

Stellungnahme zum Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien und Schuhe des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 24.04.2026

Das vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) vorgelegte Eckpunktepapier legt den Rahmen für die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien und Schuhe nach der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) fest. Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung im Textil- und Schuhbereich stellt einen tiefgreifenden Eingriff in bestehende Wertschöpfungs- und Entsorgungsstrukturen dar und ist von erheblicher Bedeutung für die Hersteller von Textilien und Schuhen. Sie betrifft Unternehmen aller Größenordnungen und erfordert Anpassungen entlang der gesamten Liefer- und Logistikkette in der EU und in Drittstaaten. Um Akzeptanz zu schaffen und die angestrebten umweltpolitischen Ziele der Abfallrahmenrichtlinie wirksam zu erreichen, ist es entscheidend, die praktischen und wirtschaftlichen Realitäten der Hersteller und Händler angemessen zu berücksichtigen und ein EPR-System zu errichten, das möglichst kohärent und an die EPR-Systeme anderer Mitgliedstaaten anschlussfähig ist, um eine Fragmentierung des Binnenmarktes und die damit einhergehende Komplexität und Belastung von Herstellern und Händlern zu vermeiden.

Es ist deutlich zu erkennen, dass das zuständige Ministerium die unterschiedlichen Interessenlagen sorgfältig zusammengeführt und die richtigen Schlüsse aus den bisherigen Erfahrungen mit Regelungen zu Verpackungen, Altgeräten und Batterien gezogen hat. Das Ergebnis ist ein gutes und in sich schlüssiges Eckpunktepapier, das sich als Diskussionsgrundlage anbietet.

Vor diesem Hintergrund muss die nationale Umsetzung konsequent auf unbürokratische, praktikable und kosteneffiziente Lösungen ausgerichtet sein, die eng an den Unionsvorgaben ausgerichtet sind. Ziel sollte es sein, bestehende Strukturen im Bereich der Sammlung und Registrierung zu nutzen, eine Fragmentierung des europäischen Binnenmarktes durch nationale (Übergangs-) Regelungen zu vermeiden und zusätzliche administrative Belastungen auf das notwendige Minimum zu beschränken. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Regelungen in Bereichen wie der Registrierung, der Ökomodulation sowie der Sammlung und Verwertung nicht über die europäischen Vorgaben hinausgehen und keine nationalen Sonderwege entstehen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller beeinträchtigen. Ein zentraler Punkt ist dabei auch die Unterbindung des sogenannten 'Rosinenpickens' durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und gemeinnützige Sammler. Diese Praxis untergräbt die Stabilität des Gesamtsystems und führt zwangsläufig zu einer nicht tragbaren Kostenexplosion für die Hersteller. Klare verbindliche Zuständigkeiten, eine transparente Gebührenstruktur und ein konsequenter Vollzug sind die Grundpfeiler einer funktionierenden Umsetzung der EPR für Textilien und Schuhe. Nur so kann eine funktionierende, tragfähige und europaweit anschlussfähige Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textil- und Schuhsektor gelingen.

Anwendungsbereich klar definieren

Der Anwendungsbereich der erweiterten Herstellerverantwortung sollte klar abgegrenzt und definiert werden. Auch sollte ein rechtssicherer und praxistauglicher Umgang für Produkte mit Rechtsunklarheiten etabliert werden - beispielsweise ist die Einordnung von textilen Verpackungen (z.B. Stoffbeutel) und Textilien und Schuhen mit Elektronik (z.B. beheizte Handschuhe) unklar. Diejenigen Textilien und Schuhe, die im Eckpunktepapier unter den Anwendungsbereich fallen, sollten die Berechnungsgrundlage für die Herstellerbeiträge bilden. Dazu ist zunächst auch unbedingt eine definitorische Klarstellung zu bisher ungenauen Termini wie z.B. Bekleidungszubehör zu klären. Weitergehende Sammelerlaubnisse für Textilien und Schuhe, die zusätzlich anfallen sollen nicht erteilt werden. Es ist zu erwarten, dass sich der Anwendungsbereich der Herstellerverantwortung künftig erweitern wird, daher ist eine bereits jetzt festgelegte Sammelerlaubnis für andere Textilien und Schuhe als im Anwendungsbereich festgelegt überflüssig und führt nur zu höheren Kosten für die EPR-pflichtigen Hersteller sowie zu zusätzlichen Sortierschritten nach der Sammlung.

In der Berechnungsgrundlage für die Herstellerbeiträge dürfen nur solche Textilien und Schuhe berücksichtigt werden, die nach den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie in den Anwendungsbereich der EPR fallen. EPR-pflichtige Hersteller sollten nicht für „Fremdmengen“ zahlen müssen. Dies wäre mit dem Verursacherprinzip nach Art. 191 Abs. 2 Uabs. 1 AEUV und der hierauf fußenden Abfallrahmenrichtlinie unvereinbar und würde Hersteller und Händler von Textilien und Schuhen unverhältnismäßig belasten. Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und einer einheitlichen Anwendung muss verbindlich definiert werden, wie Restabfall, Verpackungsmaterial und u.a. Plüschtiere, die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, zu behandeln sind. Es muss unmissverständlich geregelt werden, dass diese Mengen nicht Teil der Berechnungsbasis für Sammel- und Verwertungsquoten sind. Diese Definition ist fundamental, um Interpretationsspielräume zu schließen und eine faire Bewertungsgrundlage für alle Akteure zu schaffen. Eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung der Hersteller für Textilien und Schuhen, die nach europäischen Vorgaben nicht unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallen, muss unbedingt vermieden werden. Zur Sicherstellung der Produktqualität sind die Begriffe „Alttextilien und Altschuhen“ trennscharf von Abfällen zu definieren, wobei anfallende Restabfallanteile aus allen Erfassungsstrukturen (karitativ, öffentlich-rechtlich, gewerblich) im Rahmen der Daseinsvorsorge in die Entsorgungslast der Kommunen zurückgeführt werden sollten.

