

Rechtliche Vorüberlegungen für die Umsetzung eines Regimes zur erweiterten Herstellerverantwortung im Textil-Gesetz

– im Auftrag von HDE / BTE und textil + mode –

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	2
B. Einbindung der betroffenen Akteure.....	2
I. Übergeordnete Governance-Struktur	2
1. Organisatorische Verantwortung der Hersteller von Textilerzeugnissen.....	2
2. Übergeordnete Governance-Struktur.....	4
II. Rollen der Verpflichteten nach einem künftigen TextilG.....	6
1. Hersteller	6
2. Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister	9
3. OfH	11
4. ÖrE und Sozialwirtschaftliche / karitative Einrichtungen.....	12
III. Stiftung ear.....	13
1. Aufgaben	13
2. Satzung	15
IV. Weiterentwicklung des Sammelsystems / Evaluation	15
V. GS-TSH	15
1. Rechtsform	15
2. Gesellschafter	16
3. Aufgaben der GS-TSH	22
4. Governance der GS-TSH.....	25
5. Aufsicht.....	28
C. Finanzierung	28
I. Stiftung ear.....	28
II. GS-TSH	29

A. Einführung

Der Handelsverband Deutschland – HDE – e.V. („**HDE**“) zusammen mit dem BTE Bundesverband des Deutschen Textil-, Schuh- und Lederwareneinzelhandels e.V. („**BTE**“) sowie der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e.V. („**textil+mode**“) haben uns gebeten, ihre Vorüberlegungen für ein Regime der erweiterten Produktverantwortung für in Anhang IVc der Richtlinie 2008/98/EG („**Abfallrahmenrichtlinie**“)¹ aufgeführte Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe („**Textilerzeugnisse**“)² („**Textil-EPR-System**“) rechtlich zu prüfen und im Ergebnis die unionsrechtliche Zielarchitektur für die politische Ausgestaltung eines künftigen Textilgesetzes („**TextilG**“) darzustellen.

Das Textil-EPR-System soll auf Grundlage des künftigen TextilG zur Umsetzung der Art. 22a–d Abfallrahmenrichtlinie gestaltet werden. Das „Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien“ des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) vom 27. März 2026 („**Eckpunktepapier**“) bildet dabei einen wichtigen Orientierungsrahmen, auf dem die nachfolgenden Überlegungen aufbauen und den sie in wesentlichen Punkten weiterentwickeln. Dabei werden zwingende unionsrechtliche Anforderungen, nationale Gestaltungsspielräume und politische Forderungen der Hersteller(verbände) im Folgenden dargestellt.

Kernpunkt der gemeinsamen Verbandsposition ist es dabei, dass eine **Gemeinsame Stelle Textilien, Schuhe und Heimtextilien GmbH** („**GS-TSH**“), die als privatrechtlich organisierte Koordinierungsinstanz der zugelassenen Organisationen für Herstellerverantwortung („**OfH(s)**“) systemübergreifende Aufgaben wahrnehmen soll, dauerhaft von Herstellern bzw. repräsentativen Herstellerverbänden und zugelassenen OfHs gemeinsam als Gesellschafter getragen wird, die Hersteller bzw. deren Verbände dabei dauerhaft mehr als die Hälfte der Geschäftsanteile und der Stimmrechte halten sowie bei zentralen Entscheidungen über ein gesondertes Zustimmungsrecht verfügen.

B. Einbindung der betroffenen Akteure

I. Übergeordnete Governance-Struktur

1. Organisatorische Verantwortung der Hersteller von Textilerzeugnissen

Zentral für den Aufbau eines Textil-EPR-Systems ist die frühzeitige Festlegung, welche Akteure welche Rollen und Aufgaben auf Grundlage des künftigen TextilG wahrnehmen werden.

Art. 8 Abs. 1 UAbs. 4 Abfallrahmenrichtlinie erkennt an, dass Hersteller in der Abfallphase des Produktlebenszyklus ihrer Erzeugnisse in Eigeninitiative die finanzielle Verantwortung **oder die**

¹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. (EU) 2008/L 312/3, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj>, in der durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. September 2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. (EU) L 2025/1892 („**Textilrichtlinie**“), abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1892/oj>, geänderten Fassung. Die Textilrichtlinie ist mit den darin enthaltenen Erwägungsgründen die verbindliche Richtlinie, die entsprechende Änderungen in der Abfallrahmenrichtlinie umsetzt. Eine (unverbindliche) konsolidierte Fassung der aktuellen Abfallrahmenrichtlinie ist abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/2025-10-16>.

² Der Begriff der Textilerzeugnisse wird im Sinne einer verkürzten Darstellung an einschlägigen Stellen auch für gebrauchte Textilerzeugnisse und Abfällen von Textilerzeugnissen verwendet. Ausnahmen für Mietmodelle wie etwa bei Hotel- und Mitarbeiterkleidung und persönlicher Schutzausrüstung wären zu prüfen.

finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung übernehmen können; die Mitgliedstaaten können beschließen, dass solche Hersteller einigen oder allen der allgemeinen Mindestanforderungen nach Art. 8a Abfallrahmenrichtlinie unterliegen.

Art. 8a Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass Hersteller von Erzeugnissen oder die von ihnen beauftragten Organisationen unter anderem über eine klar definierte Abdeckung in Bezug auf ein geografisches Gebiet, Produkte und Materialien verfügen, Abfallsammelsysteme im gebotenen Umfang bereitstellen sowie über die erforderlichen finanziellen und organisatorischen Mittel verfügen müssen. Art. 8a Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Schaffung eines geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmens, der sicherstellt, dass Hersteller von Erzeugnissen und die von ihnen beauftragten Organisationen ihren Verpflichtungen nachkommen. Auch dies setzt voraus, dass diesen Akteuren operative Umsetzungsverantwortung zukommt. Ergänzend gewährleistet Art. 8a Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie einen regelmäßigen Dialog zwischen den einschlägigen an der Umsetzung beteiligten Akteuren, zu denen neben den Herstellern und Vertreibern auch Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und gemeinnützige Akteure gehören.

Aus diesem Zusammenspiel von Eigeninitiative (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 4), operativer Umsetzungsverantwortung (Art. 8a Abs. 3), Überwachungsrahmen (Art. 8a Abs. 5) und Dialogverpflichtung (Art. 8a Abs. 6) folgt, dass die Abfallrahmenrichtlinie den Herstellern eine substanzielle, über die bloße Finanzierungsverantwortung hinausgehende organisatorische Verantwortung zuweist. Die unionsrechtliche Grundlage wird durch die textilspezifischen Normen bekräftigt: Art. 22a Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung durch die Hersteller sicherzustellen. Art. 22a Abs. 6, 7 erfordern die klare Definition der Rollen und Verantwortlichkeiten sowie die Einbindung der Hersteller in die Umsetzung. Art. 22c Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie begründet eine unmittelbare, nicht delegierbare Verantwortungsbeziehung zwischen Hersteller und OfH.

