

Stellungnahme zum geplanten Entwurf eines Textilgesetzes zur Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien und Schuhe

Executive Summary

Mit der Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien und Schuhe schafft der deutsche Gesetzgeber die Grundlage für ein neues Kreislaufsystem. Aus Sicht von DEICHMANN kann dieses System seine unionsrechtlichen Ziele jedoch nur erreichen, wenn den produktspezifischen Besonderheiten von Schuhen Rechnung getragen wird. Schuhe unterscheiden sich von Textilien insbesondere hinsichtlich Materialaufbau, Konstruktion, Nutzungsdauer sowie Sortier-, Verwertungs- und Recyclingprozessen. Diese Unterschiede erfordern eigenständige Regelungen innerhalb des EPR-Systems. DEICHMANN unterbreitet in dieser Stellungnahme drei zentrale Regelungsvorschläge:

Erstens sollten Schuhhersteller und -händler die schuhspezifischen Regelungsinhalte des EPR-Systems verbindlich mitgestalten können. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Ökomodulation, der Sammlung, Sortierung, Verwertung sowie von Forschung und Entwicklung. Nur die Schuhhersteller und -händler verfügen über die hierfür erforderliche Produkt- und Materialexpertise.

Zweitens sollte diese Mitwirkung institutionell abgesichert werden. Erforderlich sind gesetzlich verankerte Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte in den maßgeblichen Strukturen des EPR-Systems. Reine Anhörungs- oder Beratungsrechte reichen hierfür nicht aus. Zugleich sollten Schuhe innerhalb der Organisations- und Entscheidungsstrukturen des EPR-Systems getrennt von Textilien berücksichtigt werden. Für die organisatorische Umsetzung kann auf bestehende Strukturen – etwa die Stiftung ear oder eine gemeinsame Stelle nach dem Vorbild des Verpackungsrechts – aufgebaut werden.

Drittens sollte die Ökomodulation für Schuhe nur mit Anknüpfung an einen delegierten Rechtsakt nach der EU-Ökodesign-Verordnung (ESPR) umgesetzt werden. Auf nationale Zwischenkriterien sollte verzichtet werden. Stattdessen sollte das geplante Textilgesetz eine Übergangsregelung vorsehen, die den fristgerechten Aufbau des EPR-Systems ermöglicht und die konkrete Ökomodulation an harmonisierte, produktspezifische und wissenschaftlich belastbare EU-Kriterien bindet. Dadurch lassen sich Rechtszersplitterung, zusätzlicher Bürokratieaufwand und spätere Doppelumstellungen vermeiden.

Die vorgeschlagenen Regelungen ermöglichen eine unionsrechtskonforme, praktikable und innovationsfördernde Ausgestaltung des EPR-Systems für Schuhe. Sie stärken die Kreislaufwirtschaft, ohne unnötige Parallelstrukturen zu schaffen, und gewährleisten zugleich, dass die schuhspezifische Expertise der Hersteller und Händler dort eingebunden wird, wo sie für das Erreichen der Ziele der Abfallrahmenrichtlinie erforderlich ist.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
Einleitung.....	3
I. Inhaltliche Mitgestaltung des EPR-Systems durch Schuhhersteller und -händler.....	4
1. Welche Sachmaterien des EPR-Systems sollten Schuhhersteller/-händler als Aufgabe wahrnehmen und ausgestalten dürfen?	4
a) Kontrolle der OfH und die Umsetzung der Ökomodulation	5
b) Vorgaben für die Umsetzung einer flächendeckenden Sammlung	5
c) Standards und Vorgaben für die Sortierung	7
d) Standards und Vorgaben für die Verwertung	7
e) Forschung, Entwicklung und technische Infrastruktur	8
2. Warum sollten die Aufgaben und Regelungsbefugnisse von Schuhherstellern/-händler von Textilherstellern/-händlern im EPR-System getrennt berücksichtigt werden?	9
a) Materialmix und Konstruktion	9
b) Längere Produktlebenszyklen / Nutzungsmuster.....	10
c) Spezialisierte Recycling- und Verwertungsstrukturen	10
3. Welche normativen Steuerungsmöglichkeiten sollte das EPR-System für Schuhhersteller/-händler vorsehen?	10
4. Fazit zu den Regelungsinhalten	11
II. Organisatorische und verfahrensrechtlich Beteiligung von Schuhherstellern und -händlern im EPR-System	11
1. Warum bedarf es einer verbindlichen und wirksamen Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern im EPR-System?	11
a) Einbringung der produktspezifischen Expertise	11
b) Faire Verteilung von Kosten und Verwertungserlösen	12
2. Wie kann eine effektive Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern im EPR-System organisatorisch und verfahrensrechtlich sichergestellt werden?	12
a) Beteiligung in Stellen/Organen des EPR	13
b) Trennung von Schuhen und Textilien.....	13
c) Statusrechte und Befugnisse.....	13
d) Verbindlichkeit der Mitbestimmung.....	14
3. Welche Beteiligungsoptionen und welche gesetzlichen Vorbilder bestehen für eine Hersteller- und Händlerbeteiligung in EPR-Systemen?	14
a) Anbindung an die Stiftung ear (Gemeinsame Stelle der Hersteller).....	14
b) Eigenständige gemeinsame Stelle (i. V. m. der Stiftung ear)	15

c) Anbindung an weitere Stellen.....	15
d) Europäische Harmonisierung der Registerstellen	15
4. Fazit zur Beteiligung und Mitwirkung von Schuhhändlern und -herstellern.....	16
III. Anknüpfung der Ökomodulation für Schuhe an den delegierten Rechtsakt nach der ESPR.....	16
1. Rechtliche Argumentation.....	17
a) Wortlaut des Art. 22c Abs. 5 WFD spricht für eine Anknüpfung an bereits angenommene unionsrechtliche Kriterien	17
b) Systematik der WFD spricht gegen eine freie nationale Zwischenlösung	18
c) Zweck der Regelung: Harmonisierung, Binnenmarkt und praxistaugliche Anreize	18
d) Art. 22c Abs. 7 WFD bestätigt den Vorrang kohärenter EU-Kriterien.....	19
2. Fehlende belastbare Datengrundlage für eine nationale Zwischenmodulation.....	19
3. Keine geeignete Ersatzgrundlage durch unionsrechtliche Umweltkriterien.....	19
4. Lösungsvorschlag für die nationale Umsetzung.....	20
5. Fazit zur Anknüpfung der Ökomodulation für Schuhe an den delegierten Rechtsakt nach der ESPR.....	21

Einleitung

Deichmann SE (DEICHMANN) bedankt sich bei Ihrem Haus für die erneute Möglichkeit, zum Eckpunktepapier für ein Textilgesetz Stellung zu nehmen. Wie in unserem E-Mail vom 07.07.2026 angekündigt, möchten wir Ihnen neuste Erkenntnisse über die Spezifika von Schuhen im Kontext der EPR und des Ökodesigns näher erläutern und konkrete Regelungsvorschläge unterbreiten, die diese Spezifika berücksichtigen.

Diese Spezifika betreffen neben Markt- und Logistikfragen, auch die die technische Grundstruktur des Produkts. Unsere Schuhe bestehen aus bis zu 80 Komponenten pro Schuh und gelangen daher typischerweise als dauerhaft verbundene Mehrstoffprodukte in den Rücklauf. **Ihre Konstruktion und Materialzusammensetzung erschweren eine sortenreine Trennung und machen die schuhspezifische Expertise der Hersteller und Händler für ein praktikables EPR-System unverzichtbar.**

Aus Sicht von DEICHMANN sind für die rechtliche Ausgestaltung des geplanten EPR-Systems drei zentrale Punkte entscheidend, um eine bestmögliche Einbindung und Mitwirkung von Schuhherstellern und -händler zu gewährleisten:

- I. die **Befugnis zur inhaltlichen Mitgestaltung der schuhrelevanten Aspekte des EPR-Systems**, insbesondere im Verhältnis zu Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH) (dazu I.),
- II. eine **institutionell und organisatorisch verfestigte sowie verbindliche Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern in den relevanten Stellen des EPR-Systems** (dazu II.),

- III. eine **strikte Anknüpfung der Ökomodulation für Schuhe an die produktrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union (EU), welche im geplanten delegierten Rechtsakt zur Ökodesign-Verordnung veröffentlicht** werden (dazu III.).

DEICHMANN ist sich bewusst, dass für die Umsetzung und Ausgestaltung dieser Fragen mehrere Möglichkeiten bestehen, deren Auswahl in der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers liegt. Vor diesem Hintergrund haben wir die nachstehenden Regelungsvorschläge so formuliert, dass sie in verschiedenen institutionell-organisatorischen Gestaltungsvarianten des geplanten EPR-Systems anschlussfähig sind, insbesondere mit einigen wenigen Anpassungen in die Organisationsstruktur der Stiftung ear oder in die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) integriert werden können.

I. Inhaltliche Mitgestaltung des EPR-Systems durch Schuhhersteller und -händler

Kernforderungen

- Schuhhersteller und -händler sollten die schuhspezifischen Regelungsinhalte des EPR-Systems verbindlich mitgestalten können, insbesondere bei der Ökomodulation, Sammlung, Sortierung, Verwertung sowie Verwendung der Mittel.
- Schuhe sollten innerhalb des EPR-Systems regulatorisch von Textilien getrennt behandelt werden.
- Das Textilgesetz sollte hierfür schuhspezifische Leitlinien, Verfahren und Kriterien vorsehen, die von einem Herstellerbeteiligungsgremium im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden entwickelt werden.
- Als Vorbild für diese Form der dynamischen Systemsteuerung eignen sich die Beteiligungs- und Gremienstrukturen des Verpackungsrechts.

