtsverfahren bedeuten einen enormen Personal-, Bürokratie- und Sachaufwand für alle Beteiligten.

Um dies zu vermeiden, gilt es das Textilgesetz unter Berücksichtigung der untenstehenden Anmerkung möglichst praxisgerecht auszugestalten. Alternativ ist zur Vermeidung von unnötigen Personal- und Sachaufwand auch eine Fondslösung denkbar, welche eine pauschale Auszahlung pro Einwohner an die örE und sonstige Erfassungsakteure vorsieht.

Zu Punkt 1 „Anwendungsbereich“

Zum Anwendungsbereich führt das Eckpunktepapier aus, dass die örE mit den OfH vereinbaren können, weitere Produktgruppen wie Stoff-/und Plüschtiere in der Alttextilsammlung zu erfassen. Wir geben hier zu bedenken, dass damit eine Scheingenauigkeit, die von der getrennten Sammlung umfassten Produktgruppen suggeriert wird, die sich in der Alltagspraxis so nicht verwirklichen lässt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das intuitive Verbraucherverständnis sowieso die genannten Produktgruppen weiterhin der Alttextilsammlung zuordnen wird. Der Abschluss eigenständiger Vereinbarungen hierüber erscheint uns daher entbehrlich und hätte überdies einen erheblichen Mehraufwand zur Folge. Es muss ausgeschlossen werden, dass solche stoffgleichen Materialien und Gegenstände, die nach dem Alltagsverständnis der getrennten Textilsammlung zuzuführen sind, von den OfH bei der Sammelkostenerstattung in Abzug gebracht werden. Alternativ sind diese Gruppen als Restmüll zu definieren.

Zu Punkt 3 „Rolle der Organisationen für Herstellerverantwortung“

Das Eckpunktepapier des BMUKN sieht - den Vorgaben aus der Abfallrahmenrichtlinie entsprechend - vor, dass sich die von den Herstellern einzuzahlenden Beträge nach der

Menge der auf den Markt gebrachten Textilien richten und eine Ökomodulation zu berücksichtigen ist. Vorgesehen ist, dass jede OfH ein eigenes Konzept zur Ökomodulation erstellt.

Zwar ist die Berücksichtigung von ökologischen Aspekten in der Preisgestaltung zu begrüßen, da sie Anreize schaffen kann, Textilien langlebig zu designen. Diese ökologischen Vorgaben sollten jedoch nicht den OfH überlassen werden. Kann jede OfH hier eigene Maßstäbe setzen, ist dies nicht geeignet, eine flächendeckende Verbesserung der Textilqualitäten zu erreichen. In diesem Falle wird lediglich die Beitragshöhe bei den unterschiedlichen OfH den Ausschlag geben, welcher OfH sich ein Hersteller anschließt. Ein Umdenken im Design der Textilien ist somit unwahrscheinlich.

Folglich sollten mehr Vorgaben gemacht werden, inwiefern qualitatives Produktdesign die Herstellerbeiträge beeinflusst. Bspw. können Mindestrecyklatanteile oder Vorgaben für die Stoffzusammensetzung bzgl. der Recyklierbarkeit oder Vorgaben für die Reparier- und Langlebigkeit geeignet sein, um die Modulation der Herstellerbeiträge besser zu lenken. Es sollten daher bereits im Textilgesetz Mindestanforderungen an die Beitragsdifferenzierung festgelegt werden, damit langlebige, reparierbare und recyclingfähige Produkte gegenüber kurzlebigen, schwer verwertbaren Produkten bessergestellt werden. Eine vollständige Verlagerung der Konkretisierung auf spätere EU-Vorgaben erscheint aus Sicht der Rechts- und Planungssicherheit nicht ausreichend.

Unabhängig von Fragen der Ökomodulation macht das Eckpunktepapier keine Vorgaben, wie die Leistungen der OfH kontrolliert werden können. Dieser Punkt wäre essenziell, da nur durch eine entsprechende Kontrolle der Leistungen auch ein durchgängiges Leistungsniveau zu sichern ist, was gerade auch in der Verwertung der Textilien relevant ist.

Vorschlag:

Auf Bundesebene ist ein Konzept zur Ökomodulation zu erstellen, welches für die Preisgestaltung der Organisationen für Herstellerverantwortung verbindlich anzuwenden ist. OfH, die die Kriterien der Ökomodulation nicht umsetzten, sollten ihre Zulassung verlieren. Dies kann zu einer Verbesserung der Textilqualitäten beitragen.