Für Textilien und Schuhe, die in einem geschlossenen Kreislaufsystem geführt werden (Closed-Loop-Systeme), wie beispielsweise interne Berufsbekleidung im Handel, sollte der Lizenzierungsbeitrag an die OfH auf die Deckung der administrativen Fixkosten beschränkt werden. Da diese Textilien und Schuhe über unternehmensinterne Logistikstrukturen zurückgeführt werden und somit nicht die öffentliche Sammelinfrastruktur belasten, sollte eine Befreiung von den variablen Sammel- und Entsorgungskosten

erfolgen. Dies trägt dem Verursacherprinzip Rechnung und schafft Anreize für Hersteller, eigene effiziente Rücknahmesysteme zu etablieren.

Zur Gewährleistung einer reibungslosen und kosteneffizienten Implementierung ist das Datum des Inkrafttretens auf den 1. Januar oder 1. Juli festzulegen. Ein untermonatiges Inkrafttreten wie beispielsweise bei der nationalen Umsetzung der PPWR im Verpackungsbereich führt zu komplexen Abgrenzungs- und Abrechnungsproblemen und stellt einen signifikanten Kostentreiber für die verpflichteten Unternehmen dar.

Berücksichtigung der besonderen Anforderungen für Schuhe

Schuhe sollten innerhalb des EPR-Systems als gesonderter Produkt- und Stoffstrom behandelt werden. Hierfür bedarf es gesonderter Regelungen für die Sammlung, Registrierung und Beitragsstruktur, Berichts- und Datenlogik und den Vollzug. Eine Trennung von Textilien und Schuhe ist bereits in der Abfallrahmenrichtlinie (vgl. etwa Anhang IVc) und den geplanten delegierten Rechtsakten für Textilien und Schuhe angelegt. Sie ist auch sachlich geboten.

Die erheblichen materiellen, konstruktiven und logistischen Unterschiede zwischen Textilien und Schuhen erfordern separate Strukturen, um eine sachgerechte, diskriminierungsfreie und produktspezifische Steuerung sicherzustellen. Es muss vermieden werden, dass schuhspezifische Standards und Prioritäten durch die Interessen und Mehrheiten des deutlich größeren Textilstroms überlagert werden und die Produktrealität von Schuhen im EPR-System nicht abgebildet wird. So passt eine gewichtsbezogene EPR-Entgeltbemessung für Schuhe nicht. Denn Schuhe sind i. d. R. schwerer als Textilien und das Gewicht von Schuhen kann (abhängig von Modell und Saison) erheblich schwanken. Deswegen würden Schuhhersteller und -händler bei einer einheitlichen gewichtsbezogenen Entgeltfestlegung für Textilien und Schuhe immer überzahlen. Zudem werden Schuhe – anders als die meisten Textilien – in Paaren verkauft und sollten daher auch so im EPR-System registriert werden. Auch die Ökodesign-Anforderungen für Schuhe entscheiden sich grundlegend von jenen von Textilien, weswegen insoweit zwei gesonderte delegierte Rechtsakte auf Unionsebene geplant sind. Würde vor Erlass dieser Rechtsakte eine pauschale Übertragung textiler Ökodesign-Kriterien auf Schuhe durch OfH zugelassen, würden Fehlanreize gesetzt, die reale Kreislaufösungen erschweren.

Eine solche Asymmetrie wird der Heterogenität der Produktströme Textilien und Schuhe nicht gerecht und ist fachlich und regulatorisch nicht vertretbar. Daher sollte bei der gesetzlichen Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung darauf geachtet werden, dass die Produktgruppen Textilien und Schuhe regulatorisch separat ausgestaltet werden. Hierzu gehört auch und insbesondere, dass Schuhherstellern und -händlern gleichwertige und verbindliche Mitgestaltungsbefugnisse zugestanden werden, die auch auf Ebene des EPR-Systems institutionell und organisatorisch verfestigt sind (etwa durch ein gesondertes Organ mit verbindlichen Einwirkungsmöglichkeiten). Hierzu wäre es in erster Linie zielführend, den Begriff „Schuhe“ in die Gesetzesbezeichnung aufzunehmen und künftig von EPR für Heimtextilien, Textilien und Schuhe zu sprechen.

In Bezug auf die Textilkennzeichnungsverordnung soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass auch hier ein anderer Maßstab für den Bereich der Schuhe gelten muss. Die Supply Chain der Schuhindustrie hinkt der Supply Chain der Textilindustrie deutlich hinterher und ist in vielerlei Hinsicht auch nicht identisch mit der aus dem Sektor Textil (Beispiel Sohlen, Leder). Hier muss erst Aufbauarbeit geleistet werden.

Registrierung unbürokratisch und einfach ermöglichen

Es besteht weiterhin Unklarheit über die konkrete Ausgestaltung und Verortung des Registers. Hier bedarf es dringend einer Konkretisierung durch das Ministerium. Aufgrund der bereits bestehenden Infrastruktur und Erfahrung kommt hier insbesondere die Stiftung EAR in Betracht, die mit den hoheitlichen Aufgaben betreut werden könnte. Dieser Ansatz ermöglicht die Nutzung vorhandener und funktionierender IT-Strukturen sowie etablierter administrativer Prozesse. Der Aufbau einer komplett neuen Behörde von Grund auf würde hingegen zu erheblichen Zeitverzögerungen führen und zu einem signifikanten, vermeidbaren Kostentreiber für die Hersteller werden.

