

Einführung einer EPR für Textilien in Deutschland

NABU-Empfehlungen für eine erweiterten Herstellerverantwortung zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie



Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass Mitgliedstaaten Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, EPR) für Textilien einrichten, um diese im Sinne der Abfallhierarchie zu behandeln. Der NABU begrüßt die neue Regelung und bedankt sich für die Möglichkeit, sich in die Diskussion zur Umsetzung in Deutschland einzubringen. In dem Zusammenhang sieht der NABU folgende Punkte als besonders wichtig an:

- Die EPR muss von **einem** gemeinnützigen System umgesetzt werden, um eine effektive Ökomodulation zu ermöglichen.
- Das EPR-System muss Abfallvermeidung vorrangig adressieren. Dafür müssen konkrete Ziele zur Abfallvermeidung und Stärkung der Wiederverwendung formuliert werden.
- Das EPR-System muss den Aufbau einer Recyclinginfrastruktur unterstützen.
- Die EPR-Gebühren müssen progressiv gestaltet werden, um die Überproduktion von Textilien zu verhindern.

Die Mitgliedstaaten haben einen Spielraum, um ihre Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung entsprechend zu gestalten. In der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie wird der Zweck der erweiterten Herstellerverantwortung wie folgt beschrieben:

Erwägungsgrund 31: „*The purpose of the extended producer responsibility for textiles, textile-related and footwear products is to ensure a high level of environmental and health protection in the Union [...]*“

Herstellung und Entsorgung von Textilien belasten die Umwelt erheblich, insbesondere aufgrund der großen Mengen. Ein EPR-System muss daher über die reine Abfallbewirtschaftung hinausgehen und auch ein Reduktionsziel für Textilabfall festlegen. Dies erreicht man hauptsächlich durch eine Verringerung der Produktionsmengen. Eine EPR muss also dazu führen, dass die Menge an auf den Markt gebrachten Textilien deutlich sinkt und diese immer weniger umweltschädlich werden.

NABU-Bundesgeschäftsstelle

Anna Hanisch
Referentin für Kreislaufwirtschaft

Tel. +49 (0)172 23 12 780
Anna.Hanisch@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

03.04.2025

Struktur des EPR-Systems

Der NABU spricht sich für ein herstellergetragenes System, organisiert als Non-Profit, aus, welches auch in einer Studie von Bünemann et al. im Auftrag des UBA als geeignet bezeichnet wird¹. Bei diesem Modell ist eine Ökomodulation besonders effektiv umsetzbar. Bei mehreren Systemen im Wettbewerb, in Analogie zum Verpackungssektor, ist eine Ökomodulation kaum umsetzbar und wenig wirksam. Die genannte Studie benennt explizit die Nachteile: „Da eine Ökomodulation in einem Modell mit mehreren Systembetreibern kaum möglich ist und entsprechende Vorgaben kaum kontrollierbar wären, werden in diesem Modell nur indirekt und nicht vollumfänglich die Ziele der EU-Strategie zu erfüllen sein.“²

Aus dem Verpackungsbereich lässt sich die Lehre ziehen, dass mit verschiedenen, miteinander konkurrierenden Dualen Systemen zwar die Abfallentsorgung effizient organisiert werden kann, weiterführende Maßnahmen in Richtung einer Ökomodulation der Lizenzentgelte jedoch aufgrund des Wettbewerbsdrucks der Systeme nicht erfolgen. Auch sechs Jahre nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes gibt es keine praktikable Lösung für die in §21 VerpackG vorgeschriebene ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte. Vor diesem Hintergrund ist dringend anzuraten, ein EPR-System für Textilien aufzusetzen, das die Ökomodulation als ein unmittelbar wirkendes Instrument enthält.

Organisation der PRO

Es ist unerlässlich, dass nicht nur Hersteller in der Organisation der Herstellerverantwortung (*Producer Responsibility Organisation, PRO*) vertreten sind, sondern auch Sozialunternehmen, NGOs und Vertreter aus Importländern (insbesondere im globalen Süden), um eine ökologische und soziale Ausgestaltung des Systems sicherzustellen. In der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie wird anerkannt, dass auch Nachhaltigkeits-expert*innen Teil einer PRO sein müssen:

Artikel 22c Absatz 2a: “Member States shall lay down criteria regarding the qualifications that producer responsibility organisations need to have in order to be entrusted to fulfil extended producer responsibility obligations on behalf of producers. In particular, Member States shall require the producer responsibility organisations to demonstrate the necessary expertise in waste management and sustainability.”

