

Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Frau Heike Schroeder-Behrendt  
Referat C III 5  
Postfach 12 06 29  
53048 Bonn

per Mail: [CIII5@bmukn.bund.de](mailto:CIII5@bmukn.bund.de)

Bonn, 24. April 2026

Sehr geehrte Frau Schroeder-Behrendt,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien des BMUKN vom 27. März 2026.

Der bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. ist seit über 70 Jahren der stärkste mittelständische Branchendachverband der Sekundärrohstoff-, Recycling- und Entsorgungswirtschaft in Europa. In zehn stoffstrombezogenen Fachverbänden organisiert, vertritt der bvse die Interessen von ca. 1.100 kleiner und mittelständischer Unternehmen. Allein im Fachverband Textilrecycling sind rund 100 Unternehmen organisiert, die in der Erfassung, Sortierung, Verwertung sowie im Handel von Alttextilien tätig sind und als kompetente Ansprechpartner für Kommunen, Institutionen und Organisationen fungieren.

### **Zusammenfassung:**

Eine Umsetzung der in den Eckpunkten beschriebenen Positionen des BMUKN entzieht den mittelständischen Entsorgern der textilen Recyclingwirtschaft, nicht nur durch eine „Überlassungspflicht“ der Sammelware an die OfH, die Geschäftsgrundlage und verdrängt eine ganze Branche vom Markt. Nach dem Verständnis des bvse sind die im Eckpunktepapier genannten Positionen unter verschiedenen Aspekten kartellrechtlich bedenklich und führen zu grundrechtswidrigen Eingriffen in die Rechte aus Art. 12, 14 und Art. 3 seiner Mitglieder. Darüber hinaus führt das angedachte Konstrukt der finanziellen **und** organisatorischen Verantwortung der Hersteller für die Sammlung und Verwertung der Alttextilien mit eigenen Konzepten zur Ökomodulation quasi zu „Insichgeschäften“ der Textilindustrie, die unweigerlich zu einem Ausverkauf der Umweltziele führen wird.

Kritisch sieht der bvse die Kombination aus einer hohen Marktkontrolle durch Duale Systeme, hier OfH genannt, und der Sonderrolle gemeinnütziger Sammler und der Privilegierung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gepaart mit der Entlassung aus der Getrennthaltungspflicht von Alttextilien für ebendiese. Diese Konstellation gefährdet die wirtschaftliche Existenz zahlreicher mittelständischer Unternehmen, führt zu Wettbewerbsverzerrungen und wird die Qualität der Sammlung und damit der Verwertung nachhaltig beeinträchtigen und insgesamt zu einem down grade führen.

Qualität kann nur dann gesichert werden, wenn die Sammler Eigentümer der erfassten Ware bleiben.

Die Entlassung der örE aus der Getrennthaltungspflicht bewirkt zudem eine strukturelle Wettbewerbsverzerrung zulasten privatwirtschaftlicher Sammler, die weiterhin auf eine getrennte, qualitativ hochwertige Erfassung angewiesen sind. Während gewerbliche Akteure hohe Investitionen in Qualitätssicherung, Sortierung und Wiederverwendung tätigen müssen, würde es öffentlich-rechtlichen Akteuren ermöglicht, Alttextilien in minderwertigere Entsorgungswege zu lenken. Dies führt nicht nur

zu einem systematischen „Downcycling“, sondern untergräbt zugleich die ökologischen Zielsetzungen der erweiterten Herstellerverantwortung.

Darüber hinaus entsteht ein Vollzugsdefizit: Wenn zentrale Akteure von der Getrennthaltungspflicht ausgenommen werden, verliert die Regelung insgesamt an Steuerungswirkung. Dies steht im Widerspruch zu den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie sowie zu den Grundsätzen einer funktionsfähigen Kreislaufwirtschaft.

Ein EPR-System, das privatwirtschaftliche Altkleidersammler und Sortierer nicht gleichberechtigt einbindet, verfehlt die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie und gefährdet Versorgungssicherheit, Qualität und Akzeptanz in der Bevölkerung.