Um die Regelungsziele der Richtlinie 2008/98/EG (im Folgenden: Abfallrahmenrichtlinie, vgl. zu deren Zielen die Erwägungsgründe (4) und (22) ff. der Richtlinie (EU) 2025/1892) zu erreichen, ist die inhaltliche Mitgestaltung des EPR-Systems durch Schuhhersteller/-händler umungänglich. Ihre Expertise zu Materialien, und Materialflüssen, zur Rückwärtslogistik und zu bestehenden Sammlungs- und Sortierungsstrukturen kann einen maßgeblichen Beitrag zur Sammlung und Sortierung von Altschuhen und zur Ökomodulation leisten (**dazu 1.**). Die zu gestaltenden Regelungsinhalte entscheiden sich deutlich von jenen für Textilprodukte – u. a. in Bezug auf Materialmix, Produktlebenszyklen und Verwertungsstrukturen. Daher sollten Schuhhersteller/-händler und Textilhersteller/-händler diese Aspekte jeweils gesondert regeln dürfen (**dazu 2.**). Strukturell bieten sich hierfür (System-) Vorgaben in Form von Leitlinien, Verfahren und Kriterien an, die an § 26 Abs. 1 VerpackG (bzw. ab dem 12. August 2026 § 24 Abs. 2 VerpackDG) orientiert werden können (**dazu 3.**).

1. Welche Sachmaterien des EPR-Systems sollten Schuhhersteller/-händler als Aufgabe wahrnehmen und ausgestalten dürfen?

Das Textilgesetz sollte einen Aufgabenkatalog für das nachfolgend beschriebene Herstellerbeteiligungsgremium (näher beschrieben in II.3.) vorsehen. Die Aufgaben des Gremiums sollten anhand der Elemente des EPR-Systems wie folgt unterteilt werden:

a) Kontrolle der OfH und die Umsetzung der Ökomodulation

Art. 22c Abs. 5 Buchst. a Abfallrahmenrichtlinie gibt vor, dass die EPR-Entgelte zwingend auf Grundlage der Ökodesign-Anforderungen des Art. 5 Verordnung (EU) 2024/1781 (im Folgenden: ESPR) zu modulieren sind. **Die Europäischen Kommission wird die Ökodesign-Anforderungen für Schuhe nach Art. 4 Abs. 6 i. V. m. Art. 5 ESPR durch einen delegierten Rechtsakt festlegen, was bedeutet, dass diese Anforderungen unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten.** Damit wird der materielle Bewertungsmaßstab, d. h. die Bezugsgröße für die Ökomodulation gelegt. Das aber ist nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung zur Umsetzung der Ökomodulation in das nationale EPR-System. Eine Umsetzung der Ökodesignkriterien in eine Ökomodulation der Entgelte, wie es Art. 22c Abs. 5 Buchst. a Abfallrahmenrichtlinie vorgibt, wird vielmehr zwingend eine nationale „Übersetzungsleistung“ erfordern und Leistungspreizung- und Anreize definieren müssen.¹

Die Ökodesign-Anforderungen im delegierten Rechtsakt liefern demnach nur den harmonisierten materiellen Maßstab. Ein Herstellerbeteiligungsgremium sollte daraus in Abstimmung mit dem BMUKN und dem Bundeskartellamt für die Entgeltbemessung praktikable Kategorien, Schwellenwerte und Nachweisanforderungen festlegen, jedenfalls aber Leitlinien erlassen können. Auf Basis der Textilklassen und Rohstoffparametern kann für die Gebührenspreizung und Anreizstruktur die notwendige Differenzierung erfolgen. Das Herstellerbeteiligungsgremium soll Produktkategorien zur Vereinfachung der Umsetzung der Ökomodulation auf Basis der Ökodesignkriterien verbindlich festlegen können.

In Art 22c Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie wird den Mitgliedsstaaten zudem die Möglichkeit eingeräumt, Sonderkriterien für die Ökomodulation festzulegen, um gegen Praktiken der „Ultra Fast Fashion“ und der „Fast Fashion“ vorzugehen. DEICHMANN begrüßt den regulatorischen Ansatz, wenn die Kriterien objektiv, überprüfbar, verhältnismäßig, diskriminierungsfrei und mit dem EU-Recht vereinbar sind. Zugleich sollte aber eine „Sonderökomodulation“ nur unter Einbeziehung der Hersteller und Händler eingeführt werden.

b) Vorgaben für die Umsetzung einer flächendeckenden Sammlung

Die Abfallrahmenrichtlinie verlangt in Art. 22c Abs. 8 und 9 ein System der getrennten Sammlung für gebrauchte Textilerzeugnisse, textilbezogene Erzeugnisse und Schuhe sowie für entsprechende Abfälle. Das Sammelsystem muss das gesamte Hoheitsgebiet abdecken. Bei der Ausgestaltung sind insbesondere Bevölkerungszahl und -dichte, erwartete Mengen, Zugänglichkeit sowie geografische Nähe für Endnutzer zu berücksichtigen. Zugleich darf sich das System nicht auf Gebiete beschränken, in denen Sammlung und anschließende Bewirtschaftung gewinnbringend sind. Laut Richtlinie reicht ein loses Nebeneinander von Altkleidercontainern nicht aus. Erforderlich ist ein koordiniertes Sammelnetz, das flächendeckend, qualitätsgesichert und diskriminierungsfrei funktioniert. Dieses Netz muss die vorhandenen kommunalen, sozialwirtschaftlichen, freiwilligen und gewerblichen Strukturen einbinden. Das geplante Textilgesetz sollte deshalb nicht nur eine Pflicht der Hersteller zur Finanzierung regeln, sondern auch ihnen die Möglichkeit der **institutionellen (Mit-) Koordinierung der Sammlung**

¹ Beispiel: Wenn der delegierte Rechtsakt zur ESPR für Schuhe „Reparierbarkeit“ als Ökodesign-Anforderung festlegt, würden Regelungen zur Ökomodulation der Herstellerentgelte nicht einfach den ESPR-Standard wiederholen können. Die Ökodesign-Vorgaben müssten in ein entgeltrechtliches Anreizsystem übersetzt werden, das an den „ESPR-Mindeststandard“ anknüpft und zugleich darüber hinausgeht (weil andernfalls keine Differenzierung der EPR-Entgelte stattfände; vielmehr würden sonst alle Hersteller eine „gedeckelte materialbezogene Abfallsteuer“ zahlen, was mit dem Lenkungsziel einer ökomodulierten EPR nicht konform wäre).

einräumen. Hersteller/Händler müssen an verbindlichen Systementscheidungen beteiligt sein, damit mehrere OfH nicht parallel, selektiv oder widersprüchlich sammeln.

Für die institutionelle Koordinierung werden folgende Entscheidungen getroffen werden müssen:

- Sammelgebietsordnung (Sammelregionen, Mindestabdeckung/-zugänglichkeit)
- Sammelstellenordnung (Akkreditierung, technische Mindestanforderungen und Zugangsrechte für kommunale, sozialwirtschaftliche, gewerbliche und freiwillige Sammelstellen)
- Behälter- und Logistikstandard sowie Kooperationsrahmen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) (Muster für Abstimmungsvereinbarungen, Kostenerstattung und Datenaustausch mit ÖRE)
- Sozialwirtschafts- und Reuse-Rahmen (Regeln für direkte Übergabe, fachgerechte Wiederverwendungseinstufung und Finanzierung nachgelagerter Abfallmengen)
- Kosten- und Erlösverteilungsordnung (Verteilung gemeinsamer Sammel- und Behandlungskosten nach Marktanteilen, Anrechnung von Erlösen aus Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling)
- Regelungen zum Systemausgleich zwischen OfH (Ausgleich bei unterschiedlicher Gebietslast, Mengenqualität, Kostenstruktur und Beteiligung an unwirtschaftlichen Sammelbereichen)

Die vorstehenden Systemvorgaben folgen unmittelbar aus der Abfallrahmenrichtlinie, beruhen aber auch auf den Erfahrungen aus anderen Kreislaufsystemen. Für Schuhe sollte neben dem unionsrechtlich verbindlichen Gewicht auch die Paarzahl als ergänzende Mengeneinheit erhoben werden. Das Gewicht allein bildet schuhspezifische Unterschiede nur eingeschränkt ab, da bei gleichem Gesamtgewicht je nach Produktart eine sehr unterschiedliche Anzahl einzelner Produkte gesammelt und behandelt werden kann. Hinzu kommt, dass eine Wiederverwendung regelmäßig nur bei einem vollständigen und zusammengehörigen Paar möglich ist, während einzelne Schuhe in der Regel lediglich verwertet oder entsorgt werden können. Die Paarzahl sollte daher ergänzend bei Mengenmeldungen, statistischen Auswertungen, der Kostenverteilung und der Systemsteuerung berücksichtigt werden.

§ 26 Abs. 1 VerpackG sieht für diese Systemvorgaben ebenfalls Gremienentscheidungen vor. Nach Ansicht von DEICHMANN ist es daher folgerichtig, dass die Strukturentscheidungen zur Sammlung von Textilien und Schuhen Gremienentscheidungen unterliegen und damit letztendlich auch von Schuhherstellern/händlern mitgesteuert werden können.

Die Festlegung von Sammelquoten sollte zeitlich nachgelagert und erst auf Grundlage belastbarer empirischer Erhebungen erfolgen. Hersteller und Händler können hierfür die notwendigen tatsächlichen Daten ermitteln und bereitstellen. Sammelquoten sollten daher nicht ohne vorherige Konsultation der Hersteller und Händler festgelegt werden.