Bei der Registrierung gilt das Prinzip: so wenig wie möglich, so viel wie nötig. Auch dabei gilt es zu prüfen, ob und wie bestehende Registrierungen, z.B. im Bereich Verpackungen und die dort genutzten Daten für den Registrierungsprozess für Textilien und Schuhe genutzt werden können, um doppelten Aufwand zu vermeiden. Darüber hinaus sollte Deutschland zukünftig die Vorgaben der kommenden EU-Durchführungsrechtsakte zur Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) unmittelbar übernehmen und aktiv auf eine EU-weite Harmonisierung der Registrierungsanforderungen hinwirken. Ziel sollte sein, dass Hersteller perspektivisch die Registrierung in allen 27 Mitgliedstaaten auf Basis eines einzigen, standardisierten Datensatzes vollziehen können. In der Praxis muss es für die Hersteller eine einfache Möglichkeit geben, eine rechtssichere und faire Registrierung vorzunehmen, bei der darauf geachtet wird, dass alle Marktteilnehmer die gleichen Bedingungen erfüllen müssen. Doppelregistrierungen gilt es zu vermeiden, um die Bürokratiebelastung so gering wie möglich zu halten. Um den Prozess bürokratiearm und effizient zu gestalten, muss die Registrierungspflicht ausschließlich für den Hersteller als juristische Person gelten. Eine darüberhinausgehende, verpflichtende Registrierung jeder einzelnen Marke ist abzulehnen. Das Prinzip ‚ein Hersteller, eine Registrierung‘ ist entscheidend für einen schlanken administrativen Prozess. Darüber hinaus sollte es Online-Marktplätzen gestattet werden, die Registrierung und Mengenmeldung der Hersteller und der auf ihrer Plattform vertriebenen Produkte übernehmen zu dürfen. Dies würde einerseits zu einer höheren Genauigkeit in der Registrierungen und Mengenmeldungen führen und darüber hinaus starke Bürokratieentlastung für klein und mittelständische Händlerunternehmen bedeuten. Gruppenregistrierungen von Herstellern sollten nicht möglich sein, um Intransparenz zu vermeiden.

Klare Kompetenzzuweisung für Hersteller und nachvollziehbare Bemessungsgrundlage für Beiträge

Herstellern sollten bei der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung ein umfassendes Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsrecht eingeräumt werden. Als diejenigen, die die finanzielle Hauptlast tragen, müssen die

Hersteller bei Themen wie Ökomodulation, Quotenvorgaben mit und im Verhältnis angemessen einbezogen werden. Sonst steigt die Gefahr von Fehlsteuerungen, unnötiger Bürokratie und mangelnder Akzeptanz. Eine bloße Abgabe von rechtlich unverbindlichen Empfehlungen in einer einzurichtenden Kommission ist nicht ausreichend und es muss vermieden werden, dass Hersteller das System lediglich finanzieren ohne tatsächliche Lenkungsmöglichkeiten zu haben. Zudem muss eine stärkere Kontrolle der OfHs durch die Hersteller ermöglicht werden. Nur durch eine Verknüpfung von operativer Verantwortung der OfHs und der Expertise der Hersteller lassen sich Fehlsteuerungen im System vermeiden. Hierin besteht die Voraussetzung für Transparenz, Effizienz und eine effektive Lenkungswirkung im System. Dies gilt vor allem für die Berechnung der Herstellerbeiträge.

Die Herstellerbeiträge sollten sich aus drei Komponenten zusammensetzen: OfH-spezifische Beiträge, festgelegte Beiträge für Kommunikation und Forschung (einheitlich für alle Hersteller und unabhängig von der OfH) und Ökomodulation. Um zu vermeiden, dass Unternehmen durch die strategische Meldung geringer Mengen in einem und hohen Mengen im Folgejahr, gefolgt von einer Insolvenz, ihre finanziellen Verpflichtungen umgehen. Dies muss durch ein robustes Meldesystem unterbunden werden. Als Alternative wäre ein System denkbar, dass sich im Verpackungsbereich bewährt, hat: eine unterjährige Meldung von Planzahlen auf Quartalsbasis, ergänzt durch eine testierte Jahresabschlussmeldung. Dieses Vorgehen (vier Planmeldungen und eine finale Abschlussmeldung) würde die Datenaktualität signifikant erhöhen und das Betrugsrisiko durch zeitnahe Kontrollen und höhere Transparenz minimieren.

Insbesondere die Ökomodulation sollte in den Kompetenzbereich der Hersteller fallen. Dabei gilt es u.a. zu berücksichtigen, dass es möglichst europäisch einheitliche Vorgaben geben muss, um die Belastungen für grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu gering wie möglich zu halten und, dass ein System zur Ökomodulierung die Vorgaben zum Ökodesign voraussetzt. Die Festlegung der Kriterien den Herstellerorganisationen (OfHs) zu überlassen, ist nicht zielführend. Den OfHs fehlt die notwendige textil- und schuhspezifische Fachexpertise; für sie stellt die Ökomodulation lediglich einen administrativen Posten dar, ohne ein inhärentes Interesse an einer ökologisch wirksamen und zugleich praxistauglichen Ausgestaltung. Die Kriterien für die Ökomodulation müssen ausschließlich und direkt von der EU (aus der EU-Ökodesign-Verordnung) abgeleitet werden, um Kohärenz zu sichern und Doppelstrukturen zu vermeiden, um eine europäisch harmonisierte Lösung zu gewährleisten.

Eine Implementierung darf erst nach der finalen Veröffentlichung dieser EU-Kriterien und unter Gewährung einer angemessenen Übergangsfrist für die Unternehmen erfolgen. Auf nationale Übergangsregelungen sollte verzichtet werden.

Die detaillierte Ausgestaltung der Ökomodulation muss den Herstellern als den Finanzierern des Systems obliegen. Um Praxistauglichkeit zu gewährleisten, sollten folgende Grundsätze gelten:

a) Vereinfachte Nachweisführung: Für die zentralen Bausteine der Ökomodulation – Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit, Recycelbarkeit, Recyclinganteil und Schadstofffreiheit – muss zur Nachweisführung jeweils ein einziges, anerkanntes Zertifikat pro Kriterium ausreichen.