Völlig ungeklärt bleibt zudem bei dem vorliegenden Eckpunktepapier der Umgang mit Restmüll in und an den Altkleidercontainern. Am Beispiel der Leichtverpackungen zeigt sich seit Jahren, wie Verunreinigungen die Sortierqualität beeinträchtigen (unabhängig einer Vertragsgestaltung, von dualen Systemen mit den beauftragten Entsorgungsunternehmen). Diese Verunreinigungen führen zu erhöhten Entsorgungskosten und stellen logistische wie finanzielle Probleme dar. Hier ist verbindlich zu regeln, wer die Verantwortung für den „Nicht-Textilien“-Restmüll trägt.

Zusammenfassend fordert der bvse nachdrücklich eine grundlegende Überarbeitung des Eckpunktepapiers. Insbesondere ist sicherzustellen, dass bestehende privatwirtschaftliche Strukturen gleichberechtigt eingebunden werden, die Getrennthaltungspflicht konsequent für alle Akteure gilt und sämtliche Eingriffe auf das notwendige Maß beschränkt bleiben.

## **Im Einzelnen:**

### **Status quo des Textilrecyclings in Deutschland**

Grundsätzlich sei darauf verwiesen, dass der bvse die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien ausdrücklich unterstützt. In der vorliegenden Ausgestaltung verfehlt das Eckpunktepapier jedoch nicht nur seine umweltpolitischen Ziele, sondern greift zugleich tief in bestehende Marktstrukturen und grundrechtlich geschützte Positionen unserer Mitglieder ein.

Zum besseren Verständnis der Situation erläutern wir an dieser Stelle gerne einmal den Status Quo des Alttextilrecyclings in Deutschland. Fälschlicherweise nehmen einige der beteiligten Akteure an, dass das Alttextilrecycling in Deutschland vornehmlich durch Kommunen und gemeinnützige Organisationen durchgeführt wird.

Tatsächlich ist es jedoch so, dass sich sowohl Kommunen als auch karitative Einrichtungen seit Jahrzehnten zunehmend der privatwirtschaftlichen Sammler und Sortierer als beauftragte Dritte bedienen und lediglich ein kosten- und gewinnbereinigter Veräußerungserlös an karitative Einrichtungen ausgekehrt wird. Auch wenn es also für Dritte zunächst nicht so aussieht, ist es die deutsche privatwirtschaftliche Alttextilwirtschaft, die über eine seit Jahrzehnten funktionierende, privatwirtschaftlich organisierte Sammel-, Sortier- und Verwertungsstruktur verfügt.

Die bestehenden Sammel- und Verwertungsstrukturen werden – Stand Frühjahr 2026 – überwiegend durch gewerbliche Akteure mittelständischer Struktur getragen. Öffentlich-rechtliche Systeme sind lediglich in Einzelfällen vorhanden und häufig weder praxistauglich noch im Sinne der Abfallhierarchie hochwertig ausgestaltet.

Die Verwertung von Textilien erfolgte in den letzten Jahren vor allem durch die Vorbereitung zur Wiederverwendung. Die Kleidung wurde sortiert und gut erhaltene Kleidung als Second-Hand-Ware im In- und Ausland weiterverkauft. Abgenutzte Stoffe bzw. nicht tragbare Textilien wurden dem Recyc-

ling zugeführt und zu Putzlappen, Dämm- oder Faserstoffen verarbeitet. Die danach nicht verwertbaren Reste werden häufig thermisch verwertet.

In den letzten Jahren haben sich die Verwertungswege für Alttextilien allerdings verändert. Die Quantität der Sammelware ist durch (Ultra-)Fast Fashion und dem Onlinehandel enorm gestiegen. Dies führt zu extrem heterogenen Materialqualitäten innerhalb der Wiederverwendung. Durch die Zunahme an Mischfasern wird ein Recycling der Materialien deutlich erschwert. Gleichzeitig fehlt es nicht nur in Deutschland an einer Recyclinginfrastruktur und Recyclingtechnologien für eine nachhaltige Verwertung.

Mit der manuellen Sortierung nach Artikeln können Zustand und Qualität von Textilien mit erfahrener Personal zuverlässig bewertet werden. Bei dieser visuellen Inspektion der Textilien werden offensichtliche Mängel wie Löcher, Flecken, Verschmutzungen oder Verfärbungen identifiziert. Dabei wird auch unter modischen Aspekten und auf Basis des Zustands der Ware entschieden, ob eine Wiederverwendung möglich ist. Diese Artikelanalyse ermöglicht eine umfassende Bewertung der Textilqualität. Diese Methode kann schnell durchgeführt werden, ist aber durch den Personalaufwand kostenintensiv. Die Sichtprüfung kann subjektiv sein und hängt stark von der Erfahrung des Personals ab, ist aber für den Bereich der Wiederverwendung von Textilien unerlässlich.