Das nationale EPR-System sollte schließlich Herstellern und verbundenen Händlern ermöglichen, sich freiwillig und umfassend an der Sammlung und Sortierung gebrauchter Textilien und Schuhe zu beteiligen. **Eine Rückgabe über Hersteller und Händler im Rahmen einer unmittelbaren Wiederverwendung (Art. 22d Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie) ist hierfür besonders geeignet, weil die Rückgabe für Verbraucher niedrigschwellig ist und sie aufgrund ihrer Produktkenntnis Wiederverwendbarkeit, Verwertungsbedarf und Qualität der Sammelströme besonders sachgerecht beurteilen können.** Dies unterstützt eine frühe Zuführung wiederverwendbarer Produkte in den Zweit-

markt, stärkt Resale-Modelle und trägt zu einem hochwertigen Stoffstrom im Sinne der Abfallhierarchie bei. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) stellt insoweit auf den Vorrang der umwelt- und ressourcenschonendsten Maßnahme sowie auf Wiederverwendung als Nutzung nicht als Abfall eingestufte Erzeugnisse ab. Das Textilgesetz sollte daher klarstellen, dass direkt an Hersteller oder Händler übergebene und als wiederverwendbar eingestufte Textilien und Schuhe keine Abfälle sind und dass Hersteller und Händler als Akteure der Wiederverwendung auch zur Sortierung an der Sammelstelle berechtigt sind.

c) Standards und Vorgaben für die Sortierung

Nach der aktuellen Abfallrahmenrichtlinie ist die Sortierung nicht bloß ein nachgelagerter technischer Arbeitsschritt, sondern die zentrale Schnittstelle zwischen getrennter Sammlung, Wiederverwendung, Recycling und nachrangiger energetischer Verwertung/Beseitigung. Das künftige Textil-/Schuh-EPR-System darf die Sortierung nicht als reine Mengenverteilung oder Entsorgungsvorbereitung behandeln. Es braucht ein **qualitätsorientiertes, hierarchiegesteuertes Sortiersystem, das Verbrennung/Beseitigung nur für Restfraktionen zulässt**. Ein Herstellerbeteiligungsgremium soll daher gemeinsam mit der zuständigen Behörde verbindliche Grundsätze für die Sortierung der getrennt gesammelten gebrauchten Textilerzeugnisse, textilbezogenen Erzeugnisse und Schuhe sowie der entsprechenden Abfälle festlegen können. Die Sortierung ist so auszugestalten, dass eine Behandlung im Einklang mit der Abfallhierarchie gewährleistet wird und Textilerzeugnisse, textilbezogene Erzeugnisse und Schuhe vorrangig für die Wiederverwendung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung erhalten werden.

Aufgrund der besonderen Merkmale von Schuhen sind an deren Sortierung nach Sammlung gesonderte Anforderungen zu stellen. **Schuhe dürfen nicht nur als Beiprodukt der Textilsammlung betrachtet werden**. Die Abfallrahmenrichtlinie bezieht Schuhe ausdrücklich in das System ein, erkennt aber zugleich deren Sonderrolle mit dem nach Art. 5 ESPR zu erwartenden, separaten delegierten Rechtsakt an. Die Organisationseinheit sollte daher eigene Vorgaben für Schuhe in Bezug auf die Sortierung treffen können (u.a. Prüfung unmittelbarer Wiederverwendungsfähigkeit, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Trennung nach Materialverbunden, gesonderte Recyclingpfade für Sohlen, Leder, Textilanteile, Kunststoffe, Restfraktionskriterien für nicht verwertbare Schuhe).

Sortiergrundsätze müssen deswegen schuhspezifisch konkretisiert werden, weil Schuhe – anders als viele Bekleidungsstücke – nicht nur textile Flächenprodukte sind, sondern komplexe, dauerhaft verbundene Mehrstoffprodukte². Diese Verbindungen bestimmen, ob und mit welchem Aufwand eine sortenreine Trennung möglich ist. Eine rein textilbezogene Sortierlogik kann diese technischen Unterschiede nicht hinreichend abbilden – mit der Folge, dass die Menge an verwertbarem Output von wiederverwendbaren Schuhkomponenten und Materialien sinkt. Ein solches Ergebnis wäre mit den Zielen der EPR für Textilien und Schuhe nach der Abfallrahmenrichtlinie unvereinbar.

d) Standards und Vorgaben für die Verwertung

Getrennt gesammelte Textilien, textilbezogene Erzeugnisse, Schuhe sowie Abfälle hieraus sind nach Maßgabe der Abfallhierarchie einer möglichst hochwertigen, ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuzuführen. Die Abfallrahmenrichtlinie gibt vor, dass transparente und diskriminierungsfreie Auswahlverfahren für Abfallbewirtschaftungseinrichtungen durch OfH anzuwenden sind, die auf trans-

² Je nach Konstruktion können Obermaterial, Brandsohle und Laufsohle durch Strobel-, Board-, Slip- oder Kombinationstechniken verbunden sein. Laufsohlen werden zudem geklebt, direkt angespritzt oder vulkanisiert. Hinzu kommen Nähte, Lamine, Klebstoffe und Vorbehandlungen.

parenten Zuschlagskriterien³ beruhen und die keine übermäßige Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen bewirken (Art. 22c Abs. 19). DEICHMANN ist der Auffassung, dass die Zuschlagskriterien und Verwertungsstandards nur durch die Mitbestimmung von Herstellern/Händlern sinnvoll festgelegt werden können. Ohne die herstellereitigen Kenntnisse würde es an der Produktexpertise fehlen, ohne die aber eine hochwertige und wirtschaftliche Weiterverwendung/-verwertung nicht tragfähig ist.

Schuhe sollten dabei im Rahmen der Verwertung nicht mit Textilien gleichbehandelt werden. Aufgrund ihrer komplexen Materialverbünde und gegebenenfalls schadstoffrelevanten Bestandteile benötigen Schuhe eigenständige Verwertungsstandards. Die Zuschlagskriterien für die Abfallbewirtschaftungseinrichtungen sollten daher bei Schuhen folgende Elemente widerspiegeln: Inputkontrolle je Verwertungsanlage, Schadstoff- und Kontaminationskriterien, Ausschlusskriterien für Reuse, Wiederaufbereitung und Recycling sowie Vorgaben zur Entfernung gefährlicher Bestandteile. Wichtig ist dabei, dass die Gremienentscheidung keine behördliche Anlagenzulassung ersetzt. Anlagenbetreiberpflichten richten sich insbesondere nach dem für Anlagen geltenden Umwelt- und Immissionsschutzrecht. Die Gremienentscheidung kann und muss aber systeminterne Anforderungen an beauftragte Verwerter festlegen, um ein effektives Verwertungssystem zu etablieren.

Den Verwertern sollte schließlich der Nachweis auferlegt werden, dass Fraktionen tatsächlich in einen zulässigen und hochwertigen Verwertungsweg gelangen. Die Richtlinie verlangt bereits bei der Sortierung eine Ausrichtung auf bestimmte Wiederverwendungsmärkte und relevante Zielmarktkriterien. Damit wird verhindert, dass Fraktionen formal als „Reuse“ oder „Recycling“ deklariert werden, tatsächlich aber in minderwertige, unkontrollierte oder illegale Entsorgungspfade gelangen.

e) Forschung, Entwicklung und technische Infrastruktur

Art. 22a Abs. 8 Buchst. e) Abfallrahmenrichtlinie zeigt, dass die Herstellerverantwortung nicht bei Sammlung, Sortierung und Verwertung endet. Die Verwendung der Mittel umfasst ausdrücklich auch Kommunikationsmaßnahmen, sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Verbesserung der Produktgestaltung sowie abfallbezogener Maßnahmen im Einklang mit der Abfallhierarchie. Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber verpflichtet, Regelungsinstrumente und Organisationsstrukturen zu schaffen, die entsprechende Fördermechanismen und die hierfür erforderlichen Mittel in nicht wettbewerbsverzerrender Weise Forschungsprojekten zuordnen und einen Transfer des F&E-Outputs dieser Projekte in die Branche gewährleisten.

Das Herstellerbeteiligungsgremium sollten an der Festlegung von Prioritäten für Forschung, Entwicklung und Aufbau technischer Infrastruktur beteiligt werden, soweit diese für Sammlung, Sortierung, Demontage, Wiederverwendung und Recycling von Schuhen relevant sind. **Dies gilt insbesondere für die Entwicklung automatisierter Zerlegungsverfahren, schuhspezifischer Sensorik und verbesserter Materialerkennung.** Denn während Bekleidung häufig als flächiges und einlagiges Produkt sortiert werden kann, gelangen Schuhe regelmäßig als fest verbundene Mehrstoffprodukte in den Rücklauf, die zunächst getrennt werden müssen⁴. Hier bedarf den zielgerichteten Einsatz von Forschungsmitteln, um die dafür notwendigen Technologien weiterzuentwickeln. Die Entscheidung, welche Technologien

³ Die Zuschlagskriterien sind in Leitlinien für die OfH zu konkretisieren.

⁴ Die Trennung der verschiedenen Komponenten, die durch Nähen, Kleben, Laminieren, Vulkanisieren oder Direktanspritzen miteinander verbunden sein können, gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben beim Recycling von Schuhen.

gefördert und welche Standards gesetzt werden, kann daher nicht ohne die schuhspezifische Expertise der Hersteller getroffen werden.