- b) Systemdesign und Ausgleichsmechanismus: Zu befürworten ist grundsätzlich ein Bonus-Malus-System. Dessen Umsetzung erfordert jedoch zwingend einen finanziellen Ausgleichsmechanismus (Clearing) zwischen den Herstellerorganisationen (OfHs). Andernfalls entsteht eine systemische Benachteiligung für jene OfHs, die vorwiegend Hersteller mit nachhaltigen, bonusfähigen Textilien und Schuhen vertreten. Ein reines Malus-System wäre eine Alternative, wirft jedoch die ungelöste Frage nach der transparenten und zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen auf.
- c) Finanzieller Rahmen: Der Beitrag zur Ökomodulation muss als nicht verhandelbarer, bundeseinheitlicher Betrag konzipiert sein. Er ist als transparenter, durchlaufender Posten zu behandeln, der in den Abrechnungen zwischen Herstellern und OfHs separat ausgewiesen wird und für alle OfHs identisch ist.
- d) Einsetzung einer Expertenkommission: Angesichts dieser Komplexität ist die Einsetzung einer Expertenkommission unabdingbar, besetzt mit allen relevanten Hersteller-Stakeholdern und unter Einbindung des Umweltbundesamtes. Ziel dieser Kommission ist die Erarbeitung eines in sich schlüssigen und praxistauglichen Konzepts, das anschließend als verbindliche Grundlage für die Umsetzung übernommen wird.

In einem Gremium, in dem die Hersteller Standards festlegen, die Gebührensätze festsetzen oder über die Produktkriterien als Grundlage der Ökomodulation entscheiden, sollten die Hersteller mehrheitlich vertreten und mit mehrheitlichem Stimmrecht ausgestattet sein. Vertreter kommunaler Unternehmen, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände oder die Entsorgungsverbände können in einem Gremium, wie es jetzt mit der Alttextilkommission vorgesehen ist, vertreten sein. Allerdings sollte es für Fragen der Ökomodulation, der Festlegung von Standards und der Kontrolle der OfHs ein eigenes Gremium geben, in dem nur die Hersteller vertreten sind. Über die Belange und finanziellen Belastungen der Hersteller entscheiden ausschließlich diese.

Dies gilt gleichermaßen beim Thema Eigenverwertung. Zunächst ist eine eindeutige Definition der Eigenverwertung (Optierung) erforderlich. Darüber hinaus bedarf es einer klaren Abgrenzung zwischen Verwertungs- und Recyclingquote sowie einer Präzisierung dessen, was unter Verwertung zu verstehen ist und welche Prozesse und Verwertungswege hierfür angerechnet werden können. Ohne diese klarstellenden Vorgaben besteht die Gefahr, dass sich in der Praxis vorrangig kostenoptimierte, nicht jedoch ökologisch wirksame Verwertungswege durchsetzen. Es bedarf zunächst einer klaren Definition von Eigenverwertung und einer Klärung dessen, was unter Verwertung zu verstehen ist und welche Prozesse und Verwertungswege angerechnet werden. Auch sollten Hersteller von der Zahlungspflicht ausgenommen werden, wenn die Kommunen bzw. öffentlich-rechtlichen Entsorgern von ihrem Optierungsrecht Gebrauch machen. Die revidierte AbfRRL sieht eine privilegierte Stellung explizit nur für sozialwirtschaftliche Einrichtungen und deren eigene Sammelstellen vor; ein weitergehender Schutz der örE ist im wettbewerblichen System europarechtlich nicht vorgesehen. Mit dem Übergang der Überlassungspflicht hin zu einer Andienungspflicht an die OfH muss eine mögliche Optierung der örE daher an strikte Bedingungen geknüpft werden, um eine Kostenbelastung der Hersteller durch „Rosinenpicken“ auszuschließen. Üben örE ihr Recht auf Eigenverwertung aus, ohne die Alttextilien den OfH zu übergeben, sollte die Pflicht zur Vergütung der Sammelkosten entfallen.

Das Eckpunktepapier lässt aktuell offen, wie die inverkehrgebrachte Menge bemessen und abgerechnet wird. Es bedarf hier einer transparenten Grundlage, die in Abstimmung mit den Herstellern erfolgen sollte. Die Schaffung einer nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage ist die Basis, um Vertrauen in das zu schaffende System zu entwickeln.

Rolle und Zuständigkeiten der OfHs angemessen gestalten

Die Ausgestaltung der OfHs sollte europäisch anschlussfähig und vergleichbar sein. Nationale Alleingänge oder die Schaffung zusätzlicher Strukturen gilt es zu vermeiden, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt auszuschließen und unnötige Bürokratiebelastungen abzuwenden. Einzelne OfHs könnten zudem zusätzliche Leistungen anbieten (z.B. Second-Hand-Initiativen, Rücknahme im Handel). Derartige Angebote müssen transparent geregelt sein und dürfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder inhaltlicher Fragmentierung des Systems führen.

Aufbauend auf der verpflichtenden Mitgliedschaft aller OfHs in der Gemeinsamen Stelle ist es zwingend erforderlich, den Herstellern eine entscheidende und gestaltende Rolle in diesem Gremium einzuräumen. Es muss der Grundsatz gelten: Wer die Systeme finanziert, trägt die Entscheidungshoheit. Diese Hoheit muss sich, in enger Abstimmung mit den Herstellerorganisationen (OfHs), maßgeblich auf folgende strategische Bereiche erstrecken: Festlegung von Umfang und Art der Kommunikationsmaßnahmen, Zuweisung und Höhe der Forschungsgelder, Definition verbindlicher Standards, Ausgestaltung des Ökomodulationsmodells.