Zu Punkt 5 „Sammlung von Alttextilien“

Mit der letzten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist den öRE die getrennte Sammlung von Alttextilien seit dem 01.01.2025 auferlegt worden. In Folge dieser Verpflichtung haben die öRE in ihren Sammelgebieten eine getrennte Sammlung aufgebaut und beibehalten, obwohl die wirtschaftliche Lage wegen wegbrechender Absatzmärkte schlecht war. Viele gemeinnützige oder gewerbliche Sammler haben sich aus der Sammlung zurückgezogen, sodass die öRE manchmal als einzige Partner vor Ort die Sammlung für den Bürger aufrechterhielten. Diese Primärverantwortung soll nunmehr laut Eckpunktepapier auf die OfH übergehen und hiermit die Überlassungspflicht der

privaten Haushalte an den öRE entfallen. Zugleich soll die Getrenntsammlungspflicht entfallen.

Nichtsdestotrotz soll die Verpflichtung der öRE bestehen bleiben, Alttextilien von Endnutzern zurückzunehmen. Durch diese Regelung muss der öRE auch weiterhin eine Sammlung aufrechterhalten und wird daher verpflichtet, mit einer OfH zu kontrahieren, um die gesammelte Menge an Alttextilien abzusteuern.

Kostentragung

Sicherzustellen ist, dass einhundert Prozent aller Kosten des öRE von den Herstellern getragen werden. Hierbei muss es sich um die tatsächlich entstehenden Kosten handeln, die von den Herstellern nicht in Frage gestellt werden dürfen. Insoweit muss den öRE Recht zukommen, die Sammelkosten nach gebührenrechtlichen Grundsätzen zu formulieren und gegenüber den OfH einzufordern. Dies machen nicht zuletzt die seit Jahren problematischen Verhandlungen zwischen OfH und öRE in vergleichbaren Fällen deutlich. Je nach Sammelgebiet müssen die öRE unterschiedlich kostenintensive Sammel-systeme vorhalten. Es muss sichergestellt sein, dass der öRE für diese verpflichtende Sammlung keine Kosten mehr zu tragen hat, auch wenn er die Optimierung wählt.

Die zu begleichenden Kosten müssen auch eine anteilige Beteiligung an der Abfallberatung umfassen, da diese auch künftig primär durch den öRE als Ansprechpartner der Bürger vor Ort erfolgen wird.

Getrenntsammlungspflicht

Laut Eckpunktepapier hat sich das Bundesumweltministerium das Ziel gesetzt, in erster Linie die bereits bestehenden Sammel- und Verwaltungsstrukturen zu nutzen. Eine Aufgabe der Getrenntsammlungspflicht im KrWG ohne entsprechende Regelung im Textilgesetz widerspricht diesem Ansatz jedoch. Wir regen daher an, die Getrenntsammlungspflicht im KrWG bestehen zu lassen oder diese mit gleicher Rechtswirkung in das Textilgesetz zu übertragen. Keinesfalls sollte von der Streichung der Getrenntsammlungspflicht der Textilien im KrWG das Signal ausgehen, dass die Getrenntsammlung von Alttextilien nicht mehr zu den kommunalen Entsorgungsaufgaben zählt. Eine Aufgabe der Überlassungspflicht ist ebenfalls nicht zwingend; vielmehr kann die Überlassungspflicht in der Form mit einem EPR-System verbunden werden, dass die öRE an der Rücknahme von Produktabfällen mitwirken (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG).

Da bislang der öRE für die getrennte Sammlung verantwortlich war, hat er sämtliche Kosten über die Gebühren finanziert. Für die Beibehaltung der Getrenntsammlung-/Überlassungspflicht spricht insoweit auch der Gedanke des Bestandschutzes für die getätigten Investitionen und den damit einhergehenden (Sammel-)Systemen. Dies kann Standortvorgaben, die Gestaltung von Depotcontainern, die Rolle der Recyclinghöfe etc. betreffen.

Unklar bleibt zudem, wie es sich in der Praxis auswirkt, wenn sich mehrere sammelnde Akteure in einem Sammelgebiet wegen des attraktivsten Angebotes derselben OfH anschließen, zumal diese die Annahme eines Angebotes durch einen sammelnden Akteur nicht ablehnen dürfen. In derartigen Sammelgebieten kann dies zu einer ineffizienten Auftrennung des gesamten Systems führen.