Hinzu kommt, dass im Textilbereich eingesetzte Materialerkennungstechnologien bei Schuhen an Grenzen stoßen.⁵ Das EPR-System darf daher nicht allein an Sortier- und Erkennungstechnologien aus dem Bekleidungsbereich anknüpfen, sondern muss schuhspezifische Sensorik und Erkennungsverfahren entwickeln und validieren. Aktuell ist es für Sortieranlagen und deren sensorische Elemente eine Herausforderung, Schuhe mitsamt ihren Komponenten und Materialien in der Kleinteiligkeit zu sortieren, wie dies erforderlich wäre, um die von der EPR intendierten sortenreinen Komponenten- und Materialströme zu generieren. Grund hierfür ist, dass es an der schuhspezifischen Expertise fehlt, welche in bestehende Technologien integriert werden und so skalierbare Geschäftsmodelle verwirklichen kann. Dies hat zur Folge, dass weder die Zerlegung noch die Materialerkennung heute im industriellen Maßstab stattfindet.⁶ Deswegen ist es wichtig, Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu fördern, in denen die entsprechende Expertise im Zusammenspiel von Industrie-Stakeholdern und (universitären) Forschungseinrichtungen entwickelt und den Herstellern von Sortieranlagen und Sensorik verfügbar gemacht werden kann.

Vor diesem Hintergrund muss die Förderung von Forschung, Entwicklung und technischer Infrastruktur im künftigen EPR-System schuhspezifisch ausgestaltet werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass die nach Art. 22a Abs. 8 Buchst. e) der Abfallrahmenrichtlinie zu finanzierenden Maßnahmen tatsächlich an den unionsrechtlichen Zielen der Produktgestaltung, Abfallvermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und hochwertigen Verwertung ausgerichtet werden und zugleich die technischen Besonderheiten von Schuhen angemessen berücksichtigen.

2. Warum sollten die Aufgaben und Regelungsbefugnisse von Schuhherstellern/-händler von Textilherstellern/-händlern im EPR-System getrennt berücksichtigt werden?

DEICHMANN betont, dass Schuhe innerhalb des EPR-Regimes für Textilien aus mehreren Gründen eine besondere Rolle einnehmen, unter anderem durch:

a) Materialmix und Konstruktion

Schuhe bestehen regelmäßig aus über 50 (und bis zu 80) Komponenten, die in komplexen Materialverbünden (z.B. Leder, Kunststoffe, Textilien, Metalle) zusammengefügt sind. Dies macht die Demontage, Sortierung und das Recycling erheblich anspruchsvoller als bei vielen klassischen Textilien. Die besondere Bedeutung des Materialmix und Konstruktion bei Schuhen hat auch der europäische Gesetzgeber klar erkannt. Für eine marktgerechte und praktikable Umsetzung der Ökomodulationsvorgaben muss der Bund der Sonderrolle von Schuhen ebenfalls Rechnung tragen.

Die technische Komplexität beschränkt sich nicht nur auf die Materialvielfalt. Schuhe bestehen je nach Produkttyp aus einer Vielzahl funktional unterschiedlicher Komponenten, die auf Stabilität, Komfort, Sicherheit und Haltbarkeit ausgelegt sind. Diese Komponenten werden durch unterschiedliche Herstellungs- und Verbindungstechniken zusammengefügt, insbesondere durch Nähen, Kleben, Laminiieren, Vulkanisieren oder Direktanspritzen der Laufsohle. Gerade die für die Gebrauchstauglichkeit erforderliche feste Verbindung steht regelmäßig in einem Zielkonflikt zur späteren Trennbarkeit im Recyclingprozess. Eine sortenreine Trennung als Voraussetzung für hochwertiges Recycling setzt daher

⁵ Dies betrifft beispielsweise insbesondere schwarze Sohlen und verdeckte bzw. fest verbundene Materialbestandteile.

⁶ Die Recyclingquote liegt weltweit unter einem Prozent.

Kenntnisse über Konstruktion, Klebstoffe, Materialkombinationen und Vorbehandlungen voraus, die typischerweise bei den Schuhherstellern vorhanden sind.

b) Längere Produktlebenszyklen / Nutzungsmuster

Schuhe weisen häufig andere Nutzungs- und Rückgabemuster auf als Bekleidung; dies hat Auswirkungen auf Rücknahmesysteme, Sammellogistik und Wiederverwendungsoptionen.

c) Spezialisierte Recycling- und Verwertungsstrukturen

Bestehende Infrastrukturen für Sortierung und Recycling von Schuhen sind im Vergleich zu anderen Textilströmen noch im Aufbau und erfordern spezifische Anreizstrukturen. Dies setzt voraus, dass Regelungen, die einer Mitbestimmung durch Stakeholder unterliegen, zwischen Textilien und Schuhen unterscheiden.

Das Europäische Regelungssystem sieht bereits eine zwingende Differenzierung von Regelungen für Textilien und Schuhen vor. Die Europäische Kommission hat angekündigt, dass die Ökodesign-Anforderungen nach Art. 5 ESPR für Textilien und Schuhe, welche die Grundlage für die Ökomodulation bilden (dazu III.), in zwei voneinander unabhängigen delegierten Rechtsakten auf Basis des Art. 4 Abs. 6 ESPR geregelt werden. Hintergrund ist auch hier, dass die weitreichenden Unterschiede zwischen Schuhen und Textilien einheitliche Ökodesignkriterien ausschließen.

Die verschiedenen im Schuh eingesetzten Materialien folgen unterschiedlichen chemischen und technischen Verwertungswegen. Für ein hochwertiges Recycling müssen die jeweiligen Komponenten korrekt erkannt und anschließend getrennt oder verwertungsgerecht aufbereitet werden können. Solange automatisierte Zerlegung und verlässliche Materialerkennung nicht im industriellen Maßstab verfügbar sind, können ambitionierte Recyclingvorgaben nur erreicht werden, wenn die Entwicklung entsprechender Technologien gezielt gefördert und durch schuhspezifische Kriterien gesteuert wird.

3. Welche normativen Steuerungsmöglichkeiten sollte das EPR-System für Schuhhersteller/-händler vorsehen?

Die Erfahrungen im Bereich Verpackungen und Batterien zeigen, dass ein EPR-System für Textilien und Schuhe nur funktionieren und Akzeptanz finden kann, wenn wesentliche Regelungsinhalte durch die System-Stakeholder kontinuierlich mitbestimmt werden.

Die Abfallrahmenrichtlinie gibt den Mitgliedsstaaten auf, die Einhaltung bestimmter Strukturmerkmale bei der Umsetzung des EPR-Systems sicherzustellen. Starre gesetzliche Detailvorgaben dürften bei der Umsetzung ungeeignet sein, weil das System auf Entwicklungen – insbesondere drohendes Versagen einzelner Elemente – fortlaufend reagieren können muss. Die Vorschriften des § 26 Abs. 1 Nr. 10a bis 16 VerpackG und § 35 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BattDG zeigen wie eine dynamische Systemsteuerung unter Einbindung der Hersteller und Händler umgesetzt werden kann.

Die in Kapitel II. aufgezeigten Beteiligungsgremien sollen nach dem Vorbild der Regelung des § 26 Abs. 1 VerpackG zu den nachfolgenden Regelungsinhalten **entsprechende, wettbewerbsneutrale Leitlinien, Verfahren und Kriterien** im Einvernehmen mit (je nach Regelung) dem BMUKN, dem Umweltbundesamt sowie dem Bundeskartellamt verbindlich erlassen. Den OfH würde damit ein verlässlicher, rechtssicherer und zugleich flexibler Handlungsrahmen vorgegeben. Zugleich sichert ein solches Vorgehen die Berücksichtigung der notwendigen Expertise im Bereich Produkte und Entsorgung der Hersteller und Händler.

4. Fazit zu den Regelungsinhalten

Die inhaltliche Ausgestaltung des künftigen EPR-Systems für Textilien und Schuhe erfordert eine verbindliche Einbindung der schuhspezifischen Expertise von Herstellern und Händlern. Dies betrifft insbesondere die Ökomodulation, die Sammlung, Sortierung, Verwertung sowie Forschung und Entwicklung, deren Ausgestaltung den technischen Besonderheiten von Schuhen Rechnung tragen muss. Vor diesem Hintergrund muss das geplante Textilgesetz den hierfür erforderlichen Regelungsrahmen schaffen und den Schuhherstellern/-händlern entsprechende Mitgestaltungsbefugnisse einräumen, damit die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie wirksam umgesetzt werden können.

II. Organisatorische und verfahrensrechtlich Beteiligung von Schuhherstellern und -händlern im EPR-System

Kernforderungen

- Die Beteiligung von Schuhherstellern und -händlern muss gesetzlich verbindlich, institutionell abgesichert und mit echten Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten ausgestaltet werden.
- Schuhe und Textilien müssen innerhalb der Organisations- und Entscheidungsstrukturen des EPR-Systems getrennt berücksichtigt werden.
- Reine Anhörungs- oder Beratungsrechte reichen für eine wirksame Einbindung der schuhspezifischen Expertise nicht aus.
- Die Mitwirkungsrechte sollten sich auf die maßgeblichen Organe des EPR-Systems erstrecken sowie Befugnisse zur Einwirkung auf die OfH bei der Umsetzung der herstellerseitig festgelegten Leitlinien, Kriterien und Verfahren enthalten.
- Die erforderliche Herstellerbeteiligung kann durch Anknüpfung an etablierte Strukturen – etwa die Stiftung ear oder eine gemeinsame Stelle nach dem Vorbild des Verpackungsrechts – mit vergleichsweise geringem organisatorischem Aufwand umgesetzt werden.

Die Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern muss im EPR-System so ausgestaltet werden, dass sie verbindlich und wirksam ist (**dazu 1.**). Hierfür sind organisatorisch und verfahrensrechtlich mindestens vier Steuerungselemente erforderlich (**dazu 2.**), für deren Gestaltung es mehrere Optionen und gesetzliche Vorbilder gibt (**dazu 3.**).

1. Warum bedarf es einer verbindlichen und wirksamen Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern im EPR-System?