Darüber hinaus ist zur effektiven Kostenkontrolle ein direkter Aufsichtsmechanismus unabdingbar. Die OfHs müssen durch ein mehrheitlich von Herstellern besetztes Aufsichtsgremium kontrolliert werden. Ohne diesen direkten Kontrollmechanismus besteht die akute Gefahr einer unkontrollierten Kostenexplosion zu Lasten der Hersteller.

Die zu schaffende Gemeinsame Stelle der OfHs muss strikt wettbewerbsneutral ausgestaltet sein. Folglich muss die Mitgliedschaft in dieser Gemeinsamen Stelle für alle Herstellerorganisationen obligatorisch sein und als zwingende Voraussetzung für deren Zulassung verankert werden.

Wirtschaftliche und qualitativ hochwertige Sammlung und Sortierung garantieren

Die Gesamtverantwortung für die Sammelinfrastruktur – einschließlich der kompletten organisatorischen, logistischen und operativen Ausgestaltung – muss vollumfänglich bei den Herstellerorganisationen (OfHs) liegen. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) steht es frei, sich im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibungen als Dienstleister für die operative Durchführung zu bewerben. Bestehende Sammelstrukturen sollten aktiv genutzt werden, aber wettbewerblich betrieben werden. Der Betrieb der Sammelsysteme muss jedoch konsequent im Wettbewerb vergeben werden, um Effizienz und faire Marktbedingungen zu gewährleisten. Die Vergabe der operativen Sammelleistungen muss konsequent im Wettbewerb erfolgen, wobei

ein diskriminierungsfreier Zugang zu den entsprechenden Ausschreibungen gewährleistet werden muss. Die Ausschreibungshoheit für die Sammelleistungen muss, privatwirtschaftlich organisiert und vollständig den Herstellerorganisationen (OfHs) übertragen werden.

Diese Vorgehensweise führt zu einer signifikanten Effizienzsteigerung und entlastet die kommunalen Verwaltungen. Als Finanzierer des Systems verfügen die OfHs über die notwendige Expertise und das ureigene Interesse, Ausschreibungen wettbewerblich, transparent und kosteneffektiv durchzuführen.

Der Begriff ‚Sammelcontainer‘ sollte durch ‚Sammelstelle‘ ersetzt werden. Ziel der Vorgabe muss die Gewährleistung einer flächendeckenden und bürgernahen Sammelinfrastruktur sein, nicht die reine Anzahl an Behältern. Die aktuelle Formulierung ermöglicht eine Umgehung der eigentlichen Absicht, indem eine Organisation ihre Pflicht rein quantitativ durch die Konzentration vieler Container an einem einzigen Ort erfüllen könnte. Der Begriff ‚Sammelstelle‘ hingegen stellt den Fokus auf die geografische Verteilung und schließt diese Regelungslücke. Die derzeitige Vorgabe ‚ein Sammelcontainer pro 1.000 Einwohner‘ bedarf zudem einer dringenden Präzisierung. Es muss eindeutig festgelegt werden, dass diese Sammeldichte als Gesamtvorgabe für alle Herstellerorganisationen kumulativ gilt. Eine Auslegung, bei der jede einzelne Organisation diese Dichte erfüllen müsste, würde zu einer extremen und unwirtschaftlichen Verdichtung der Sammelstruktur führen. Bei beispielsweise fünf Organisationen entstünde eine Dichte von einem Container pro 200 Einwohner. Die daraus resultierenden, unverhältnismäßig hohen Kosten wären ein wesentlicher Kostentreiber für die Hersteller. Außerdem gilt es die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen und die Dichte der Sammelcontainer beispielsweise an die Einwohnerdichte zu koppeln.

Um eine wirtschaftliche und ökologische Effizienz sicherzustellen, sollten Mindestmengen für die Abholung von Alttextilien und Altschuhen definiert werden. Ohne solche Schwellenwerte drohen häufige Abholungen kleiner Mengen und unverhältnismäßig hohe Logistik- und Systemkosten. Klare Mindestmengen schaffen Planbarkeit, Kostensicherheit und Effizienz für alle Beteiligten entlang der Sortier- und Verwertungskette. Eigenverwertung durch öRE und karitative Sammler soll weiterhin möglich sein, um lokale Wiederverwendung sicherzustellen. Jedoch müssen alle im Wettbewerb stehenden Akteure denselben Standards unterliegen und Eigenverwertung darf nicht zu einseitigen Kostenverlagerungen zulasten des Gesamtsystems führen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (etwa durch „Cherry Picking“ oder „First Mover“ Vorteile) ist die Einrichtung einer Clearing-Stelle notwendig, um einen ruinösen Wettbewerb zu verhindern. Ohne einen solchen Mechanismus wird der Wettbewerb durch geografisches 'Cherry Picking' und zementierte 'First-Mover'-Vorteile massiv verzerrt. Einzelne OfHs könnten sich auf lukrative Sammelgebiete konzentrieren, während die Kosten für strukturschwache, unrentable Regionen von den verbleibenden Akteuren getragen werden müssten. Zwei Umsetzungsoptionen wären dafür denkbar:

Option 1 – Ausgleich nach der Sammlung (Finanzielles Clearing):

Alle von einer OfH in einem Gebiet erfassten Mengen werden nach der Sammlung in einen gemeinsamen Pool überführt und anschließend auf Basis der Marktanteile oder eines vertraglich vereinbarten Schlüssels allen OfHs zugerechnet.

Option 2 – Ausgleich vor der Sammlung (Geografische Aufteilung):

Die Sammelgebiete werden nach objektiven Kriterien (z.B. Bevölkerungsdichte, Logistikkosten) bewertet und anschließend in gleichwertigen Losen gerecht auf die OfHs verteilt.