Eine Governance-Struktur, die Herstellern lediglich eine Finanzierungsrolle ohne substanzielle Mitgestaltungsrechte zuweist, wird diesem Regelungskonzept nicht gerecht. Darüber hinaus sprechen gewichtige nationale Gestaltungserwägungen für eine Herstellermehrheit und gesellschaftsrechtliche Sonderrechte in der GS-TSH: Die Hersteller tragen die vollständige Kostenverantwortung und verfügen über die maßgebliche Produkt- und Branchenkenntnis. Eine Herstellermehrheit sichert eine wirksame Kontrolle der OfHs als Auftraggeber und schafft für die Hersteller die gemäß Art. 22a Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie erforderliche Transparenz der Mittelverwendung.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz eines solchen Regimes in der Praxis – auch in Ansehung des damit unweigerlich verbundenen Bürokratieaufwandes für die betroffenen Wirtschaftskreise – maßgeblich davon abhängt, dass die finanzierungsverantwortlichen Hersteller der betroffenen Erzeugnisse angemessene Mitwirkungsrechte bei der Ausgestaltung des Regimes erhalten.

Die Hersteller streben dabei nicht die Übernahme der operativen Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung an, welche bei den OfHs verbleibt, aber verbindliche Mitgestaltungsrechte bei der Systemgestaltung, der Governance und der Festlegung der wesentlichen Kosten- und Qualitätskriterien.

Wenn Hersteller – und dies ist der Fall – bereit sind, neben der finanziellen Verpflichtung auch die Systemgestaltung für die erfolgreiche Umsetzung der Abfallbewirtschaftung aktiv mitzugestalten,

sollte die mitgliedstaatliche Umsetzung diese Initiative im Sinne ordnungspolitischer Zurückhaltung aufgreifen. Den Herstellern sollte sie daher verbindliche Mitgestaltungsrechte einräumen, die über die bisher im Eckpunktepapier vorgesehene Dialogbeteiligung hinausgehen.

2. Übergeordnete Governance-Struktur

In diesem Sinne sehen die nachfolgenden Überlegungen für die Gestaltung eines Textil-EPR-Systems in Deutschland eine Governance-Struktur vor, die den OfHs operative Aufgaben zuweist und den Herstellern zugleich verbindliche Mitwirkungsrechte bei der Systemgestaltung einräumt.

Die Struktur sieht eine klare Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben vor.

a) Stiftung ear – hoheitliche Aufgabenerfüllung

Auf hoheitlicher Ebene nimmt die **Stiftung Elektro-Altgeräte Register** („Stiftung ear“) als beliebene Stelle die Aufgaben der Registrierung der Hersteller und die Zulassung der von den Herstellern beauftragten OfHs im Sinne von Art. 3 Nr. 4d Abfallrahmenrichtlinie wahr.

Innerhalb der Stiftung ear kann auch eine die hoheitliche Aufgabenerfüllung begleitende und beratende **Kommission „Textilien, Schuhe und Heimtextilien“** („KTSH“), wie im Eckpunktepapier angedacht, sinnvoll sein (siehe hierzu im Einzelnen unter III.1.c)). Hierdurch ist eine Einbindung der einschlägigen, in Art. 22a Abs. 7 Abfallrahmenrichtlinie genannten Akteure in die hoheitliche Aufgabenerfüllung möglich. Die KTSH kann hierbei aber nicht die gebotene Mitwirkung der Hersteller bei grundlegenden, sich auf die Kostentragung auswirkenden Systementscheidungen ersetzen. Vielmehr kann diese Beteiligung der finanzierenden Hersteller nur im Wege der nachfolgend beschriebenen GS-TSH gewährleistet werden. Nur eine klare (privatrechtliche) Governance-Struktur mit abgegrenzten Verantwortlichkeiten und einem wirksamen Schutzinstrument der Hersteller gegen unverhältnismäßige finanzielle Belastungen ermöglicht ein effizientes und wettbewerbsneutrales Textil-EPR-System.

b) Gemeinsame Stelle Textilien, Schuhe und Heimtextilien GmbH – Aufgabenerfüllung auf privatrechtlicher Grundlage

Auf privatrechtlicher Grundlage übernimmt die künftige GS-TSH systemübergreifende, ihr gesetzlich zugewiesene Aufgaben zur organisatorischen Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung. Die GS-TSH wird von Herstellern bzw. repräsentativen Herstellerverbänden und zugelassenen OfHs gemeinsam als Gesellschafter getragen. Dabei sollen die Hersteller bzw. deren Verbände dauerhaft mehr als die Hälfte der Geschäftsanteile und der Stimmrechte halten sowie bei zentralen Entscheidungen über ein gesondertes Zustimmungsrecht verfügen.

Über die Gruppe der Hersteller und ihrer Verbände sollen die Produktgruppen Textilien, Schuhe und Heimtextilien in den Strukturen der GS-TSH repräsentiert sein. Die einzelnen Produktgruppen weisen unterschiedliche Anforderungen und Herausforderungen in Bezug auf die Sammlung, Sortierung, Wiederverwendung, das Recycling und eine künftige Ökomodulation auf.

Die Aufgaben der GS-TSH umfassen insbesondere das Mengen- und Kostenclearing, die Entwicklung von Qualitätsstandards für Sammlung und Sortierung, die Entwicklung allgemeiner Kriterien der Ökomodulierung sowie die Koordination von Verbraucherkommunikation³ sowie Forschung.

Die Aufgabenteilung zwischen Herstellern und OfHs ist dabei so auszugestalten, dass das Clearing und die operative Verbraucherkommunikation vorrangig durch die OfHs verantwortet werden, während die fachliche Entwicklung von Ökomodulationskriterien und Qualitätsstandards unter maßgeblicher Mitwirkung der Herstellerseite erfolgt.

Die GS-TSH ist nicht hoheitlich beliebig und unterliegt keiner hoheitlichen Aufsicht; gegenüber der im TextilG zu bestimmenden zuständigen Behörde bestehen Berichtspflichten zu Evaluationszwecken. Inhalt und Umfang dieser Berichtspflichten sind im TextilG zu regeln, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung von Qualitätsstandards und die Ökomodulierung.

Das Zielmodell sieht eine dauerhafte gemeinsame Gesellschafterstellung von Herstellern bzw. repräsentativen Herstellerverbänden und zugelassenen OfHs vor, bei der die Hersteller bzw. deren Verbände dauerhaft mehr als die Hälfte der Geschäftsanteile und der Stimmrechte halten sowie bei Kernentscheidungen über eine gesonderte Zustimmung verfügen. Die Rechte der Hersteller werden unmittelbar auf Gesellschafterebene gesichert. Ein gestufter Beitritt zugelassener OfHs darf die Herstellermehrheit nicht aufheben. Alle OfHs sind diskriminierungsfrei in gemeinsame Aufgaben und in die Finanzierung einzubeziehen.⁴

Die Hersteller erhalten ein gesondertes Zustimmungsrecht bei Kernentscheidungen, das zusätzlich zur erforderlichen Gesamtmehrheit vorliegen muss. Der Zustimmungskatalog ist im Gesellschaftsvertrag abschließend zu definieren und umfasst insbesondere:

- Wirtschaftsplan und Nachträge sowie wesentliche außerplanmäßige Ausgaben und längerfristige Verpflichtungen;
- Umlagen und deren Verteilungsschlüssel;
- Kostenzuordnungs- und Clearingmethoden sowie Kriterien für die Festlegung der Kosten im Sinne von Art. 22a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie;
- allgemeine Qualitäts- und künftige Ausgestaltung von Ökomodulierungskriterien im Sinne von Art. 22c Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie einschließlich der Kriterien für die Berücksichtigung von „Ultrafast Fashion“ und „Fast Fashion“;
- gemeinsame Ausschreibungsgrundsätze für Sammelleistungen;
- Freigabe von Forschungs- und Kommunikationsmitteln über einem bestimmten Betrag sowie die grundsätzliche Ausgestaltung eines jeweils jährlichen Forschungsprogramms;
- grundlegende Governance-Entscheidungen einschließlich Änderungen des Gesellschaftsvertrags, die die Herstellermehrheit oder die gesonderten Zustimmungsrechte berühren.