Eine verbindliche Beteiligung von Schuhherstellern und -händlern ist sowohl wegen ihrer produktspezifischen Expertise als auch zur Gewährleistung einer transparenten und verursachungsgerechten Kosten- und Erlöszuordnung erforderlich.

a) Einbringung der produktspezifischen Expertise

Wie in I. erläutert, ist für die sachgerechte Ausgestaltung des EPR-Systems und die wirksame Umsetzung der Ziele der Abfallrahmenrichtlinie die Expertise der Schuhhersteller und -händler unverzichtbar. Die bestehenden EPR-Systeme verfügen zwar über Erfahrungen mit Registrierungs- und Überwachungsprozessen, nicht jedoch in gleicher Weise über produktspezifische Kenntnisse zu Schuhen

und den damit verbundenen Materialströmen sowie Sammel-, Sortier-, Wiederverwendungs- und Verwertungsprozessen.

Eine vergleichbare Ausgangslage bestand bei der organisatorischen Ausgestaltung der EPR-Systeme für Verpackungen und Elektrogeräte. Auch dort wurden hersteller- beziehungsweise verbandsgetragene Strukturen geschaffen, die als Bindeglied zwischen Herstellern und Händlern, den Organisationen für Herstellerverantwortung und den Überwachungsbehörden dienen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass ein EPR-System nicht allein als Abfallbewirtschaftungssystem ausgestaltet werden darf, sondern die Besonderheiten der erfassten Produkte und Stoffströme berücksichtigen muss. **Ohne eine verbindliche Einbindung der schuhspezifischen Expertise besteht die Gefahr, dass das System am Produkt und damit an den Zielen der Abfallrahmenrichtlinie vorbeigeht.**

b) Faire Verteilung von Kosten und Verwertungserlösen

Eine verbindliche Beteiligung der Schuhhersteller und -händler ist ferner erforderlich, um eine **transparente, verursachungsgerechte und überprüfbare Verteilung der Systemkosten und Verwertungserlöse sicherzustellen**. Die Festlegung der maßgeblichen Kostenrechnungs-, Verteilungs- und Anrechnungsregeln gehört zu den wirtschaftlich bedeutsamsten Entscheidungen des künftigen EPR-Systems. Fehlerhafte oder intransparente Zuordnungen könnten einzelne Produktgruppen mit Kosten belasten, die nicht durch die von ihnen verursachten Mengenströme oder Bewirtschaftungsaufwendungen veranlasst sind.

Für Schuhe und Textilien sollten daher getrennte Kostenrechnungen geführt werden. Sachlich nicht gerechtfertigte Quersubventionierungen zwischen den Produktgruppen, zwischen verschiedenen OfH oder zwischen nicht vergleichbaren Verwertungswegen sollten ausgeschlossen werden. Hiervon unberührt bleiben sachgerechte Ausgleichsmechanismen innerhalb einer Produktgruppe, die etwa für eine flächendeckende Sammlung oder den Ausgleich unterschiedlicher regionaler Kostenbelastungen erforderlich sind.

Ebenso müssen sämtliche Erlöse aus Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und der Vermarktung von Sekundärrohstoffen vollständig, nachvollziehbar und verursachungsgerecht denjenigen Mengenströmen zugeordnet werden, aus denen sie tatsächlich entstanden sind. Sie sind bei der Bemessung der von den jeweiligen Herstellern und Händlern zu tragenden Kosten anzurechnen. Hierfür sollten einheitliche Rechnungslegungs- und Zuordnungsgrundsätze, transparente Berichtspflichten sowie eine unabhängige Prüfung der Kosten- und Erlösrechnung vorgesehen werden.

Da die Hersteller und Händler die finanziellen Lasten des Systems tragen und zugleich über die erforderlichen Kenntnisse der jeweiligen Produkt- und Verwertungsströme verfügen, müssen sie an der Festlegung und Kontrolle dieser Regeln verbindlich beteiligt werden. Reine Informations- oder Anhörungsrechte gewährleisten weder eine sachgerechte Zuordnung noch einen wirksamen Schutz vor intransparenten oder sachfremden Kostenverlagerungen.

2. Wie kann eine effektive Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern im EPR-System organisatorisch und verfahrensrechtlich sichergestellt werden?

Um Schuhhersteller/-händler effektiv am EPR-System für Textilien und Schuhe zu beteiligen, sollten folgende organisatorische und verfahrensrechtliche Steuerungselemente berücksichtigt werden:

a) Beteiligung in Stellen/Organen des EPR

Grundvoraussetzung für jede steuerungsrelevante Beteiligung von Schuhhersteller/-händler ist eine organisationsrechtlich verfestigte und mit Statusrechten verbundene Stellung in wenigstens einer (geeigneten und noch zu bestimmenden) Stelle des EPR-Systems und deren entscheidungsbefugten Organen. Nur eine solche Stellung gewährleistet, dass Schuhhersteller/-händler langfristig und damit nachhaltig ihre Expertise in die Ausgestaltung des EPR-Systems, insbesondere in Bezug auf Vorgaben an OfH einbringen können. Dies wäre bei einem reinen Anhörungsrecht in einem – wie auch immer gearteten Beteiligungsverfahren oder bei einem Ad-hoc-Gremium – nicht gewährleistet. Bei einer solchen „weichen“ Beteiligungsvariante fehlte es erstens an der erforderlichen Kontinuität und damit langfristigen Einwirkungsmöglichkeit auf die Prozesse des EPR-Systems. Zweitens wären Schuhhersteller/-händler nicht mit den erforderlichen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten innerhalb der Organisationsstrukturen des EPR-Systems ausgestattet. Sie könnten ihre Expertise gegenüber anderen Organen, etwa einem Kuratorium oder Beirat, nicht wirksam einbringen und durchsetzen. Und drittens fehlte es schließlich an einer klar zugewiesenen, mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Aufgabenstellung gegenüber anderen Akteuren des EPR-Systems, insbesondere den OfH.

b) Trennung von Schuhen und Textilien

Schuhe und Textilien sollten getrennten Regelungen unterworfen werden (siehe hierzu I.2). Demzufolge müssen auch Hersteller und Händler, die an den Regelungen mitwirken, getrennte Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse haben.⁷ Eine Vermengung von entscheidungsbefugten Akteuren würde nicht nur die Gefahr von Fehlentscheidungen bergen. Sie ist mit dem Risiko behaftet, dass sich im EPR-System mindestens zwei Gruppen mit divergierenden Interessen gegenüberstehen, was zu Konflikten führen wird. Das könnte das geplante EPR-System von Beginn an belasten und im schlimmsten Fall sachgerechte Entscheidungen über lange Zeiträume blockieren – zulasten der Regelungsziele der Abfallrahmenrichtlinie.

c) Statusrechte und Befugnisse

Schuhherstellern/-händlern müssen echte Statusrechte in den Organen der für das EPR-System relevanten Stellen eingeräumt werden. **Hierzu gehört mindestens ein Benennungsrecht für die Berufung in das jeweilige Organ, ein Stimmrecht, das die Mitwirkung an Entscheidungen des Organs absichert, sowie Auskunftsrechte und Zustimmungsvorbehalte gegenüber anderen Organen und deren Entscheidungen.** Denn so wird gewährleistet, dass andere Organe die Aufgaben von Herstellern/Händlern im EPR-System nicht einfach übergehen können. Schließlich sollten Schuhhersteller/-händler Befugnisse zur Einwirkung auf OfH erteilt werden, um sicherstellen zu können, dass diese den Anforderungen nachkommen, die ihnen hersteller-/händlerseitig vorgegeben werden. **Die Statusrechte sind als zwingende gesetzliche Vorgabe auszugestalten, d. h. als verpflichtender Satzungsinhalt der Stelle des EPR-Systems, an der Schuhhersteller/-händler angebunden sind.**⁸ Die gesetzlich abgesicherte fachliche Beteiligung der Schuhhersteller und -händler ist dabei von den hoheitlichen Vollzugsaufgaben klar zu

⁷ Andernfalls würde die Kreislaufführung von gebrauchten Produkten und Stoffströmen von Akteuren beeinflusst, die keinen Bezug zum jeweiligen Produkt oder Stoffstrom haben. Damit bestünde einerseits die Gefahr, dass Entscheidungen von Personen getroffen werden, denen hierfür die erforderliche Expertise fehlt. Andererseits würden Dritte, über ein(en) Produkt bzw. Stoffstrom Entscheidungen treffen, der sie nicht betrifft.

⁸ Andernfalls hätte es diese Stelle in der Hand, die Rechtsposition der Schuhhersteller/-händler durch einfache Satzungsänderung zu beseitigen, was die Rechtsposition entwerten würde.

trennen. Registrierung, Zulassung, Kontrolle und Sanktionierung sollten bei einer neutralen Vollzugsstelle verbleiben. Das schuhfachliche Gremium sollte hingegen insbesondere über Benennungs-, Informations-, Initiativ- und Stimmrechte sowie gegebenenfalls qualifizierte Widerspruchsrechte verfügen.

d) Verbindlichkeit der Mitbestimmung

Die Mitbestimmung von Schuhherstellern/-händler muss verbindlich sein. **Verbindlich bedeutet, dass die von ihnen definierten Leitlinien, Kriterien und sonstigen Vorgaben, von den Akteuren des EPR-Systems erfüllt werden müssen und dass die Nichtbefolgung behördlich oder durch das Hersteller/Händlerorgan durchgesetzt werden kann.** Eine rein beratende Tätigkeit – wie jene der Altbatterie Kommission i. S. d. § 35 BattDG – genügt nicht, weil diese nicht befolgt werden müssen, die Mitwirkung letztlich also nicht gesichert und nicht effektiv ist. Dies würde dazu führen, dass die Beratung von Herstellern/ Händlern nicht genutzt wird, dem EPR-System in der Folge die erforderliche Expertise fehlt und ein hohes Risiko von Fehlannahmen und Fehleinschätzungen besteht, welche die von der Abfallrahmenrichtlinie intendierten Ergebnisse des EPR-Systems verhindern. Die Mitbestimmung von Schuhhändlern/-herstellern ist als zwingende gesetzliche Vorgabe auszugestalten, d. h. als verpflichtender Satzungsinhalt der Stelle des EPR-Systems, an der Schuhhersteller/-händler angebunden sind. Andernfalls besteht das Risiko, dass diese Stellung durch einfache Satzungsänderung ausgehöhlt würde.