Die Übergabe von Alttextilien und Altschuhen an den von den Herstellerorganisationen (OfHs) betriebenen Sammelstellen hat für gemeinnützige Sammler unentgeltlich zu erfolgen. Für die Abholung von Textilien und Schuhen bei den gemeinnützigen Sammlern können die OfHs hingegen ein angemessenes Entgelt erheben. Es bedarf klarer, nachvollziehbarer und praxistauglicher Mindeststandards für die Sammlung, Sortierung und Verwertung. Solche verbindlichen Vorgaben sind unerlässlich, um einen fairen Wettbewerb auf Basis von Qualität und ökologischer Leistung zu gewährleisten. Sie verhindern einen reinen Preiswettbewerb zu Lasten der Umwelt – einen sogenannten ‚Race to the Bottom‘ –, bei dem sich jene OfHs durchsetzen, die rechtliche Spielräume zum Nachteil der ökologischen Ziele auslegen, nur um den niedrigsten Preis anbieten zu können. Um praxistaugliche und wirtschaftlich tragfähige Standards zu gewährleisten, müssen diese zwingend von den Herstellern und den von ihnen beauftragten Systemen (OfHs) definiert werden. Dies ist der effektivste Weg, um die Entwicklung realitätsferner Vorgaben zu verhindern, die sich als wesentliche Kostentreiber erweisen würden. Die auf diese Weise festgelegten Branchenstandards sind anschließend durch das Umweltbundesamt für allgemeinverbindlich zu erklären. Erst diese offizielle Inkraftsetzung ermöglicht die notwendige Sanktionierbarkeit bei Verstößen durch Bußgelder.

Außerdem lässt das Eckpunktepapier derzeit offen, ob sich der genannte Richtwert von einem Sammelcontainer je 1.000 Einwohner auf einzelne Organisationen für Herstellerverantwortung oder auf das Gesamtsystem bezieht. Zur Vermeidung ineffizienter Parallelstrukturen sowie Kostensteigerungen ist eine systemweite Betrachtung des Richtwertes erforderlich.

Damit die von der Abfallrahmenrichtlinie verfolgten Ziele effektiv umgesetzt werden, sollte das nationale EPR-System Herstellern und mit ihnen verbundenen Händlern die Möglichkeit einräumen, sich umfassend an der Sammlung und Sortierung von gebrauchten Textilien und Schuhen zu beteiligen. Die Abfallrahmenrichtlinie verfolgt den Zweck, sofort wiederverwendbare Textilien und Schuhe möglichst frühzeitig dem Zweitmarkt zuzuführen und entsprechende Resale-Modelle zu fördern. Zudem zielt sie darauf ab, einen möglichst hochwertigen Stoffstrom von Sekundärrohstoffen und somit ein hohes Umweltschutzniveau im Sinne der Abfallhierarchie zu gewährleisten. Für eine bestmögliche und skalierbare Umsetzung dieser Ziele ist die freiwillige Beteiligung von Herstellern und Händlern an der Sammlung und Sortierung von gebrauchten Textilien und Schuhen ein zentraler Hebel. Zum einen deswegen, weil die Rückgabe von Textilien und Schuhen über den Hersteller/Händler für Verbraucher/-innen besonders einfach ist. Sie kann direkt mit dem Einkauf (in der Filiale) verbunden werden. Zum anderen kennen Hersteller und Händler die Materialeigenschaften der von Ihnen verkauften Textilien und Schuhe wie kein anderer Akteur im EPR-System. Sie können daher am besten bewerten, ob sich Textilien und Schuhe noch zum Wiederverkauf eignen oder ob sie der Verwertung zugeführt werden müssen und den Rücknahmeprozess durch ein Qualitätsmonitoring unterlegen (das z. B. „Fehlwürfe“

minimieren kann). Dies gibt Herstellern und Händlern einerseits den Anreiz, sich stärker an zirkulären Geschäftsmodellen zu beteiligen, etwa am Second-Hand-Verkauf an B2C- oder B2B-Kunden. Andererseits erhalten Hersteller und Händler die Möglichkeit, sich von Anfang an hochwertige Sekundärrohstoff-Inputs im geschlossenen Kreislauf aus ihrer eigenen Produktpalette zu sichern und so die Voraussetzung für eine optimale Erfüllung von Ökomodulationskriterien (durch Rezyklateinsatz) zu schaffen. Vor diesem Hintergrund sollte das Textilgesetz im Einklang mit der Abfallrahmenrichtlinie klarstellen, dass gebrauchte Textilien und Schuhe, die Endnutzer Herstellern und Händlern direkt an der Sammelstelle übergeben werden und von Letzteren für wiederverwendbar eingestuft wurden, nicht als Textil- oder Schuhabfälle einzustufen sind. Ferner sollte das Textilgesetz klarstellen, dass auch Hersteller und Händler zu den im Bereich der Wiederverwendung tätigen Unternehmen im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie gehören, denen die Sortierung an der Sammelstelle obliegt.

Zu klären ist auch die Frage, wonach sich die Vergütung richtet: Kann jedes OfH individuell den Vergütungssatz festlegen? Darf man als sammelnder Hersteller unterschiedliche OfHs für Lizenzabgabe und Vergütung gesammelter Mengen nutzen?

Rolle der ÖrE klar festlegen

Die vorgesehene Verpflichtung der OfHs, Angebote von Sammlern zum Anschluss an das System grundsätzlich anzunehmen und diesen eine kostendeckende Vergütung zu gewähren untergräbt das Wettbewerbsprinzip. Wenn jede Sammelleistung unabhängig von ihrer Effizienz vergütet werden muss, fehlt der ökonomische Anreiz zur Optimierung von Prozessen. Die Verpflichtung ersetzt den Wettbewerb um die beste Leistung durch eine bloße Kostenweitergabe ohne Effizienzdruck. Ausschreibungen der örE sind auf die reine Sammel- und Transportleistung zu beschränken. Die Sortierung und Verwertung müssen davon ausgenommen werden, da diese Prozesse dem Verantwortungsbereich der Herstellerorganisationen (OfHs) obliegen.