³ Hier kann als Beispiel die Initiative „[Mülltrennung wirkt](#)“ der Systeme im VerpackDG dienen.

⁴ Die Frage, ob die GS-TSH als GmbH oder als gemeinnützige GmbH (gGmbH) zu errichten ist, ist im weiteren Verfahren zu prüfen. Die gGmbH käme in Betracht, wenn die Gemeinnützigkeit der Aufgabenerfüllung steuerrechtlich anerkannt werden kann.

Die erforderliche Transparenz der Mittelverwendung innerhalb der GS-TSH ist durch regelmäßige Berichtspflichten der Geschäftsführung gegenüber der Gesellschafterversammlung sichergestellt.

Hiervon zu unterscheiden sind die individuellen Beiträge und Tarife einzelner OfHs, die auf Grundlage der mit der Sammlung und der Abfallbewirtschaftung entstehenden Kosten im Sinne von Art. 22a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie von den OfHs festgelegt werden. Die Kriterien für die Festlegung der zugrundeliegenden Kosten können zwar in der GS-TSH mitbestimmt werden; die Festlegung der (konkreten) Beiträge und Tarife der OfHs gegenüber den Herstellern verbleiben aber in der eigenständigen wettbewerblichen Verantwortung der jeweiligen OfH. In der GS-TSH werden diese nicht gemeinsam festgesetzt, sondern lediglich gemeinsame Qualitäts- und Mindeststandards formuliert.

Hierin können auch transparent – unter Beteiligung aller erforderlichen Akteure, z.B. über Expertenkreise – grundlegende Leitlinien für die Ermittlung und Zuordnung von Kosten sowie generelle Ausschreibungsbedingungen erarbeitet werden (siehe hierzu unter V.3.b)).

Die nach Art. 22a Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie geforderte Kosteneffizienz und Transparenz bei der Festlegung der konkreten Beiträge und Tarife wird durch die Vornahme von Ausschreibungsverfahren im Hinblick auf die Sammlung / Abfallbewirtschaftung, den wettbewerblich üblichen individuellen Informationsfluss zwischen OfHs und Hersteller bei Vertragsverhandlungen sowie eine noch näher auszugestaltende Berichts-, Nachweis- und Veröffentlichungspflicht der OfHs gegenüber der nach einem künftigen TextilG zuständigen Behörde sichergestellt.

Wesentliche Mindestanforderungen an Umfang und Häufigkeit der Berichts-, Nachweis- und Veröffentlichungspflicht sind jedoch im TextilG zu regeln, wobei insbesondere die Berichtshäufigkeit gegenüber der zuständigen Behörde auf eine jährliche Berichterstattung begrenzt werden sollte.

II. Rollen der Verpflichteten nach einem künftigen TextilG

Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben die Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure sowie die Schnittstellen zwischen ihnen im Einzelnen und die darauf aufbauende Governance-Struktur, die im **Anhang 1** auch bildlich dargestellt ist.

1. Hersteller

Hersteller haben die Pflicht, sich zu registrieren und eine zugelassene OfH zu beauftragen.

Darüber hinaus sind Hersteller verpflichtet, die im künftigen TextilG geregelte Aufgabenerfüllung der Stiftung ear und die gesetzlich festgeschriebene Tätigkeit der GS-TSH zu finanzieren. Siehe hierzu im Einzelnen unter **C**.

a) Hersteller

Nach Artikel 3 Nummer 4b Satz 1 Abfallrahmenrichtlinie gilt als Hersteller von Textilerzeugnissen jeder **Erzeuger**, **Einführer** oder **Vertreiber** oder jede sonstige natürliche oder juristische Person, die unabhängig von der Verkaufsmethode – einschließlich mittels Fernabsatzverträgen – entweder

- **lit. a):** in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und Textilerzeugnisse unter eigenem Namen oder unter der eigenen Handelsmarke erzeugt oder konzipieren oder erzeugen lässt und im

Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats erstmals unter eigenem Namen oder der eigenen Handelsmarke abgibt,

- **lit. b):** in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats von anderen Wirtschaftsteilnehmern erzeugte Textilerzeugnisse unter eigenem Namen oder der eigenen Handelsmarke weiterverkauft, auf denen der Name, die Marke oder die Handelsmarke dieser anderen Wirtschaftsteilnehmer nicht angegeben ist,
- **lit. c):** in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats erstmals gewerbsmäßig aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland stammende Textilerzeugnisse abgibt, oder
- **lit. d):** Textilerzeugnisse über Fernabsatzverträge direkt an Endnutzer – unabhängig davon, ob es sich um private Haushalte oder andere Endnutzer handelt – in einem Mitgliedstaat verkauft und selbst in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittland niedergelassen ist.

Ausdrücklich nicht als „Hersteller“ gelten: (1) Selbstständige Schneider, die Erzeugnisse nach Maß herstellen, und (2) Personen, die gebrauchte Textilerzeugnisse auf dem Markt abgeben, welche entweder als zur Wiederverwendung geeignet eingestuft wurden oder aus gebrauchten Textilerzeugnissen oder deren Abfällen oder Teilen davon hergestellt werden, um die Wiederverwendung und eine verlängerte Lebensdauer zu fördern (Artikel 3 Nummer 4b Satz 2 Abfallrahmenrichtlinie).

Die **erfassten Produkte** sind in Anhang IVc Abfallrahmenrichtlinie abschließend aufgeführt und anhand von KN-Codes (Kombinierte Nomenklatur) definiert.

b) Registrierung

Jeder Hersteller im Sinne des Art. 3 Nr. 4b Abfallrahmenrichtlinie („**Hersteller**“) ist verpflichtet, sich vor der erstmaligen Bereitstellung von Textilerzeugnissen auf dem deutschen Markt in einem Herstellerregister der Stiftung ear („**Herstellerregister**“, vgl. Art. 22b Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie) zu registrieren und Änderungen an den im Rahmen der Registrierung getätigten Angaben unverzüglich elektronisch mitzuteilen.

Die Registrierung beinhaltet abschließend⁵ die Angaben nach Art. 22b Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie einschließlich der Erklärung nach Art. 22b Abs. 4 Buchst. e Abfallrahmenrichtlinie, wonach die übermittelten Angaben wahrheitsgemäß sind.

Die Registrierung kann neben dem Hersteller selbst durch seinen in den Registrierungsdaten benannten Bevollmächtigten oder nach Art. 22b Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie durch die von dem Hersteller beauftragte OfH – siehe zu den auf diese beiden Funktionen bezogenen Pflichten sogleich – erfolgen.⁶ Die Beauftragung hat schriftlich zu erfolgen.⁷

⁵ Vgl. Art. 22b Abs. 6 Buchstabe c Abfallrahmenrichtlinie. Dies gilt jedenfalls für „wesentliche Anforderungen“, die den Registrierungsvoraussetzungen nach Art. 22b Abs. 4 nicht hinzugefügt werden dürfen.