Optierung

Nach dem Eckpunktepapier können die örE gegenüber der OfH die Optierung für den Zeitraum von einem Kalenderjahr erklären. Wir verstehen diese Fristbestimmung dahingehend, dass es sich hierbei um ein **Mindestzeitraum** handelt, um allen Akteuren ausreichende Planungssicherheit zu gewährleisten. Dies schließt es nicht aus, auch für mehrere Jahre hintereinander die Optierung zu erklären, wenn dies z. B. der Vertragsdauer mit den nachgelagerten Sortier-/Verwertungspartnern entspricht; dies sollte im Gesetz klargestellt werden.

Standplätze

Das Eckpunktepapier äußert sich nicht zur Frage der Standplatzreinigung. Diesbezüglich sollte im Textilgesetz klargestellt werden, dass die Sammelkosten auch die Kosten der Standplatzreinigung erfassen. Dies entspräche im Übrigen auch der Kostenanlastung der Standplatzreinigungskosten für Glascontainer gegenüber den Dualen Systemen nach dem Verpackungsgesetz.

Neben der Frage der Finanzierung der Standplatzreinigung ist die grundsätzliche Frage der Standplätze im öffentlichen Raum zu klären. Hier bleiben die Eckpunkte sehr vage. Es muss beachtet werden, dass Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum relevant für das Stadtbild und die Verkehrssicherheit sind. Standortkonzepte, mit denen Kommunen die Aufstellung von Containern in ihrem Gebiet stadtbild- und verkehrsverträglich steuern, müssen daher weiter Geltung beanspruchen können. Effiziente Sammlung im öffentlichen Raum braucht eine klare Struktur, um die bereits jetzt schon bestehenden Herausforderungen der Vermüllung von Sammelplätzen zu vermeiden. Es darf keinen Wildwuchs von Container von angezeigten oder nicht-angezeigten Sammlungen im öffentlichen Raum geben. Daher haben viele Kommunen bereits Standortkonzepte aufgelegt. Darin werden feste Plätze im Stadtgebiet definiert, die über ein Losverfahren oder Ausschreibungen an Sammelnden verteilt werden. Ein neues Textilgesetz muss bestehende und neue Standortkonzepte mit Rechtskraft versehen, um die Gestaltungshoheit der Kommunen für den öffentlichen Raum und für eine effiziente Sammlung zu wahren. Das hilft auch bei der Logistik und Effizienz. Städte können durch Planung festlegen, wie oft Container geleert werden und wo Sammelpunkte sinnvoll gebündelt sind. Das spart Kosten und reduziert unnötige Fahrten.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass im Falle von Insolvenzen von OfH erhebliche Belastungen auf die Kommunen zukommen können, wenn z.B. Con-

tainer nicht mehr geleert werden und Container-Standplätze vermüllen. Solchen Missständen muss durch die Anordnung ausreichender Sicherheitsleistungen durch die OfH präventiv begegnet werden. In diesem Zusammenhang ist auch klarzustellen, dass etwaige Sondernutzungsgebühren für das Aufstellen von Containern zu den erstattungsfähigen Kosten der Sammlung gehören und insoweit einen durchlaufenden Posten bilden.

Ferner scheint die festgeschriebene Anzahl von 1 Container pro 1.000 Einwohnern nicht in allen Fällen zu den sachgerechten Ergebnissen zu führen gerade in ländlichen Gebieten kann diese Festsetzung dazu führen, dass den Bürgern keine Sammlung zur Verfügung steht, wenn im Gebiet weniger als 1.000 Einwohner leben. Auf der anderen Seite können in dicht besiedelten Gebieten Container überrepräsentiert sein. Um dieser Problematik Herr zu werden, sollte eine entsprechende Öffnungsklausel aufgenommen werden, die lokale Besonderheiten berücksichtigt. Denkbar ist auch, dass auf ein Standortkonzept der Kommunen verwiesen wird, das durch den Stadt- oder Gemeinderat der Kommune beschlossen wurde. Denn in Standortkonzepten wird die Flächendeckung durch die ausgewiesenen Standplätze sichergestellt. Die kann je nach Kommune auch von der 1:1000 Einwohnerlogik abweichen. Auch sollten alternative Sammelssysteme wie z.B. die Sammlung mittels Abfallsäcken oder Haustürservice entsprechend für die Flächendeckung angerechnet werden können.