Sollte eine Optimierungsmöglichkeit für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE) gesetzlich verankert werden, muss diese an strikte und unmissverständliche Bedingungen geknüpft sein, um eine Benachteiligung der Hersteller auszuschließen:

Eine Optimierung muss sich stets auf die gesamte geografische Fläche des örE, die Gesamtmenge aller erfassten Fraktionen (z. B. Textilien und Schuhe) sowie die komplette Prozesskette (Sammlung, Sortierung, Verwertung, Entsorgung) beziehen. Ein „Rosinenpicken“ einzelner Gebiete, Fraktionen oder Prozessschritte ist auszuschließen. Der Verantwortungsübergang an den Optierer muss zwingend vor der Sortierung der unsortierten Sammelware erfolgen, im Gegensatz zu Regelungen wie im ElektroG. Der Optierer muss die vollen Kosten für die gesamte von ihm übernommene Kette tragen. Eine Verschiebung von Kosten, insbesondere für die Sammlung, auf die Hersteller ist unzulässig. Es ist inakzeptabel, dass der Optierer finanzielle Erlöse aus der Vermarktung werthaltiger Fraktionen erzielt, während die Hersteller die Kosten für die Sammlung und die Entsorgung nicht verwertbarer Reste tragen. Wer eigenverantwortlich Mengen sammelt, um deren werthaltige Anteile zu vermarkten, muss auch die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Sammlung und

Verwertung der nicht-werthaltigen Fraktionen übernehmen. Eine 'komplette Optierung' ist zwingend erforderlich; eine selektive Entnahme der profitablen Anteile muss ausgeschlossen werden.

Keine Übererfüllung europäischer Vorgaben

Die Festlegung einer Sammelquote, wie sie im Eckpunktepapier angedacht ist, geht über die europäischen Vorgaben hinaus und sollte gestrichen werden. Das umweltpolitische Ziel sollte nicht in der Maximierung der jährlichen Sammelmenge von Altkleidern und Altschuhen bestehen, sondern in einer möglichst hochwertigen Verwertung. Eine starre Sammelquote würde zudem dem vorrangigen Ziel einer möglichst langen Nutzungsdauer von Textilien und Schuhen widersprechen, da sie Anreize zur Entsorgung setzt, statt die Weitergabe und den Wiederverkauf (z. B. via Secondhand oder C2C-Plattformen) zu fördern. Vielmehr sollten andere Kriterien für die Sammlung zugrunde gelegt und definiert werden, welche Folgen bei Nichterfüllung drohen. Im Falle einer europarechtswidrigen Einführung einer Sammelquote sollte diese zunächst realistisch angesetzt werden (z.B. bei 40%) und dann durch regelmäßige Evaluierungsprozesse angepasst werden. Zielwerte für Sammlung, Verwertung und Recycling sind erst festzulegen, wenn verlässliche Daten zu Mengenströmen, Qualitätsmerkmalen, Warengruppen sowie belastbare Nachweis- und Berichtssysteme vorliegen. Umweltbezogene Beitragsunterschiede sollten zudem nur auf einer harmonisierten europäischen Grundlage eingeführt werden, um nationale Sonderwege zu vermeiden.

Auch im Falle der Ökomodulation sollte auf nationale Alleingänge verzichtet werden. Ohne Vorliegen der europäischen Vorgaben sollte es keine nationalen Bestrebungen geben, hier Vorgaben zu treffen und diese in die Beitragsberechnung für die Hersteller einzubeziehen. Andernfalls droht ein Szenario, in dem jede OfH für dasselbe Produkt eigene Ökodesign-Anforderungen zur Entgelt-Modulierung festlegen könnte. Dies könnte divergierende Produkthanforderungen und eine Fragmentierung des Binnenmarktes begünstigen, was mit dem Harmonisierungsbestrebungen der Verordnung (EU) 2024/1781 (Ökodesign-Verordnung) und den hierfür geplanten delegierten Rechtsakten für Textilien und Schuhe unvereinbar wäre. Im Worst Case wären Hersteller im Kontext der Ökomodulation verpflichtet, gegenläufige Ökodesign-Vorgaben von OfH zu erfüllen (etwa Langlebigkeit und zugleich gute Recyclingfähigkeit) und für jede OfH gesonderte Datensätze zu diesen Vorgaben vorzuhalten (was wirtschaftlich und technisch kaum leistbar ist). Ferner besteht das Risiko, dass die Ökodesign-Vorgaben der OfH von jenen der noch zu erlassenen delegierten Rechtsakte für Textilien und Schuhe abweichen. Produkthanpassungen zur Erfüllung der „OfH-Ökodesign-Kriterien“ müssten dann „rückabgewickelt“ werden. Hierfür getätigte Investitionen wären schlimmstenfalls versunkene Kosten.

Solange die Ökomodulation nicht in der EU geregelt ist, sollten die generellen Gebühren im ersten Schritt niedrig gestaltet werden. Erst wenn die Ökomodulation vorliegt, kann eine Bevorteilung von nachhaltigeren Produkten erfolgen. Es ist unbedingt zu vermeiden, dass zu Beginn mit höheren Gebühren gestartet wird, die sich im Zeitverlauf durch eine Ökomodulation nach unten korrigieren lassen.