⁶ Für Einzelheiten des Registrierungsformates wäre weiter der Durchführungsrechtsakt abzuwarten, der gemäß Artikel 22b Abs. 10 Abfallrahmenrichtlinie bis zum 17. April 2027 zu erlassen ist.

⁷ Im TextilG sollte im Einklang mit den anderen Sprachfassungen der Abfallrahmenrichtlinie (vgl. z.B. „*written mandate*“ oder „*mandat écrit*“, was in der englischen und französischen Sprachfassung jeweils die für Bevollmächtigte übliche schriftliche Beauftragung bezeichnet), der Begriff der schriftlichen Beauftragung verwendet werden, nicht der Begriff der „schriftlichen Vollmacht“. Die Angabe, dass eine schriftliche Beauftragung vorliegt, reicht gem. Art. 22a Abs. 4d) in

Die Registrierung erfolgt vollständig digitalisiert über elektronische Datenverarbeitungssysteme. Zu diesem Zweck ist vorzusehen, dass Verwaltungsakte jedenfalls zur Registrierung unter Beachtung von § 24 Abs. 1 S. 3 VwVfG vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden können, sofern kein Anlass besteht, den Einzelfall durch eine Person zu bearbeiten. Die zu schaffende Ermächtigungsnorm ist wegen § 35a VwVfG auf gebundene Entscheidungen zu begrenzen, wie dies bei der Registrierung von Herstellern ausgestaltet werden sollte.

Gegenüber Online-Plattformen oder Fulfilment-Dienstleistern, die der Hersteller einsetzt, hat der Hersteller die Registrierung nachzuweisen sowie eine Selbstbescheinigung, insbesondere zur Beauftragung der OfH, vorzulegen, Art. 22a Abs. 13, 15 Abfallrahmenrichtlinie (vgl. zur effizienten Ausgestaltung unter Ziffer 2).

c) Beauftragung einer OfH

Der Hersteller ist verpflichtet, eine oder mehrere zugelassene OfH schriftlich damit zu beauftragen, seine Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung in seinem Namen zu erfüllen (Art. 22c Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie). Die individuelle Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung ist nach Art. 22c Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie unseres Erachtens ausgeschlossen.

- Die Beauftragung⁸ mindestens einer zugelassenen OfH ist Voraussetzung für die Bereitstellung von Textilerzeugnissen auf dem deutschen Markt (Vertriebsverbot).⁹
- Die Zulassung mehrerer OfHs entspricht dabei dem in Erwägungsgrund 25 der Textilrichtlinie ausdrücklich hervorgehobenen Ziel, durch Wettbewerb zwischen den Organisationen für Herstellerverantwortung größere Vorteile für Verbraucher, mehr Innovation, niedrigere Kosten und eine größere Auswahl für die Hersteller zu erzielen. Ob verschiedene Produktgruppen (Textilien, Schuhe, Heimtextilien) unterschiedlichen zugelassenen OfHs zugeordnet werden können, ist rechtlich offen und bedarf einer vertieften Prüfung. Gerade in einem wettbewerblichen System wäre eine Begrenzung auf die Beauftragung lediglich einer OfH pro Hersteller nicht gerechtfertigt. Bei der Bewertung sind insoweit Wettbewerbsgesichtspunkte zu berücksichtigen, die auch die unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Produktgruppen (Textilien, Schuhe, Heimtextilien) einbeziehen müssen. Ebenso ist sicherzustellen, dass eindeutige Verantwortlichkeiten, lückenlose Mengemeldungen und der Ausschluss von Doppelzählungen gewährleistet sind.

d) Beauftragung eines Bevollmächtigten

Hersteller mit Niederlassung in der EU, die über Fernabsatzverträge direkt an private oder gewerbliche Endnutzer verkaufen, haben nach derzeitiger Rechtslage in jedem Mitgliedstaat, in dem sie nicht selbst niedergelassen sind, einen Bevollmächtigten zu benennen und diesen mit der

Verbindung mit der Erklärung nach Art. 22a Abs. 4 e) Abfallrahmenrichtlinie aus; im Hinblick auf die Reduzierung des bürokratischen Aufwands kann so in einem digitalen Prozess (siehe sogleich) auf das Hochladen eines Vollmachtsdokumentes und die Prüfung durch die Stiftung verzichtet werden.

⁸ Die Beauftragung ist von einer etwaigen gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an der GS-TSH zu unterscheiden; Letztere betrifft ausschließlich die OfHs als Gesellschafter der GS-TSH, nicht die Hersteller in ihrer Eigenschaft als Verpflichtete nach dem TextilG.

⁹ Art. 22b Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie setzt voraus, dass die Mitgliedsstaaten die erstmalige Bereitstellung auf dem Markt nur erlauben dürfen, wenn der Hersteller registriert ist. Die Registrierung setzt wiederum nach Art. 22b Abs. 4 Buchst. d Abfallrahmenrichtlinie die Benennung der OfH des Herstellers voraus.

Wahrnehmung ihrer Verpflichtungen – in Deutschland nach dem künftigen TextilG – zu beauftragen (Art. 22a Abs. 3 UAbs. 1 Abfallrahmenrichtlinie).

Von der Ermächtigung gemäß Art. 22a Abs. 3 UAbs. 2 Abfallrahmenrichtlinie, die vorstehende Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten auch für Drittlands-Hersteller vorzusehen, sollte im TextilG Gebrauch gemacht werden.

Die Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten für (alle) ausländische Hersteller mit Direktvertrieb nach Deutschland (ob Niederlassung in EU oder Drittland) dient der Schaffung eines einheitlichen Vollzugs- und Umsetzungsrahmens in Deutschland und damit gleichen Wettbewerbsbedingungen.

Der Bevollmächtigte gilt im Hinblick auf die Erfüllung sämtlicher Pflichten nach dem künftigen TextilG als Hersteller im Sinne des TextilG. Die Aufgabenerfüllung durch den Bevollmächtigten erfolgt im eigenen Namen. Jeder Hersteller darf nur einen Bevollmächtigten benennen.

2. Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister

Sowohl für Anbieter von Online-Plattformen im Sinne des Art. 3 Nr. 4e Abfallrahmenrichtlinie in Verbindung mit Art. 3 lit. i der Verordnung (EU) 2022/2065 („**Online-Plattformen**“) als auch Fulfilment-Dienstleister im Sinne des Art. 3 Nr. 4f Abfallrahmenrichtlinie in Verbindung mit Art. 3 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2019/1020 („**Fulfilment-Dienstleister**“) gelten im Ergebnis dieselben Anforderungen im Hinblick auf Textilerzeugnisse.

a) Abruf strukturierter Herstellerinformationen

Beide Verpflichtetengruppen sind gemäß Art. 22a Abs. 13 und 15 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet, vor einer Bereitstellung ihrer Dienste für die Hersteller von Textilerzeugnissen bzw. zum Zeitpunkt des Abschlusses eines Vertrages erstens einen Registrierungsnachweis (einschließlich Registrierungsnummer) und zweitens eine Selbstbescheinigung des jeweiligen Herstellers über die Erfüllung der Anforderungen nach den Art. 22a Abs. 1 und 8, 22c Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie einzuholen und sie müssen diese Informationen vom Hersteller erhalten.