Sammelquote von 70%

Das Eckpunktepapier sieht eine Sammelquote von 70% vor. Unklar bleibt, zu welchem Zeitpunkt diese Quote zu erreichen ist. Es sollte daher klargestellt werden, ob diese vor oder nach der Erstsichtung der Textilien zu erreichen ist. Nicht angesprochen werden damit die restlichen 30%, bei denen es sich wahrscheinlich um nicht mehr tragbare (vor allem Fast und Ultra Fast Fashion) Textilien handeln dürfte, die sodann über den Restmüll entsorgt werden. Hier stünde eine Entsorgung an, die mittels Abfallgebühren zu finanzieren wäre. Es bietet sich daher an, auch eine Finanzierung dieser Erfassung und Entsorgung durch die Hersteller festzulegen, wie dies in der Abfallrahmenrichtlinie zugelassen wird.

Gemeinnützige Sammler

Mit Blick auf die Privilegierung gemeinnütziger Sammler ist bei der Ausgestaltung des Textilgesetzes darauf zu achten, dass sich gewerbliche Sammler nicht mit dem Image oder dem Label gemeinnütziger/karitativer Sammler schmücken (sogenannte „Pseudo-Charity“). Eine klare Kennzeichnungspflicht muss die Unterscheidbarkeit für den Bürger sicherstellen.

Zu Punkt 6 „Sortierung und Verwertung von Alttextilien“

Die Vorgabe von ambitionierten Verwertungs- und Recyclingquoten ist richtig und wichtig, um den Markt zu lenken und zu fordern. Wenig sinnvoll ist jedoch die Heranziehung von Input-Quoten, wie hier geplant. Die Aussagekraft dieser Quoten ist durch den gewählten Zeitpunkt der Betrachtung nicht geeignet, Anreize für ein vollwertiges Recycling zu setzen. Sinnvoller ist daher die Nutzung sog. Output-Quoten, deren Aussagekraft für die Frage, was tatsächlich verwertet wird, erheblich höher liegt. Es sollte zudem überlegt werden, ob auch Quoten zur lokalen Wiederverwendung auferlegt werden können. Diese würden Kreisläufe von Textilien am nachhaltigsten abbilden. Erforderlich ist darüber hinaus, dass die Nichterreichung dieser Quoten entsprechend sanktioniert wird. Anderenfalls droht eine Quotenverfehlung, da deren Erreichung nicht ausreichend priorisiert werden muss. Dies hat sich in der Vergangenheit auch bei anderen Abfallströmen gezeigt. Erforderlich hierfür ist, dass für Kontrolle und Vollzug von Maßnahmen und Quoten genügend Ressourcen bei den zuständigen Stellen eingeplant werden müssen. Der Landesvollzug ist daher entsprechend zu unterstützen.

Zur Qualität von Textilien

Im Eckpunktepapier wird ein starker Fokus auf Sammlung, Sortierung und Verwertung gelegt. Das ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend, um den Markt für Textilien nachhaltig zu transformieren. Die aktuellen Herausforderungen im Alttextilbereich resultieren aus der Flutung des Marktes mit qualitativ minderwertigen, kurzlebigen und nicht recyclingfähigen Textilien. Eine wirksame EPR muss daher deutlich stärker folgende Aspekte adressieren:

- die Produktionsmengen,
- die Materialzusammensetzung,
- sowie die Produktqualität und -haltbarkeit.

Andernfalls können die eigentlichen Verursacher – Hersteller und Inverkehrbringer von Fast Fashion – ihre Geschäftsmodelle weitgehend unverändert fortführen. Dies spiegelt sich auch in fehlenden Zielen zur Abfallvermeidung und Wiederverwendung wider. Wir regen daher an, auch das Faser-zu-Faser-Recycling gezielt zu stärken. Angesichts seiner Bedeutung für eine echte Kreislaufwirtschaft im Textilbereich sollte geprüft werden, ob hierfür eine eigenständige Zielgröße oder ein Entwicklungsziel vorgesehen werden kann. Eine solche Vorgabe müsste technologisch realistisch ausgestaltet und schrittweise eingeführt werden. Darüber hinaus sollen gesammelte Alttextilien primär der lokalen Wiederverwendung zugeführt werden, um regionale Wertschöpfung zu stärken und Umweltbelastungen durch Transporte zu minimieren.

Anlage: Stellungnahme der Kanzleien *Dageförde und Dolde, Mayen & Partner* im Auftrag des VKU