Insgesamt muss eine PRO transparent sein: es muss öffentlich ersichtlich sein, welche Stakeholder am Entscheidungsprozess teilnehmen und wie genau dieser organisiert ist. Insbesondere muss veröffentlicht werden, wie hoch die Gebühren sind, wie sie berechnet und wofür genau sie aufgewendet werden.

Eigenrücknahme

Der NABU begrüßt, dass die Eigenrücknahme zwar erlaubt wird, aber keine Vorteile bei den Gebühren bringt. Wenn sich Hersteller für die Eigenrücknahme entscheiden, muss sichergestellt werden, dass die Textilien im Sinne der Abfallhierarchie verwertet werden und dass **durch die Rückgabe kein Anreiz für einen Neukauf**, zum Beispiel

¹ Bünemann, Bartik et al. (2023): Erarbeitung möglicher Modelle der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien, Umweltbundesamt (Hg.), <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-moeglicher-modelle-der-erweiterten>

² Ebd., S. 162

durch Ausgabe von Gutscheinen, gesetzt wird. Stattdessen können andere Anreize gesetzt werden, wie beispielsweise Gutscheine für den Kauf gebrauchter Produkte.

Ökomodulation

Die überarbeitete Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Gebühren an Ökodesignkriterien zu knüpfen, die besonders der Abfallvermeidung zugutekommen. Der NABU begrüßt, dass explizit die Möglichkeit gelassen wird, bei der Gebührenberechnung Fast Fashion Praktiken und übermäßigen Abfallanfall mit einzubeziehen:

Artikel 22c Absatz 3a.: “*Where appropriate to address **ultra-fast and fast fashion practices and related overgeneration of waste from textile, textile-related and footwear products** [...], Member States may require the producer responsibility organisations to modulate the financial contribution based on producers’ practices concerning textile, textile-related and footwear products [...], based on the product life span resulting from such practices, the length of the useful life of the mentioned products beyond the first user, and the contribution to close the loop of the mentioned products, by turning waste textiles into raw materials for new production chains.*”

Die Bundesregierung muss diese Möglichkeit unbedingt nutzen. Der NABU schlägt daher folgende Maßnahmen vor:

- **Progressive Gebührengestaltung:** Die Gebühren werden mit steigender Anzahl an auf den Markt gebrachten Produkten höher. In Frankreich ist dies im Ansatz Teil des EPR-Systems: Hier wird der Bonus, den besonders langlebige Textilien oder Textilien mit Rezyklateinsatz bekommen, verringert, wenn über 100.000 Stück pro Kategorie und Jahr auf den Markt gebracht werden.³
- **Förderung von Reparaturangeboten der Hersteller:** Bis Textilien unter den Anwendungsbereich der Reparaturrichtlinie fallen und Hersteller die Verpflichtung zur Reparatur haben, sollten Reparaturangebote von Herstellern durch geringere EPR-Gebühren gefördert werden.
- **Belohnung des Rezyklateinsatzes,** wenn Fasern aus Altkleidern in neuen Produkten eingesetzt werden. Dies würde der aktuellen Problematik, dass frische Fasern preiswerter als recycelte Fasern sind, entgegenwirken.⁴ Sobald es Öko-designanforderungen an den Rezyklatgehalt gibt, dürfen nur über diese Mindestvorgaben hinausgehende Anteile mit niedrigeren Gebühren belohnt werden.

Weiter ist eine Abgabe oder Steuer auf Textilien, die in besonders großen Mengen und geringer Qualität auf den Markt gebracht werden, sinnvoll. Diese **Fast-Fashion-Abgabe** kann zu einer Abfallvermeidung führen, wenn klar und ohne Schlupflöcher definiert wird, für welche Hersteller und Produkte diese gilt. Umwelt- oder Gesundheitsabgaben in anderen Bereichen wie Plastiktüten und Tabak haben gezeigt, dass sich so der Konsum bestimmter Produkte verringern lässt.⁵

³ Re-Fashion: 2025 eco-modulations, <https://refashion.fr/pro/en/2025-eco-modulations>, letzter Aufruf 28.03.2025

⁴ Löw et al. (2024): Textilrecycling – Status Quo und aktuelle Entwicklungen, <https://www.nabu.de/textilrecyclingstudie>

⁵ Nordic Council of Ministers (2025): Waste Prevention in the Nordics, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1941280/FULLTEXT01.pdf>

Eine solche Abgabe wird momentan in Frankreich diskutiert und könnte zeitnah vom Senat verabschiedet werden.⁶