3. Welche Beteiligungsoptionen und welche gesetzlichen Vorbilder bestehen für eine Hersteller- und Händlerbeteiligung in EPR-Systemen?

Es existieren mehrere regulatorische Ansätze für die erforderliche Beteiligung von Schuhherstellern- und -händler, die nachfolgend vorgestellt werden sollen.

a) Anbindung an die Stiftung ear (Gemeinsame Stelle der Hersteller)

Eine naheliegende Möglichkeit wäre, die Beteiligung an die Stiftung ear anzubinden. Eine solche Option hätte den Vorteil, dass bereits eine etablierte Register- und Überwachungsinfrastruktur besteht, die für das EPR-System genutzt werden kann. Gleichzeitig wurde die Stiftung ear von Seiten der Elektrogerätehersteller und deren Verbänden aufgesetzt, die bis heute maßgeblich die Stiftung prägen. Nur diese Hersteller bzw. Verbände sind in den satzungsgemäßen Organen⁹ der Stiftung ear mit Statusrechten und Entscheidungsbefugnissen vertreten (vgl. § 5 ff. der Stiftungssatzung vom 10.11.2020, im Folgenden: Satzung ear).¹⁰ Zudem – und das ist für die effektive Herstellerbeteiligung zentral – sind sie in Expertengremien (Produktbereichsversammlung und Produktarbeitsgruppe) tätig. Diese Gremien setzen Regelungen, die für den Vorstand grundsätzlich verbindlich sind und nur über eine voraussetzungsvolles Einspruchsverfahren überwunden werden können (vgl. §§ 14 ff. Satzung ear). Damit besteht bereits eine Zielstruktur, an der sich auch Schuhhersteller/-händler beteiligten könnten.

Bei einer Anbindung an die Stiftung ear dürfte es erforderlich sein, die Beteiligung in den Organen sowie in Expertengremien für Schuhhersteller/-händler sicherzustellen und ihnen so eine effektive Einwirkungsmöglichkeit zu verschaffen. Hierzu bedarf einer gesetzlichen Vorgabe, da das ElektroG die Selbstorganisation und damit die Satzungshoheit im Wesentlichen der an der Stiftung ear beteiligten

⁹ Namentlich dem Vorstand, dem Kuratorium und dem Beirat.

¹⁰ Dort entscheiden sie u. a. als Vorstandsmitglied über Gebührenbedarfe (vgl. § 7.2 (c)Satzung ear) und als Kuratoriumsmitglied über die Kontrolle des Vorstands (vgl. § 11 Satzung ear). Als Beiratsmitglied können sie Empfehlungen zu grundsätzliche Angelegenheiten beschließen (vgl. § 12 der Satzung ear).

Akteure übertragen hat. Keinesfalls genügt es, die Beteiligung über eine Kommission herzustellen, die mit der Altbatteriekommission nach § 35 BattDG vergleichbar ist, da hierüber eine unverbindliche Beteiligung mit Beratungsfunktionen verbunden ist, die jederzeit überwunden werden können. **Vor diesem Hintergrund könnte es sich anbieten, die Beteiligung von Schuhherstellern/-händlern an den §§ 49, 54 VerpackDG auszurichten, die eine ausgewogene (Multi-)Stakeholderbeteiligung mit fest definierten Rollen, Rechten und Befugnissen vorsehen.**

b) Eigenständige gemeinsame Stelle (i. V. m. der Stiftung ear)

Eine weitere Option läge darin, eine von der Stiftung ear losgelöste Gemeinsame Herstellerstelle als eigenständige Organisationseinheit im EPR-System zu schaffen. Eine Lösung hierfür wurde in den letzten Monaten bereits ausführlich diskutiert und dürfte auch Ihrem Haus bekannt sein. Wir stehen diesem Modell aufgeschlossen gegenüber, verstehen indes, dass aus Ihrer Sicht andere Modelle vorzugswürdig sind.

Vor diesem Hintergrund möchten wir die Perspektive für eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit weiten, die es erlauben würde, die Registrierungsprozesse und die damit verbundene Aufsicht bei einer bestehenden Struktur¹¹ zu belassen und allein die mitwirkungsrelevanten Gesichtspunkte auf eine gemeinsame Stelle zu fokussieren. Hierfür würde sich **eine Struktur analog zur Gemeinsamen Stelle der Systeme i. S. d. § 24 VerpackDG** in Betracht kommen, zumal in deren Aufgabenprofil schon einzelne Aufgaben im Verhältnis zu OfH angelegt sind, welche nach Ansicht von DEICHMANN den Herstellern und Händlern zukommen sollten. Die Schaffung einer solchen Struktur dürfte mit weniger Aufwand verbunden sein, als eine Stelle zu gründen, welche neben den Mitwirkungsrechten von Herstellern/Händlern auch den Registrierungsprozess übernimmt. Der Registrierungsprozess sowie die damit verbundenen Erfassungs- und Aufsichtsbefugnisse könnten bei den bereits etablierten Stellen verbleiben. Die neu geschaffene Struktur würde diese um die fachliche Steuerung und Mitwirkung der Hersteller und Händler gegenüber den OfH ergänzen.

c) Anbindung an weitere Stellen

Eine weitere Option für Schuhe bestünde darin, die Registrierung für das EPR-System für Schuhe an die bereits etablierte Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) anzubinden. Dafür spricht, dass Hersteller und Händler von Schuhen wegen der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen regelmäßig ohnehin bereits registrierungspflichtig sind und die Zentrale Stelle nach dem Verpackungsgesetz bereits Registrierungen entgegennimmt, Registrierungsnummern vergibt und eine Liste registrierter Hersteller veröffentlicht.

Eine Anbindung könnte bestehende elektronische Verfahren, Datenstrukturen und Aufsichtsmechanismen nutzen, statt für denselben Unternehmenskreis parallele Registerprozesse aufzubauen. Die mitwirkungsbezogenen Fragen des textilen EPR-Systems könnten daneben eigenständig geregelt werden, während der Registrierungsprozess bei einer bereits funktionsfähigen und bekannten Stelle verbleibt.

d) Europäische Harmonisierung der Registerstellen

Neben den organisatorisch – strukturellen Regelungsinhalten sollte schließlich auch ein schlankes Registrierungsverfahren umgesetzt werden. Für die angestrebte europäischen Harmonisierung des EPR-Systems sollten auch die Registrierungsverfahren möglichst einheitlich ausgestaltet werden.

¹¹ Z.B. der Stiftung ear oder der ZSVR.

Deutschland sollte darauf hinwirken, dass eine solche Vereinheitlichung europaweit umgesetzt wird, und zugleich bereits im nationalen Recht die hierfür erforderlichen Voraussetzungen schaffen. Andernfalls droht eine Zersplitterung der Verfahrensanforderungen bei der Registrierung, die insbesondere europaweit tätigen Unternehmen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand auferlegen würde. DEICHMANN begrüßt den Ansatz des LIFE4EPR Projekt zu einem einheitlichen EU EPR-Register in Form eines One-Stop-Shop.

Daneben sollte es ein schlankes digitales Registrierungs- und Vollzugsverfahren geben, das mit künftigen europäischen Systemen kompatibel ist. Für Schuhe sollten insbesondere die KN-Positionen 6401 bis 6405 sowie Meldungen nach Gewicht und Paar- beziehungsweise Stückzahl erfasst werden. Erforderlich sind zudem ein öffentlich einsehbares Register, der Grundsatz, dass Produkte ohne Registrierung nicht angeboten werden dürfen, wirksame Pflichten für Online-Marktplätze, die Erfassung ausländischer Hersteller und Direktvertreiber sowie eine nur einmalige Erfassung der Stammdaten über bestehende Systeme. LIFE4EPR erprobt derzeit die Harmonisierung europäischer Register. Eine zentrale europäische Anlaufstelle besteht bislang jedoch nicht.

4. Fazit zur Beteiligung und Mitwirkung von Schuhhändlern und -herstellern

Zusammenfassend setzt eine wirksame Einbindung von Schuhherstellern und -händlern voraus, dass ihre Beteiligung organisatorisch und verfahrensrechtlich verbindlich ausgestaltet wird. Erforderlich sind insbesondere institutionell abgesicherte Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sowie eine klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung gegenüber den übrigen Akteuren des EPR-Systems. Für die organisatorische Umsetzung können unterschiedliche Modelle, die an bestehende Strukturen anknüpfen und eine effektive Einbindung der schuhspezifischen Expertise ermöglichen, zielführend sein.

III. Anknüpfung der Ökomodulation für Schuhe an den delegierten Rechtsakt nach der ESPR

Kernforderungen

- Die Ökomodulation für Schuhe sollte im nationalen Umsetzungsgesetz erst ab Erlass bzw. Anwendbarkeit eines einschlägigen delegierten Rechtsakts nach der ESPR gelten.
- Auf eigenständig entwickelte nationale Zwischenkriterien sollte verzichtet werden.
- Stattdessen sollte eine Übergangsregelung vorgesehen werden, die den fristgerechten Aufbau des EPR-Systems ermöglicht, die konkrete Ökomodulation jedoch an harmonisierte, produktspezifische und wissenschaftlich belastbare EU-Kriterien knüpft.
- Rechtszersplitterung, zusätzliche Bürokratie und spätere Doppelumstellungen müssen vermieden werden.