Für Fulfilment-Dienstleister folgen diese Pflichten direkt aus Art. 22a Abs. 16 Abfallrahmenrichtlinie. Für Online-Plattformen folgen diese Pflichten aus Art. 22a Abs. 13 Abfallrahmenrichtlinie; Art. 30 der Verordnung (EU) 2022/2065 flankiert diese Verpflichtung.¹⁰

Gemäß Art. 22b Abs. 9 Abfallrahmenrichtlinie ist den Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleistern kostenloser Zugang zum Herstellerregister zu gewähren, wenn die Informationen im Herstellerregister nicht öffentlich zugänglich sind.

Das TextilG sollte insoweit vorsehen, dass die Informationen im Herstellerregister ungeachtet einer Teilöffentlichkeit des Registers (vgl. hierzu unter III.1.a)) jedenfalls den Online-Plattformen in strukturierter Form zur Verfügung gestellt werden dürfen, da die Auswertung des Registers durch Einsichtnahme in die Angaben auf einer Internetseite oder mit einer Suchfunktion nur punktuell, nicht aber für das Monitoring täglicher Änderungen technisch umsetzbar ist.

¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 45 und 46 der Richtlinie (EU) 2025/1892, ABl. (EU) 2025/L 1/31.

Im Übrigen sollte die Prüfpflicht der Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister sich auf das Vorliegen und die Plausibilität der Nachweise beschränken; eine inhaltliche Überprüfung der tatsächlichen Erfüllung der Herstellerpflichten – mit Ausnahme des automatischen Abgleichs von Registernummern – ist ihnen weder möglich noch zumutbar.

b) Bereitstellung der Herstellerbescheinigungen

Darüber hinaus könnte das TextilG im Sinne einer digitalen Umsetzung vorsehen, dass die Selbstbescheinigung des Herstellers nach Art. 22a Abs. 13 Buchst. b Abfallrahmenrichtlinie – wonach der Hersteller sich verpflichtet, nur Textilerzeugnisse anzubieten, bei denen die Anforderungen in Bezug auf die erweiterte Herstellerverantwortung gemäß Art. 22a Abs. 1 und 8 sowie Art. 22c Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie erfüllt sind – im Rahmen der Registrierung nach Art. 22b Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie eingeholt wird.

Dies würde es Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleistern ermöglichen, auch die Selbstbescheinigung über einen einzigen Registerabruf einzuholen, anstatt diese Informationen individuell beim jeweiligen Hersteller anzufordern.

Eine solche Verfahrensvereinfachung ist unseres Erachtens richtlinienkonform: Art. 22b Abs. 6 Buchst. c Abfallrahmenrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, die Einzelheiten der Registrierungsanforderungen festzulegen. Zwar dürfen diese nicht wesentlich über die Mindestanforderungen der Abfallrahmenrichtlinie hinausgehen. Die Hinterlegung der Selbstbescheinigung im Registerprozess stellt keine wesentliche zusätzliche Anforderung dar, sondern setzt die Richtlinie vielmehr sinnvoll um, da auf diese Weise die Validität der Angaben im Register für die Verpflichteten digital prüfbar ist.

- Art. 22a Abs. 13 und 15 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die tatsächliche Übermittlung der Selbstbescheinigung an Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister sicherzustellen. Es ist gerade nicht nur eine Herstellerpflicht zur Übermittlung zu normieren.
- Art. 22a Abs. 13 Abfallrahmenrichtlinie schreibt zwar vor, dass die Online-Plattformen die genannten Informationen vom Hersteller „erhalten“, legt jedoch nicht fest, auf welchem Weg die Übermittlung zu erfolgen hat.
- Art. 22b Abs. 4 Buchst. e Abfallrahmenrichtlinie sieht bereits eine Wahrheitserklärung des Herstellers im Rahmen der Registrierung vor; die Integration der Selbstbescheinigung stellt eine sachlich naheliegende Erweiterung dieser Erklärung dar.
- Die Prüfpflichten der Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister nach Art. 22a Abs. 16 Abfallrahmenrichtlinie bleiben hiervon unberührt.

Wenn eine obligatorische Übermittlung über das Herstellerregister abgelehnt wird, sollte zumindest eine fakultative Übermittlung durch den Hersteller auf diesem Wege erwogen werden.

Voraussetzung ist in jedem Fall, dass der Aufgabenkatalog der Registerbehörde eine entsprechende Aufgabe ausdrücklich vorsieht.

3. OfH

OfHs sind verpflichtet, die Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller gemäß Artikel 8a Absatz 3 sowie den Artikeln 22a, 22b, 22c und 22d Abfallrahmenrichtlinie zu erfüllen und sich hierfür von der Stiftung ear zulassen zu lassen.

Daneben sind OfHs verpflichtet, die im künftigen TextilG geregelte Aufgabenerfüllung der Stiftung ear und die gesetzlich festgeschriebene Tätigkeit der GS-TSH zu finanzieren (vgl. hierzu im Einzelnen unter C.). Die Beteiligung aller OfHs an den Kosten der GS-TSH ist gesetzlich zu verankern.

a) Zulassung

OfHs, die die Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller zu erfüllen beabsichtigen, sind verpflichtet, bei der Stiftung ear eine Zulassung einzuholen (Art. 22c Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie).

Die Zulassung ist von der Pflicht zur gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an der GS-TSH zu unterscheiden (vgl. hierzu aber B.II.3.e)). Die Kostentragung innerhalb der GS-TSH und die Beiträge und Tarife der OfH sollten den Prozessen in der GS-TSH bzw. dem Wettbewerb überlassen werden (vgl. hierzu bereits oben unter B.I.2.b)).

b) Errichtung eines Systems zur getrennten Sammlung unter Sicherstellung der Flächendeckung

Die OfH sind verpflichtet, ohne Unterscheidung in Bezug auf Art, Materialzusammensetzung, Zustand, Namen, Marke, Handelsmarke oder Ursprung der Erzeugnisse in Zusammenarbeit mit sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, Händlern, kommunalen Behörden und sonstigen Akteuren ein System der unentgeltlichen getrennten Sammlung, Beförderung und Abfallbewirtschaftung für Textilerzeugnisse einzurichten, das das gesamte Bundesgebiet abdeckt und sich nicht auf bestimmte Textilerzeugnisse oder gewinnbringende Gebiete beschränkt (Art. 22c Abs. 8 bis 10 Abfallrahmenrichtlinie).

c) Keine starre Sammelquote

Eine starre nationale Sammelquote, die ohne Qualitätssteuerung zu unverhältnismäßigen Kosten führt und die Sammlung von Textilabfällen ohne Rücksicht auf die tatsächliche Marktentwicklung und die technische Machbarkeit vorschreibt, ist nicht mit den gegenwärtigen Zielen der Abfallrahmenrichtlinie in Einklang zu bringen. Starre Quoten können vielmehr dazu führen, dass Mengen um ihrer selbst willen gesammelt werden, ohne dass die hochwertige Sortierung und Verwertung sichergestellt sind. Mit anderen Worten: Die Festlegung einer starren Quote birgt die Gefahr, dass quantitative Mengenziele auf Kosten der Sortier- und Verwertungsqualität verfolgt werden und die tatsächlichen Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum ökologischen Nutzen stehen.