Heimtextilien gesondert betrachten

Bei Heimtextilien gelten andere Markt- und Nutzungsmuster als bei Bekleidung. Heimtextilien wie Vorhänge, Bettwäsche, oder Kissenbezüge werden in der Regel deutlich länger genutzt als typische Bekleidungsartikel. Ihre Kaufentscheidung ist weniger trendgetrieben und stärker von Funktion, Qualität, Haltbarkeit und Gebrauchstauglichkeit geprägt. Hinzu kommt, dass Heimtextilien im Haushalt häufig weiterverwendet oder umgenutzt werden. Produkte wie Vorhänge oder Bettwäsche werden typischerweise deutlich seltener ersetzt als Bekleidungsartikel. Eine Definition für Heimtextilien fehlt bisher im Eckpunktepapier. Nur wenn der Regelungsgegenstand eindeutig bestimmt ist, können Anforderungen, Zielgrößen und Beiträge sachgerecht ausgestaltet werden. Eine pauschale Übertragung von für Steuerungslogiken aus anderen Bereichen auf Heimtextilien greift zu kurz.

Heimtextilien unterscheiden sich von Bekleidung in Nutzungsdauer, Ersatzzyklen und Entsorgungsverhalten. Diese Unterschiede müssen bei der Ausgestaltung des Systems berücksichtigt werden. Die bestehenden Sammelstrukturen sind bislang auf Bekleidung ausgerichtet, das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass umgangssprachlich von „Altkleidersammlung“ die Rede ist. Sammelziele für Heimtextilien sollten daher gesondert bewertet, differenziert ausgestaltet oder zumindest mit einer realistischen Übergangs- und Evaluationslogik versehen werden. Wenn Heimtextilien aufgrund ihrer typischerweise längeren Nutzungsdauer, höheren Haltbarkeit und häufigen Weiterverwendung im Haushalt später und in geringerem Umfang zu Abfall werden, muss sich das auch in der Gebührenlogik widerspiegeln. Andernfalls würde die Beitragsbemessung zentrale Unterschiede zwischen Heimtextilien und kurzlebigen Bekleidungssegmenten systematisch verfehlen.

Hersteller von Heimtextilien müssen bei den für sie relevanten Fragen angemessen mitwirken können. Das betrifft insbesondere die Gebührenlogik, die Mittelverwendung, Forschungs- und Innovationsprioritäten, Kommunikationsmaßnahmen sowie mögliche ökologische Differenzierungskriterien. Es braucht geeignete Governance-Strukturen, in denen Heimtextilien angemessen vertreten sind und bei wesentlichen Entscheidungen mitwirken können. Dies kann durch eigene Fachgremien, feste Repräsentanzregeln oder gesonderte Beteiligungsformate für betroffene Produktgruppen sichergestellt werden. Entscheidend ist, dass Heimtextilien bei der Gebührenbemessung, der Mittelverwendung und der Systementwicklung nicht nur mitlaufen, sondern strukturell berücksichtigt werden. Die aus Heimtextilien erhobenen Mittel müssen in angemessenem Umfang auch Heimtextilien zugutekommen. Hersteller von Heimtextilien sollten nicht faktisch über ihre Beiträge überwiegend Forschungs-, Innovations- oder Kommunikationsmaßnahmen finanzieren, die auf Bekleidung, Fast Fashion oder bekleidungsspezifische Sammel- und Verwertungsfragen ausgerichtet sind. Wenn Heimtextilien in das System einbezogen werden, müssen Mittel für Forschung und Innovation, Verbraucherkommunikation, Datenerhebung und Systementwicklung auch in angemessenem Umfang auf die spezifischen Herausforderungen und Potenziale von Heimtextilien ausgerichtet werden.

Offene Fragen klären

- Entscheidend für ein funktionierendes System ist ein einheitlicher und konsequenter Vollzug gegenüber allen verpflichteten Akteuren, einschließlich Drittstaaten-Anbietern, Online-Plattformen und Trittbrettfahrern, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Hierzu bedarf es einer Konkretisierung seitens des Gesetzgebers, wie ein transparenter und funktionsfähiger Vollzug gewährleistet wird. Als Basis für ein faires System ist eine umfassende Offenlegungspflicht gesetzlich zu verankern, die eine lückenlose Mengenstromtransparenz (Inverkehrbringung bis Verwertung), ein öffentliches Hersteller- und Sachverständigenregister sowie eine Standortübersicht der gesamten Sammel- und Sortierinfrastruktur garantiert.
- Die zu gründende Gemeinsame Stelle, die u.a. die Kommunikationsarbeit übernehmen soll, muss unverzüglich kontrollieren, dass sich alle Hersteller und Inverkehrbringer aus dem In- und Ausland registrieren und tatsächliche Mengen melden. Die Sanktionierung muss weiterhin definiert werden und transparent gemacht werden. Eine Vollständigkeitserklärung muss ab einer zu definierenden Schwellenmenge verpflichtend sein (siehe VerpackG).
- Das Grundprinzip der Transparenz über Mengenströme, Systembeteiligung und Mittelverwendung muss im Gesetz verankert und nachvollziehbar umgesetzt werden. Dazu gehört u.a. ein öffentlich einsehbares Register sowie die Implementierung von Bevollmächtigten für Hersteller ohne Sitz in der EU.
- Hoheitliche Aufgaben wie Registrierung, Genehmigung von OfHs und die Marktüberwachung müssen einheitlich und zentral wahrgenommen werden. Alle Akteure müssen denselben Pflichten, Standards und Kontrollmechanismen unterliegen, um ein faires System zu garantieren.
- Ein wirksamer und konsequenter Vollzug ist die Grundvoraussetzung für einen fairen Wettbewerb und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere durch Online-Plattformen aus außereuropäischen Staaten. Um dies zu gewährleisten, sollte die Zuständigkeit für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten dem Umweltbundesamt übertragen werden. Diese Behörde verfügt über die notwendige Expertise und hat sich bereits bei der Durchsetzung anderer Gesetze als effektive Kontrollinstanz bewährt.
- Die Mittel sollen zur Forschung, Kundeninformation und insbesondere zum Aufbau von Recyclingstrukturen in der EU genutzt werden.