Verwendung der EPR-Gebühren

In der nationalen Umsetzung muss klar geregelt sein, wofür genau die entrichteten EPR-Gebühren eingesetzt werden. Die Abfallrahmenrichtlinie schreibt die Finanzierung von z. B. Sammlung, Sortierung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Informationsbereitstellung vor. Auch müssen Hersteller Maßnahmen zur Abfallvermeidung unterstützen (Artikel 22a Absatz 4(e)). Eine solche mögliche Maßnahme kann ein Reparaturfonds sowie ein Reusefonds sein. Mit dem Reparaturfonds lässt sich ein Reparaturbonus finanzieren, mit dem Verbraucher*innen finanzielle Förderung erhalten, wenn sie kaputte Textilien reparieren lassen. Mit dem Reusefonds werden Unternehmen, die in der Wiederverwendung von Textilien tätig sind, gefördert. Beide Modelle sind in Frankreich etabliert.⁷

Ein Großteil der gebrauchten Textilien wird exportiert und fällt im Importland als Abfall an. Im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung muss sichergestellt werden, dass auch dort ein umweltschonendes Abfallmanagement erfolgt. EPR-Gebühren sollten daher auch für den Auf- und Ausbau der Abfallinfrastruktur in diesen Ländern genutzt werden, etwa indem sich Projekte im Ausland auf EPR-finanzierte Förderungen bewerben können.

Quoten- und Zielsetzung

In der Abfallrahmenrichtlinie schreibt Artikel 8a Absatz 1(b) Mindestanforderungen an EPR-Systeme fest, unter anderem, dass es messbare Ziele im Einklang mit der Abfallhierarchie geben muss. Das Festlegen einer Mindestsammelmenge oder einer Sammelquote kann der Abfallhierarchie zuwiderlaufen und somit kontraproduktiv sein: An der Menge der Sammelmengen lässt sich nicht ablesen, wie viel vermieden oder wiederverwendet wurde, bevor das Textil zu Abfall wurde. Im Zweifel bedeutet eine größere Sammelmenge sogar einen erhöhten Verbrauch an Textilien. Da Deutschland im EU-Durchschnitt schon eine überdurchschnittliche Sammelquote hat, müssen andere Ziele gesetzt werden. Der NABU hält folgende Ziele für erfolgsversprechender im Sinne einer Verringerung der Umwelteinwirkungen:

- **Ein Abfallvermeidungsziel:** Dieses sollte in kg pro Kopf und Jahr formuliert werden und sich auf die Sammelmenge beziehen, dabei aber den Textilabfall, der sich im Restmüll befindet, mitberücksichtigen. Voraussetzung hierfür sind regelmäßige Hausmüllanalysen, die unabhängig von Textilien dringend erforderlich sind und gegenwärtig im Kontext der geplanten Novellierung der Bioabfallverordnung bereits diskutiert werden.
- **Wiederverwendungsziele:**
 - Eine lokale Wiederverwendungsquote (Deutschland, bzw. Europa), beispielsweise 10 Prozent der Menge, die einer

⁶ Proposition de loi, n° 2268 - 16e législature - Assemblée nationale: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b2268_proposition-loi, letzter Aufruf 31.03.2025

⁷ Refashion (2025): Launch of the 2025 Call for Reuse Projects - Latest news - Refashion.fr/pro/en (letzter Aufruf am 27.03.2025)

- Wiederverwendung zugeführt wird, wie in einer vom UBA herausgegebenen Studie vorgeschlagen⁸.
- Stärkung des Second-Hand-Marktes durch eine Zielquote für den Anteil der in Deutschland auf den Markt gebrachten Second-Hand-Textilien an der Gesamtmenge der auf den Markt gebrachten Textilien.
 - Eine dynamische Recyclingquote, die den Aufbau eines Faser-zu-Faser Recyclings fördert. Dabei muss sichergestellt werden, dass dies nicht zu Lasten der Wiederverwendung geht.

Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. vereinigt über 950.000 Mitglieder und Fördernde und ist damit einer der größten Naturschutz- und Umweltverbände in Deutschland. Als zivilgesellschaftliche Organisation begleitet er Politik und Gesetzgebung konstruktiv, um eine suffiziente, konsistente und effiziente Wirtschafts- und Lebensweise zu erreichen, die den Erhalt der Biodiversität, den Klimaschutz und die Verfügbarkeit aller natürlichen Ressourcen jetzt und in Zukunft sicherstellt.

Impressum: © 04/2025, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Anna Hanisch, Michael Jedelhauser,
Fotos: NABU/E. Neuling

⁸ Büinemann, Bartik et al. (2023): *Erarbeitung möglicher Modelle der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien*, Umweltbundesamt (Hg), <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-moeglicher-modelle-der-erweiterten>, S. 111