Zugleich ist das Alttextilrecycling mit keinem anderen Stoffstrom vergleichbar. Textilien unterliegen besonderen Konsum- und Nutzungszyklen, die durch Fast- und Ultra-Fast-Fashion zusätzlich verstärkt werden. Die Sortierung erfolgt nicht pauschal, sondern differenziert nach regionalen, modischen und qualitativen Märkten. Moderne Sortierprozesse erreichen dabei eine Tiefe von bis zu 300 bis 450 unterschiedlichen Sorten. Diese Differenzierung ist Voraussetzung für hochwertige Wiederverwendung und stoffliche Verwertung. Sie setzt jedoch funktionierende internationale Absatzmärkte sowie spezialisierte Sortierkapazitäten voraus.

Für die Sortierung der national anfallenden Mengen von Alttextilien sind die Sortierkapazitäten in Deutschland allein schon lange nicht mehr ausreichend. Die Sortierung und Verwertung von Alttextilien erfolgt in einem hochdifferenzierten, international verflochtenen Markt. Ein erheblicher Teil der Sortierung findet arbeitsteilig in anderen europäischen Staaten, insbesondere in Polen, Belgien und den Niederlanden, statt.

### **Eingriffe durch das Eckpunktepapier:**

Das Eckpunktepapier ignoriert die beschriebenen gewachsenen Strukturen weitgehend und ersetzt sie faktisch durch ein zentral gesteuertes System unter maßgeblicher Kontrolle sogenannter Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH).

Gerade hierin liegt der zentrale systemische Fehler: Durch einen Kontrahierungszwang mit einer OfH und eine „Überlassungspflicht“ der Sammelware an die OfH werden privatwirtschaftliche Akteure von eigenständig agierenden Marktteilnehmern zu nachgelagerten Dienstleistern eines fremdgesteuerten Systems degradiert. Die unternehmerische Freiheit, eigenverantwortlich Sammelstrukturen zu betreiben, Standorte zu wählen, Investitionen zu tätigen und Geschäftsmodelle zu entwickeln, wird erheblich eingeschränkt.

Dies stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit dar. Der Schutzbereich ist eröffnet, da die Tätigkeit der Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien eine klassische gewerbliche Betätigung darstellt. Der Eingriff ist auch nicht lediglich berufsregelnd, sondern faktisch berufsverdrängend, da bestehende Geschäftsmodelle strukturell entwertet und durch ein fremdgesteuertes System ersetzt werden. Eine solche Intensität des Eingriffs erfordert eine besonders strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung, an der es vorliegend fehlt. Die angestrebten

Ziele sind nach unserer Auffassung nur durch Einbeziehung und Stärkung der privatwirtschaftlichen Strukturen möglich.

Darüber hinaus berührt die vorgesehene Systemgestaltung in erheblichem Maße den Schutzbereich des Art. 14 GG. Die bestehenden Sammelstrukturen, Containerstandorte, Logistiksysteme sowie vertraglich gesicherte Nutzungsrechte stellen eigentumsrechtlich geschützte Positionen dar. Durch die faktische Überführung dieser Strukturen in ein von OfH gesteuertes System droht eine Entwertung dieser Eigentumspositionen. Die wirtschaftliche Nutzung wird eingeschränkt oder vollständig entzogen, ohne dass hierfür ein angemessener Ausgleich vorgesehen ist. Dies kommt einer Inhalts- und Schrankenbestimmung mit enteignungsgleicher Wirkung nahe und bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung sowie eines klaren Ausgleichsmechanismus.

Hinzu tritt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Das Eckpunktepapier sieht eine strukturelle Bevorzugung kommunaler und karitativer Akteure vor, während privatwirtschaftliche Unternehmen systematisch benachteiligt werden. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Alle Akteure erbringen vergleichbare Leistungen im Bereich der Sammlung und Verwertung. Eine Differenzierung zulasten privatwirtschaftlicher Anbieter ist weder durch Gemeinwohlbelange noch durch Effizienzgesichtspunkte gedeckt. Vielmehr führt sie zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und untergräbt die Funktionsfähigkeit des Marktes. Die vorgesehenen Organisationen für Herstellerverantwortung verstärken diese Problematik zusätzlich.