DEICHMANN unterstützt das Ziel, über eine sachgerecht ausgestaltete Ökomodulation der Entgelte der EPR wirksame Anreize für nachhaltigere, langlebigere, besser wiederverwendbare und recyclingfähigere Produkte zu setzen. Gerade für Schuhe ist eine solche Ausgestaltung jedoch in besonderem Maße davon abhängig, dass die zugrunde liegenden Kriterien produktspezifisch, wissenschaftlich belastbar, unionsweit harmonisiert und praktisch umsetzbar sind.

Der ESPR-Arbeitsplan 2025–2030 sieht für Schuhe zunächst eine bis Ende 2027 abzuschließende vorbereitende Studie (Scoping-Studie) vor. Darin soll geprüft werden, welches Potenzial zur

Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit von Schuhen im Rahmen der ESPR besteht. Ob und in welcher Form anschließend schuhspezifische Ökodesign-Anforderungen in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, hängt vom Ergebnis dieser Studie und der weiteren Priorisierung auf Unionsebene ab.

Aus unserer Sicht spricht viel dafür, die Anwendung von Ökomodulationskriterien für Schuhe im nationalen Umsetzungsgesetz ausdrücklich an einen Erlass eines für Schuhe relevanten delegierten Rechtsakts auf Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1781 über Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte (ESPR) zu knüpfen. Konkret sollte gesetzlich klargestellt werden, dass die Kriterien für die Ökomodulation von EPR-Entgelten für Schuhe erst ab dem Zeitpunkt gelten, zu dem ein entsprechender delegierter Rechtsakt auf Unionsebene erlassen wurde, bzw. anwendbar ist.

Eine solche Regelung würde die Einführung der EPR nicht verzögern. **Sie würde vielmehr sicherstellen, dass die Ökomodulation von Beginn an auf einer rechtssicheren, harmonisierten und produktspezifisch tragfähigen Grundlage erfolgt.**

1. Rechtliche Argumentation

a) Wortlaut des Art. 22c Abs. 5 WFD spricht für eine Anknüpfung an bereits angenommene unionsrechtliche Kriterien

Art. 22c Abs. 5 der Abfallrahmenrichtlinie (WFD) sieht für textile, textilverwandte und Schuhprodukte vor, dass die finanziellen Beiträge der Hersteller auf Grundlage der nach der ESPR angenommenen Ökodesign-Anforderungen und der entsprechenden Messmethoden moduliert werden. Die Richtlinie verweist damit nicht abstrakt auf allgemeine Nachhaltigkeitsziele oder auf frei zu entwickelnde nationale Kriterien, sondern auf unionsrechtlich angenommene, produktspezifische Anforderungen und Messmethoden.

Nach Art. 22c Abs. 5 Buchst. a) WFD müssen die Mitgliedstaaten den OfH vorschreiben (sie also dazu verpflichten), die EPR-Entgelte u. a. auf Grundlage der nach der ESPR angenommenen Ökodesign-Anforderungen zu modulieren, die für die Vermeidung von Abfällen von Textilerzeugnissen, mit Textilien zusammenhängenden Erzeugnissen und Schuhen und für deren Behandlung im Einklang mit der Abfallhierarchie und den entsprechenden Messverfahren in Bezug auf jene Kriterien am relevantesten sind, die aufgrund der genannten Verordnung erlassen wurden.¹²

Dieser Wortlaut legt nahe, dass die Ökomodulation für Schuhe nicht losgelöst von dem ausstehenden produktspezifischen Rechtsakt entwickelt werden soll. Die Regelung setzt voraus, dass die maßgeblichen Kriterien auf Unionsebene bereits konkretisiert wurden. Erst dann ist klar, welche Eigenschaften eines Schuhs für die Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Reparaturfähigkeit, Recyclingfähigkeit oder sonstige Behandlung im Einklang mit der Abfallhierarchie tatsächlich maßgeblich sein sollen.

Für die nationale Umsetzung bedeutet dies: Solange weder ein delegierter Rechtsakt für Schuhe noch anderweitige unionsweit harmonisierte Nachhaltigkeitskriterien und Messverfahren vorliegen, fehlt die unionsrechtlich vorgesehene Bezugsgröße für eine produktspezifische Ökomodulation. Bei Schuhen befindet sich das Verfahren derzeit noch in einer vorbereitenden Prüfungsphase. Die im ESPR-

¹² Die adjektivische Konkretisierung der Ökodesign-Anforderungen als „angenommen“ und die Referenz auf den entsprechenden delegierten Rechtsakt im Perfekt Passiv („erlassen wurden“) setzen voraus, dass ein solcher Rechtsakt bereits in Kraft getreten ist und fortwirkt.

Arbeitsplan angekündigte Studie soll zunächst bewerten, welches Potenzial zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit von Schuhen besteht. Ob und in welcher Form anschließend schuhspezifische Ökodesign-Anforderungen und ein entsprechender delegierter Rechtsakt folgen, ist noch offen. Nationale Zwischenkriterien würden diese Lücke nicht schließen, sondern eine eigene, vorläufige Bewertungslogik schaffen, die später voraussichtlich wieder an die EU-Kriterien angepasst werden müsste. **Der Wortlaut des Art. 22c Abs. 5 WFD spricht damit klar dagegen, dass Mitgliedstaaten die noch ausstehenden unionsrechtlichen Kriterien durch eigenständig entwickelte nationale Maßstäbe ersetzen.**

b) Systematik der WFD spricht gegen eine freie nationale Zwischenlösung

Art. 8a Abs. 4 WFD enthält allgemeine Mindestanforderungen an Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung, insbesondere zur Kostendeckung, Transparenz, Effizienz und grundsätzlichen Modulation finanzieller Beiträge. Art. 22c Abs. 5 WFD konkretisiert diese allgemeinen Vorgaben jedoch für die Produktgruppen Textilien, textilverwandte Produkte und Schuhe.

Dies zeigt sich insbesondere daran, dass Art. 22c Abs. 5 WFD ausdrücklich auf „textile, textile-related or footwear products“ Bezug nimmt und für diese Produktgruppen spezifisch vorgibt, dass die **finanziellen Beiträge auf Grundlage der nach der Verordnung (EU) 2024/1781 angenommenen Ökodesign-Anforderungen und der entsprechenden Messmethoden oder auf Grundlage anderer harmonisierter unionsrechtlicher Nachhaltigkeitskriterien und Messmethoden zu modulieren sind.**

Das spricht dafür, dass Art. 22c Abs. 5 WFD für die Frage der maßgeblichen Ökomodulationskriterien die speziellere Regelung gegenüber Art. 8a Abs. 4 WFD darstellt.¹³ Für die konkrete Bestimmung der Ökomodulationskriterien bei Schuhen verweist Art. 22c Abs. 5 WFD jedoch auf harmonisierte unionsrechtliche Kriterien. Eine eigenständige nationale Zwischenlösung vor Erlass der entsprechenden EU-Kriterien würde dieses System unterlaufen und könnte zu einer Zersplitterung der Anforderungen im Binnenmarkt führen.

c) Zweck der Regelung: Harmonisierung, Binnenmarkt und praxistaugliche Anreize

Die Ökomodulation soll nicht lediglich irgendeinen Nachhaltigkeitsanreiz setzen, sondern einen rechtssicheren, vergleichbaren und binnenmarktkonformen Anreizmechanismus schaffen. Der Zweck des Art. 22c Abs. 5 WFD bestätigt dieses Verständnis.¹⁴ Dieses Harmonisierungsziel würde unterlaufen, wenn Mitgliedstaaten bis zum Erlass des delegierten Rechtsakts jeweils eigene Zwischenkriterien für Schuhe einführen würden. Ein europaweit tätiges Unternehmen wie DEICHMANN müsste dann potenziell unterschiedliche nationale Kriterien parallel erfüllen¹⁵. **Die Folge wären erhebliche zusätzliche Bürokratie, Doppelstrukturen und Rechtsunsicherheit — ohne dass damit zwangsläufig ein ökologisch besseres Ergebnis verbunden wäre.**

Eine solche Rechtszersplitterung wäre auch deshalb problematisch, weil Schuhe typischerweise europaweit beschafft, vertrieben und häufig über grenzüberschreitende Lieferketten in Verkehr gebracht

¹³ Art. 8a Abs. 4 WFD bleibt für allgemeine Anforderungen an EPR-Systeme relevant, etwa für die Kostendeckung oder die transparente und effiziente Mittelverwendung.

¹⁴ Erwägungsgrund 39 der Änderungsrichtlinie betont ausdrücklich, dass die Kriterien für die Modulation der EPR-Gebühren auf Grundlage der wichtigsten Ökodesign-Parameter harmonisiert werden müssen, um sowohl ökologische Ziele als auch die Ziele des Binnenmarkts zu berücksichtigen.

¹⁵ Etwa unterschiedliche Anforderungen an Materialangaben, Haltbarkeitsnachweise, Reparierbarkeit, Recyclingfähigkeit, Klebstoffe, Sohlenmaterialien, Rezyklatanteile oder sonstige Designparameter.

werden. Unterschiedliche nationale Zwischenkriterien würden damit nicht nur die administrative Belastung erhöhen, sondern auch die Vergleichbarkeit der ökologischen Lenkungswirkung schwächen. Ein Produkt könnte in einem Mitgliedstaat begünstigt, in einem anderen aber schlechtergestellt werden, obwohl es sich um denselben Schuh handelt.