Eine starre Sammelquote bedürfte daher vor Festlegung einer weitreichenden Prüfung und Rechtfertigung, die innerhalb der Umsetzungsfrist nicht zu gewährleisten ist, so dass nachfolgend auch keine weitergehende Befassung mit einer solchen Sammelquote erfolgt.

Stattdessen wäre aus Sicht der Verbände lediglich, z.B. im Rahmen einer dynamischen Regelung, die gebotene Flächendeckung des Sammelnetzes sicherzustellen und eine stetige, technisch machbare Steigerung der Sammlung zu gewährleisten (Art. 22c Abs. 9 Buchst. b Abfallrahmenrichtlinie).

Gebrauchte Textilerzeugnisse und Abfälle von Textilerzeugnissen, die getrennt gesammelt werden, gelten bei der Sammlung als Abfälle. Abweichend hiervon sollten gebrauchte Textilerzeugnisse, die von den Endnutzern direkt übergeben und von im Bereich der Wiederverwendung tätigen Unternehmen oder sozialwirtschaftlichen Einrichtungen an der Sammelstelle direkt fachgerecht als zur Wiederverwendung geeignet eingestuft werden, ausdrücklich nicht als Abfall qualifiziert werden.

Gewerbsmäßig organisierte Verbringungen von gebrauchten Textilerzeugnissen, die als zur Wiederverwendung geeignet eingestuft wurden, haben die Mindestanforderungen hinsichtlich der Führung von Aufzeichnungen gemäß Artikel 22d Absätze 8 und 9 Abfallrahmenrichtlinie zu erfüllen. Die zuständigen Behörden sind berechtigt, Verbringungen von gebrauchten Textilerzeugnissen, bei denen vermutet wird, dass es sich um Abfälle handelt, zu überprüfen und zu überwachen.

d) Datenmeldung

Die OfHs sind verpflichtet, die in Art. 22c Abs. 18 Abfallrahmenrichtlinie genannten Informationen auf ihren Websites zu veröffentlichen, insbesondere Angaben zu den auf dem Markt bereitgestellten Mengen, den getrennt gesammelten Mengen, den Wiederverwendungs-, Recycling- und Verwertungsanteilen sowie den Ausfuhren.

Die Daten sind gemäß Art. 22c Abs. 20 Abfallrahmenrichtlinie zudem an die nach einem künftigen TextilG zuständigen Behörde zu melden. Die betreffende Datenmeldung sollte von der insoweit zuständigen Behörde organisiert werden (vgl. hierzu unter B.I.2.b)). Doppelte Meldepflichten sind zu vermeiden und eine Meldung sollte nicht mehr als einmal jährlich erforderlich sein.

e) Beteiligung an der GS-TSH als Zulassungsvoraussetzung

Alle zugelassenen OfHs sind verpflichtet, der GS-TSH beizutreten. Die Beteiligung an der GS-TSH wäre nach dem hier vorgeschlagenen Konzept im TextilG als Zulassungsvoraussetzung für OfHs auszugestalten. Die Aufnahme in den Gesellschafterkreis der GS-TSH wäre damit konstitutive Bedingung für die Erteilung und den Fortbestand der Zulassung. Dies erscheint verhältnismäßig, da die Beteiligung an der GS-TSH der Erfüllung systemübergreifender, gesetzlich zugewiesener Aufgaben dient, an deren Finanzierung und Governance alle zugelassenen OfHs gleichberechtigt mitwirken sollen.

Eintrittspreis, Fristen, Anteilsbereitstellung sowie die Aufnahme neu zugelassener OfHs und ihr Ausscheiden aus dem Gesellschafterkreis wären im Gesellschaftsvertrag der GS-TSH so zu regeln, dass keine sachwidrigen Marktzugangshürden entstehen und die dauerhafte Herstellermehrheit an Kapital und Stimmen nicht beeinträchtigt wird.

4. ÖrE und Sozialwirtschaftliche / karitative Einrichtungen

Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (ÖrE) können unter den Voraussetzungen des TextilG eine Eigenverwertung der von ihnen gesammelten gebrauchten und Abfällen von Textilerzeugnissen erklären. In diesem Fall sind sie berechtigt, die gesammelten Mengen selbst zu sortieren und zu verwerten, ohne diese einer OfH übergeben zu müssen. Die Optierung wäre an folgende Mindestvoraussetzungen zu knüpfen:

- (i) Die Erklärung muss vor der Sortierung für ein bestimmtes Gebiet und einen bestimmten Zeitraum erfolgen;

- (ii) sie muss wirtschaftlich attraktive und unattraktive Mengen gleichermaßen erfassen, um eine nachträgliche Auswahl ertragreicher Fraktionen zulasten des übrigen Systems zu verhindern;
- (iii) der ÖRE übernimmt die gesamte Prozess-, Kosten- und Erlösverantwortung für die eigenverwerteten Mengen einschließlich der Nachweispflichten. Eigenverwertete Mengen sind zudem systemweit zu erfassen und bei der Bewertung der Zielerreichung des Gesamtsystems zu berücksichtigen.

Bei karitativen und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen ist nach Maßgabe von Erwägungsgrund 37 Textilrichtlinie sicherzustellen, dass ihre Tätigkeiten durch die Einführung des Textil-EPR-Systems aufrechterhalten und unterstützt werden. Die Kostenerstattung für karitative Einrichtungen sollte allerdings auf die Sammlung für karitative Zwecke in mit Personal ausgestatteten Sammelstellen begrenzt werden. Die Sammlung für gewerbliche Zwecke in Abfallcontainern wäre hiervon nicht erfasst. Die vorstehend beschriebenen kommunalen Optierungsregeln können nicht auf diese übertragen werden, sondern es sind eigenständige Schutzregeln für Hersteller festzulegen.

III. Stiftung ear

Die Erweiterung der Aufgaben der Stiftung ear in Bezug auf das Herstellerregister hat den Vorteil des Rückgriffs auf eine in Teilen etablierte Struktur und Erfahrung und ermöglicht damit Skaleneffekte. Die Stiftung ear könnte in diesem Fall mit ihren neuen Aufgaben unmittelbar gesetzlich beliehen werden; mit Blick auf den damit verbundenen Eingriff in die Satzung wäre vertieft zu prüfen, ob dies nicht ohnehin erforderlich ist.

1. Aufgaben

a) Herstellerregister

Die Stiftung ear errichtet und betreibt das für die Registrierung erforderliche und elektronische Datenverarbeitungssystem. Die Registrierung wird digital und automatisiert ausgestaltet (keine manuelle Prüfung). Das Register wird tagesaktuell aktualisiert.

Der Stiftung ear sollte die Befugnis gegeben werden, nähere Anweisungen zum elektronischen Registrierungsverfahren zu erteilen sowie für die sonstige Kommunikation mit den Herstellern, OfHs und Bevollmächtigten die elektronische Übermittlung, eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorzuschreiben.

Für die Registrierung kann auf vorhandene Daten der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („ZSVR“) zurückgegriffen werden, soweit dies technisch und rechtlich möglich ist; denkbar wäre dies für die Herstellerstammdaten im Sinne des § 6 Abs. 2 Nummer 1 und ggf. die nationale Kennnummer nach Abs. 2 Nr. 3 Verpackungsrechtsdurchführungsgesetz („VerpackDG“).