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass Hersteller im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nicht nur die finanzielle, sondern auch die organisatorische Steuerung der Sammlung und Verwertung übernehmen und über Instrumente wie die Ökomodulation maßgeblichen Einfluss auf die Systemgestaltung nehmen.

Hieraus ergibt sich ein grundlegender Zielkonflikt: Die von der Abfallrahmenrichtlinie geforderte Reduktion von Produktionsmengen, die Förderung langlebiger Produkte sowie eine bewusste Einschränkung des Konsums stehen im direkten Widerspruch zu den wirtschaftlichen Interessen der Hersteller. Gleichzeitig besteht ein struktureller Anreiz, Entsorgungskosten zu minimieren, was regelmäßig zulasten hochwertiger Recyclingprozesse geht.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass ein herstellergeführtes System nicht konsequent an einer hochwertigen, kreislaufwirtschaftsorientierten Verwertung ausgerichtet sein wird, sondern kostengünstige Entsorgungswege – insbesondere die energetische Verwertung – bevorzugt werden könnten. Die Erfahrungen aus anderen Stoffströmen zeigen, dass derartige Systeme regelmäßig zu einem Preiswettbewerb führen, bei dem nicht Qualität, sondern das günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Dies führt zu einer Abwärtsspirale bei der Qualität der Sammlung und Verwertung. Gleichzeitig konzentriert sich Marktmacht bei wenigen Systemakteuren, während mittelständische Strukturen verdrängt werden.

Aufgrund dessen ist auch die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelungen insgesamt in Frage zu stellen. Die Abfallrahmenrichtlinie eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, die Herstellerverantwortung auf eine finanzielle Beteiligung zu beschränken, ohne bestehende Sammel- und Verwertungsstrukturen organisatorisch zu überformen. Eine solche Lösung wäre deutlich weniger eingriffsintensiv und würde die vorhandenen effizienten Strukturen erhalten.

Besonders kritisch ist, dass im Bereich der Alttextilien – anders als etwa bei Verpackungen – bereits eine funktionierende Infrastruktur existiert. Es besteht daher kein strukturelles Defizit, das einen derart tiefgreifenden Eingriff rechtfertigen könnte. Die tatsächlichen Probleme des Marktes liegen vielmehr in externen Faktoren, insbesondere in eingeschränkten Exportmöglichkeiten, veränderten globalen Absatzmärkten sowie der zunehmenden Vermischung von Alttextilien mit Restabfällen. Diese Ursachen werden im Eckpunktepapier nicht adressiert.

Hinzu treten kartellrechtliche Bedenken. Die Bündelung von Markt- und Steuerungsfunktionen bei wenigen Organisationen für Herstellerverantwortung sowie die gleichzeitige wirtschaftliche Beteiligung der Hersteller an diesen Strukturen führen zu einer erheblichen Marktkonzentration. Das geplante System birgt die Gefahr von wettbewerbsbeschränkenden „Insichgeschäften“, bei denen die Hersteller als Verursacher zugleich die Steuerung und wirtschaftliche Verwertung des Systems kontrollieren. Dies läuft den Umweltzielen zuwider und begünstigt eine kostengetriebene Absenkung von Qualitätsstandards.

Auch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung bestehen erhebliche Vollzugs- und Systemrisiken. So bleibt insbesondere unklar, welche Behörde für Registrierung, Marktüberwachung und Sanktionierung zuständig sein soll. Ohne eine klar benannte, bundesweit einheitliche Vollzugsbehörde drohen erhebliche Vollzugsdefizite und Rechtsunsicherheiten. Der bvse schlägt hier die Stiftung EAR vor, mit der die Entsorgungswirtschaft in den letzten Jahrzehnten eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aufgebaut hat und die mit ihren bestehenden Strukturen die Implementierung eines textilen EPR-Systems sinnvoll vorantreiben kann.

Zudem wirft das Eckpunktepapier in allen strukturellen Bereichen viele Fragen auf, auf die in der **Anlage** näher eingegangen wird.

Gegen eine derartige Umsetzung einer erweiterten Herstellerverantwortung, die eine ganze Branche in den Abgrund führt, werden wir energischen Widerstand leisten.

Mit freundlichen Grüßen

Hauptgeschäftsführer

#### Anlage

- Ausführliche Anmerkungen zum Entwurf
- Kurzstellungnahme