Eine spätere Harmonisierung durch den delegierten Rechtsakt würde diesen Aufwand nicht rückwirkend vermeiden. Vielmehr müssten Unternehmen ihre Prozesse erneut umstellen. Nach Sinn und Zweck der Regelung kann eine wirksame und binnenmarktkonforme Ökomodulation daher nur auf einheitlichen europäischen Kriterien beruhen; nationale Zwischenlösungen würden gerade die Zersplitterung erzeugen, die Art. 22c Abs. 5 WFD verhindern soll.

d) Art. 22c Abs. 7 WFD bestätigt den Vorrang kohärenter EU-Kriterien

Auch Art. 22c Abs. 7 WFD spricht gegen eine freie nationale Zwischenlösung. Danach kann die Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, um Kriterien für die Gebührenmodulation festzulegen, soweit dies erforderlich ist, um Verzerrungen des Binnenmarkts zu vermeiden und Kohärenz mit den auf Grundlage der ESPR festgelegten Ökodesign-Anforderungen sicherzustellen.

Diese Regelung zeigt, dass der Unionsgesetzgeber gerade mögliche Abweichungen zwischen Mitgliedstaaten begrenzen und die Kohärenz mit den ESPR-Kriterien sichern möchte. **Es wäre daher widersprüchlich, wenn Mitgliedstaaten zunächst eigenständige nationale Zwischenkriterien entwickeln müssten, die anschließend durch Kommissionsmaßnahmen wieder korrigiert oder angeglichen werden könnten.** Aus Sicht von DEICHMANN wäre es sachgerechter, von Beginn an eine Lösung zu wählen, die dieses Risiko vermeidet.

2. Fehlende belastbare Datengrundlage für eine nationale Zwischenmodulation

Hinzu kommt, dass die tatsächliche und wissenschaftliche Grundlage für schuhspezifische Ökomodulationskriterien derzeit noch im Aufbau ist. Die Frage, anhand welcher Parameter Schuhe bestmöglich im Kreislauf gehalten werden können, ist komplex.¹⁶ Gerade deshalb laufen derzeit Forschungs- und Validierungsprozesse in der EU wie das **europäische Horizon-Projekt STEPH**. Dieses zielt darauf ab, die Umsetzung der ESPR für Heimtextilien und Schuhe zu unterstützen und mindestens 20 Ökodesign-Parameter sowie 10 Testmethoden und Technologien zu entwickeln und zu validieren. Das Projekt bindet Hersteller, Marktüberwachungsbehörden und weitere Stakeholder ein und soll politische Empfehlungen und Standardisierungsbeiträge erarbeiten.

DEICHMANN beteiligt sich an diesem Prozess, um seine praktische Expertise aus Beschaffung, Produktentwicklung, Vertrieb und Rücknahme einzubringen. **Aus unserer Sicht spricht gerade diese laufende fachliche Arbeit dafür, die Ergebnisse nicht durch nationale Zwischenkriterien vorwegzunehmen. Vielmehr sollten die Erkenntnisse aus solchen Prozessen in die unionsrechtliche Kriterienbildung einfließen und anschließend Grundlage für die nationale Ökomodulation sein.**

3. Keine geeignete Ersatzgrundlage durch unionsrechtliche Umweltkriterien

Die derzeitige Rechtslage spricht dafür, dass eine Ökomodulation der EPR-Entgelte für Schuhe an den noch zu erlassenden delegierten Rechtsakt auf Grundlage der ESPR anknüpfen muss. Art. 22c Abs. 5 WFD sieht zwar vor, dass eine Ökomodulation auch auf Grundlage anderer Rechtsakte der EU erfolgen

¹⁶ Sie betrifft u.a. Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit, Materialkombinationen, Trennbarkeit von Komponenten, Schadstofffreiheit, Recyclingfähigkeit, Sammel- und Sortierfähigkeit sowie Zielkonflikte zwischen diesen Kriterien.

kann, sofern diese harmonisierte Nachhaltigkeitskriterien und Messverfahren für Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe festlegen. **Eine solche tragfähige unionsrechtliche Ersatzgrundlage dürfte für die Produktgruppe Schuhe derzeit jedoch nicht bestehen.**

Der Beschluss (EU) 2016/1349 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Schuhe dürfte in aktueller Fassung keine geeignete Grundlage für eine EPR-Ökomodulation darstellen.¹⁷ Der Kriterienkatalog des EU-Umweltzeichens verfolgt insgesamt einen anderen Regelungszweck und enthält neben produktbezogenen Umweltanforderungen auch weitere Umwelt- und Sozialkriterien, die im System des EU-Ecolabels sachgerecht sein können, aber nicht zwingend auf die Zielrichtung der EPR-Ökomodulation nach der Abfallrahmenrichtlinie zugeschnitten sind.

Die Ökomodulation der EPR-Entgelte muss insbesondere an Kriterien anknüpfen, die für Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Verwertung im Sinne der Abfallhierarchie relevant und anhand belastbarer Messmethoden überprüfbar sind. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass sämtliche Kriterien des Beschlusses (EU) 2016/1349 in gleicher Weise in den künftigen delegierten Rechtsakt für Schuhe nach der ESPR eingehen werden. Umgekehrt können EPR-relevante Kriterien fehlen, die erst im Rahmen der laufenden ESPR-bezogenen Arbeiten, Studien und Konsultationen produktspezifisch für Schuhe konkretisiert werden.

Würde bereits vor Erlass des delegierten Rechtsakts auf nationaler Ebene eine Ökomodulation eingeführt, bestünde das Risiko einer nicht sachgerechten Vorwegnahme der unionsrechtlichen Kriterienbildung. Den Harmonisierungszielen dürfte es daher am ehesten entsprechen, den Beschluss (EU) 2016/1349 nicht als eigenständige aktuelle Grundlage heranzuziehen. **Sachgerechter erscheint es vielmehr, die Ökomodulation an den künftigen delegierten Rechtsakt für Schuhe nach der ESPR bzw. an andere ausdrücklich einschlägige und harmonisierte unionsrechtliche Nachhaltigkeitskriterien und Messmethoden anzuknüpfen, sobald diese vorliegen.**

4. Lösungsvorschlag für die nationale Umsetzung

DEICHMANN regt daher an, im nationalen Umsetzungsgesetz eine unionsrechtskonforme und praktikable Übergangsregelung vorzusehen. Diese sollte sicherstellen, dass das EPR-System für Schuhe fristgerecht aufgebaut werden kann, die konkrete Ökomodulation der Entgelte jedoch erst auf Grundlage der einschlägigen unionsrechtlich harmonisierten Kriterien erfolgt. Eine Formulierung könnte lauten:

„Für Schuhe erfolgt die Modulation der finanziellen Beiträge nach Maßgabe derjenigen Ökodesign-Anforderungen und Messmethoden, die in einem einschlägigen delegierten Rechtsakt auf Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1781 oder in einem sonstigen unmittelbar einschlägigen Rechtsakt der Europäischen Union mit harmonisierten Nachhaltigkeitskriterien und Messmethoden für Schuhe festgelegt sind. Die entsprechenden Kriterien sind ab dem Zeitpunkt ihrer unionsrechtlichen Anwendbarkeit für die Modulation der finanziellen Beiträge zugrunde zu legen.“

Alternativ könnte ergänzend klargestellt werden:

„Bis zur unionsrechtlichen Festlegung harmonisierter schuhspezifischer Ökodesign-Anforderungen und Messmethoden erfolgt keine Modulation der finanziellen Beiträge nach national eigenständig festgelegten schuhspezifischen Ökodesign-Kriterien.“

¹⁷ Zwar überschneiden sich einzelne Kriterien aus dem Anhang des Beschlusses mit möglichen Ökodesign-Kriterien im Sinne der ESPR, etwa mit Blick auf Haltbarkeit, die Verringerung des Wasserverbrauchs, den Einsatz bestimmter gefährlicher Stoffe oder flüchtige organische Verbindungen.

Eine solche Lösung würde die Einführung der EPR nicht in Frage stellen, sondern Planungssicherheit schaffen, Doppelregulierung vermeiden und sicherstellen, dass die spätere Ökomodulation tatsächlich auf belastbaren, harmonisierten und produktspezifischen Kriterien beruht.

5. Fazit zur Anknüpfung der Ökomodulation für Schuhe an den delegierten Rechtsakt nach der ESPR

Zusammenfassend spricht aus Sicht von DEICHMANN viel dafür, die Ökomodulation für Schuhe erst ab Erlass beziehungsweise Anwendbarkeit des einschlägigen delegierten Rechtsakts vorzusehen. Der Wortlaut des Art. 22c Abs. 5 WFD spricht gegen nationale Zwischenkriterien. Dieses Verständnis wird durch die Systematik der Richtlinie bestätigt, da die speziellen Vorgaben für Schuhe nicht durch einen Rückgriff auf allgemeine EPR-Regelungen umgangen werden sollten. Schließlich entspricht eine Anknüpfung an harmonisierte EU-Kriterien auch dem Zweck der Regelung, nämlich eine einheitliche, rechtssichere und binnenmarktkonforme Ökomodulation zu gewährleisten. Zugleich vermeidet eine solche Anknüpfung unnötige Bürokratie, nationale Rechtszersplitterung und spätere Doppelumstellungen für europaweit tätige Unternehmen.

DEICHMANN möchte sich konstruktiv in die weitere Ausgestaltung einbringen und unterstützt eine ambitionierte Ökomodulation, sofern sie auf belastbaren, produktspezifischen und unionsweit einheitlichen Kriterien beruht. Gerade für Schuhe ist dies entscheidend, damit ökologische Lenkungswirkung, praktische Umsetzbarkeit und faire Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt zusammengeführt werden können.