Es sollte zur Reduzierung des Registrierungsaufwandes erwogen werden, dass die ZSVR der Stiftung ear die entsprechenden Registerangaben nach § 6 VerpackDG einschließlich der notwendigen technischen Informationen zum Datenabruf zur Verfügung stellt (vgl. Regelung in § 56 Absatz 1 Satz 2 VerpackDG).

Zur Erleichterung der Angabe von Marken sollte eine Schnittstelle zur Übermittlung strukturierter Dateien vorgesehen werden.

Die Stiftung ear erteilt die Registrierung und vergibt eine Registrierungsnummer innerhalb von höchstens zwölf Wochen ab Eingang der vollständigen Unterlagen (Art. 22b Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie). Die Aufnahme einer kürzeren Frist von beispielsweise zwei Wochen sollte erwogen werden und wäre gemäß Art. 22b Abs. 6 c Abfallrahmenrichtlinie auch zulässig.

Zur Absicherung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen auch durch die Selbstkontrolle der Marktakteure sollte das Register in Bezug auf die für die Identifikation des Herstellers und seiner Produkte erforderlichen Angaben, mindestens in Bezug auf den Namen (Firma) des Herstellers, seine Internetseite sowie die Markennamen der in Verkehr gebrachten Textilerzeugnisse gemäß Art. 22b Abs. 2 a) Abfallrahmenrichtlinie öffentlich sein.

Zur Vermeidung von „Trittbrettfahrertum“, insbesondere durch Drittstaatenanbieter und grenzüberschreitende Geschäftsmodelle, sollte ein klares Vertriebsverbot für nicht registrierte Hersteller und für Hersteller, die sich nicht an einer zugelassenen OfH beteiligen, geregelt werden. Anbieter von Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister dürfen ihre Dienste für solche Hersteller nicht erbringen (Art. 22a Abs. 13, 15, 16 Abfallrahmenrichtlinie). Entscheidend für die Umsetzung in Deutschland sind hier „gleiche Spielregeln“ für alle Marktbeteiligten.

b) Zulassung von OfHs

Die Stiftung errichtet und betreibt das für die Zulassung der OfH erforderliche Datenverarbeitungssystem. Es bleibt der Stiftung ear überlassen, ob sie ein einheitliches Register für Hersteller und OfH führt oder technisch getrennte Register.

Die Zulassungsvoraussetzungen sind im TextilG zu verankern und nach Maßgabe des Art. 22c Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie so auszugestalten, dass keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, die den Marktzugang unverhältnismäßig erschweren.

Die Zulassung setzt voraus, dass die OfH das erforderliche Fachwissen in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit nachweist, über ausreichende finanzielle und organisatorische Mittel verfügt sowie einen Eigenkontrollmechanismus einschließlich regelmäßiger unabhängiger Prüfungen nachweist (Art. 8a Abs. 3, Art. 22c Abs. 2, 3 Abfallrahmenrichtlinie). Vor dem Hintergrund des in Deutschland bereits etablierten, wettbewerblichen Sammelsystems dürfte es im Hinblick auf die Qualifikation der OfHs nach Art. 22c Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie ausreichen, dass die OfHs entweder selbst zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe im Sinne von § 56 Abs. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz – „**KrWG**“ in Verbindung mit der Entsorgungsfachbetriebsverordnung – „**EfbV**“ sind oder nachweislich einen oder mehrere Entsorgungsfachbetriebe beauftragen.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit einer etwaigen Sicherheitsleistung ist vor diesem Hintergrund zu berücksichtigen, dass die Textilsammlung in Deutschland in einem funktionierenden Marktumfeld organisiert wird. Die Sicherheitsleistung sollte einmalig erhoben und nur bei einer Änderung der Marktverhältnisse angepasst werden.

Das Verfahren zur Zulassung der OfH könnte vor diesem Hintergrund vollständig digitalisiert über elektronische Datenverarbeitungssysteme ausgestaltet werden. Zu diesem Zweck wäre vorzusehen, dass jedenfalls die Verwaltungsakte zur Registrierung (und möglichst auch zur Zulassung) unter Beachtung von § 24 Abs. 1 S. 3 VwVfG vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden können (vgl. auch oben II.1.b)), sofern kein Anlass besteht, den Einzelfall durch eine Person zu bearbeiten.

c) KTSH bei der Stiftung ear

Bei der Stiftung ear wird die KTSH als unabhängige Expertenkommission eingerichtet.

Die KTSH berät die Stiftung ear in ihren hoheitlichen Aufgaben (Registrierung und Zulassung) und gibt in ihrem Aufgabenbereich Empfehlungen ab.

Im Bereich der operativen Aufgaben der GS-TSH ist sie nicht tätig. Insbesondere obliegen die Entwicklung von Qualitätsstandards, Ökomodulierungskriterien und Empfehlungen zur Verbesserung der Sammlung, Sortierung und Verwertung ausschließlich den zuständigen Organen (gegebenenfalls unter Beratung durch die Expertengruppen) der GS-TSH.

Die Zusammensetzung der KTSH umfasst Vertreter der Hersteller sowie Vertreter der OfHs, der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, der karitativen Sammler sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen (Umweltverbände) und bildet damit den weiteren Kreis der einschlägigen Akteure im Sinne von Art. 22a Abs. 7 Abfallrahmenrichtlinie ab.

2. Satzung

Die Satzung der Stiftung ear in der Fassung vom 10. November 2020 müsste umfassend geändert werden, um die Erfüllung weiterer Aufgaben abzubilden.

Satzungsänderungen sind zulässig, soweit sie zur Anpassung an veränderte Verhältnisse, insbesondere Änderungen des ElektroG geboten erscheinen. Die gesetzliche Beleihung mit Aufgaben nach dem TextilG dürften eine solche Änderung der Verhältnisse sein. Die Änderungen sind („insbesondere“) nicht auf Änderungen des ElektroG beschränkt.

In § 4.1 (c) der Satzung der Stiftung ear ist die Finanzierung durch Gebühren angelegt.

IV. Weiterentwicklung des Sammelsystems / Evaluation

Im TextilG wäre zu regeln, dass bis zu einem bestimmten Termin und danach alle fünf Jahre eine Erhebung über die Zusammensetzung der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle durchzuführen ist, um den Anteil der Textilerzeugnisse zu ermitteln. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Erhebung können die zuständigen Behörden die OfH auffordern, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um ihr Netz von Sammelstellen auszubauen und Informationskampagnen durchzuführen.

Die Kosten dieser Erhebung tragen die Hersteller gemäß Artikel 22a Absatz 8 Buchst. b Abfallrahmenrichtlinie.

V. GS-TSH

1. Rechtsform

Die GS-TSH sollte als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ausgestaltet werden, an der Hersteller bzw. repräsentative Herstellerverbände und zugelassene OfHs als Gesellschafter beteiligt sind. Die Hersteller bzw. deren Verbände halten dabei dauerhaft mehr als die Hälfte der Geschäftsanteile und der Stimmrechte. Alle zugelassenen OfHs sind verpflichtet, der Gesellschaft beizutreten und einen Geschäftsanteil zu übernehmen (siehe hierzu bereits oben unter I.2.b)).

In Betracht kommen neben der GmbH als Rechtsform die Stiftung (Vorbild Stiftung ear, ZSVR). Die GmbH ist allerdings gegenüber der Stiftung vorzuziehen, weil sie eine flexible, privatrechtliche

Organisationsform bietet, die eine stufenweise Aufnahme von OfHs bei späterer Neuzulassung in den Gesellschafterkreis ermöglicht. Der Gesellschaftsvertrag hat die erforderlichen Schutzrechte der Herstellergruppe gesellschaftsvertraglich abzusichern und ist gegenüber Satzungsänderungen durch geeignete qualifizierte Mehrheitserfordernisse zu schützen.

Die Stiftung hätte demgegenüber den Nachteil, dass sie als verselbständigtes Zweckvermögen keine mitgliedschaftliche Beteiligungsstruktur kennt, eine nachträgliche Aufnahme der OfHs als Mitgesellschafter strukturell ausschließt und Satzungsänderungen der staatlichen Genehmigung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde bedürfen. Dies schränkt die Flexibilität bei der Weiterentwicklung der Governance im Textil-EPR-System erheblich ein.

2. Gesellschafter

a) Gesellschafter und Beteiligungsstruktur

Die GS-TSH würde von Herstellern bzw. repräsentativen Herstellerverbänden und zugelassenen OfHs gemeinsam getragen.

Die Hersteller bzw. deren Verbände würden dabei mehr als die Hälfte der Geschäftsanteile und der Stimmrechte halten.

Die genaue Beteiligungsquote oberhalb dieser Grenze sowie die Verteilung innerhalb der Herstellergruppe sind im Gesellschaftsvertrag zu bestimmen, müssten aber so ausgestaltet sein, dass die Herstellermehrheit auch nach dem Beitritt neu zugelassener OfHs gewahrt bleibt.

Innerhalb der Herstellergruppe wäre sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Produktgruppen Textilien, Schuhe und Heimtextilien angemessen vertreten sind und keine Herstellergruppe strukturell überstimmt werden kann, zum Beispiel durch die Etablierung von

- (i) Produktgruppenquoten, d.h. jede Produktgruppe erhält eine Mindestanzahl von Stimmen innerhalb der Herstellergruppe, unabhängig von ihrem jeweiligen Marktanteil,
- (ii) produktgruppenspezifischen Zustimmungserfordernissen, d.h. bei Beschlüssen, die ausschließlich oder überwiegend eine Produktgruppe betreffen, ist die gesonderte Zustimmung der Vertreter dieser Produktgruppe erforderlich, oder
- (iii) Mindestrepräsentation, d.h. jede Produktgruppe stellt mindestens einen Vertreter in der Gesellschafterversammlung, unabhängig von der Größe der Gruppe. Die Mechanismen können miteinander kombiniert werden; in jedem Fall wäre sicherzustellen, dass keine Produktgruppe durch die Stimmgewichte der übrigen Produktgruppen dauerhaft überstimmt werden kann.

Im TextilG wäre insoweit vorzusehen, dass alle zugelassenen OfHs verpflichtet sind, Gesellschafter der GS-TSH zu werden. Die Zulassung einer OfH ist mit der Pflicht zur Übernahme eines Geschäftsanteils zu verknüpfen. Eintrittspreis, Fristen, Anteilsbereitstellung, Aufnahme neu zugelassener OfHs und das Ausscheiden aus dem Gesellschafterkreis sind so zu regeln, dass keine sachwidrigen Marktzugangshürden entstehen und die dauerhafte Herstellermehrheit an Kapital und Stimmen nicht beeinträchtigt wird.

Zur gesellschaftsvertraglichen Sicherstellung der Herstellermehrheit wären die nachfolgenden Regelungen im Gesellschaftsvertrag der GS-TSH zu verankern.

aa) Struktursicherungsklausel

Der Gesellschaftsvertrag hätte ausdrücklich festzuschreiben, dass die Herstellergruppe zu jedem Zeitpunkt mehr als 50 % der Geschäftsanteile und der Stimmrechte hält (vgl. zur Beteiligungsstruktur oben unter a)). Diese Klausel wäre als unabdingbares Strukturmerkmal auszugestalten; ihre Änderung bedürfte der gesonderten Zustimmung der Herstellergruppe.

Die Struktursicherungsklausel wäre auch in einem künftigen TextilG festzuschreiben.

bb) Anteilsverkauf

Für den Fall des Beitritts einer neuen OfH durch Erwerb bestehender Geschäftsanteile wäre im Gesellschaftsvertrag ein Abtretungsverbot zulasten der Herstellergruppe zu verankern. Anteilsübertragungen wären ausschließlich aus dem OfH-Anteilspool zulässig. Jede Übertragung bedürfte der Zustimmung der Gesellschafterversammlung; die gesonderte Zustimmung der Herstellergruppe wäre für jede Übertragung vorzusehen, die die Herstellermehrheit berühren könnte.

cc) Kapitalerhöhungen

Für den Fall des Beitritts einer neuen OfH durch Ausgabe neuer Geschäftsanteile im Wege einer Kapitalerhöhung wäre im Gesellschaftsvertrag ein nicht abdingbares Bezugsrecht der Herstellergruppe zu verankern. Das Bezugsrecht müsste die Herstellergruppe berechtigen, im Umfang der neu ausgegebenen Anteile anteilig neue Anteile zu übernehmen, soweit dies erforderlich ist, um ihre Mehrheit an Kapital und Stimmrechten zu wahren.

dd) Schutz vor Änderungen der Satzung

Änderungen des Gesellschaftsvertrags, die die Struktursicherungsklausel nach aa), das Abtretungsverbot nach bb), das Bezugsrecht nach cc) oder den Zustimmungskatalog der Herstellergruppe betreffen, bedürften der gesonderten Zustimmung der Herstellergruppe. Dieser Schutz wäre selbstreferenziell auszugestalten, d.h. auch die Änderung dieser Schutzklauseln selbst bedürfte der gesonderten Herstellergruppenzustimmung.

ee) Gesetzliche Verankerung

Ebenfalls im TextilG wäre vorzusehen, dass die Herstellermehrheit an Kapital und Stimmrechten ein dauerhaftes Strukturmerkmal der GS-TSH darstellt. Die zuständige Behörde wäre zu ermächtigen, die Einhaltung dieser Anforderung zu überwachen und bei Verstößen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

b) Stimmrechte

Die Stimmrechte der Gesellschafter würden sich nach dem Kapitalanteilsprinzip richten, d.h. jeder Euro am Stammkapital würde eine Stimme gewähren. Da die Herstellermehrheit an Kapital und Stimmrechten als dauerhaftes Strukturmerkmal der GS-TSH verankert würde, würde die Stimmrechtsmehrheit der Herstellergruppe unmittelbar aus ihrer Beteiligungsquote folgen. Innerhalb der Herstellergruppe wäre sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Produktgruppen angemessen vertreten sind und keine Herstellergruppe strukturell überstimmt werden kann; insoweit gelten die unter a) beschriebenen Mechanismen zur Produktgruppenrepräsentation entsprechend.

Alternativ könnten die Stimmrechte innerhalb der OfH-Gruppe und / oder innerhalb der Herstellergruppe ganz oder teilweise am Marktanteil der jeweiligen Gesellschafter ausgerichtet werden; bei der OfH-Gruppe gemessen an der Menge der von den sie beauftragenden Herstellern erstmals auf dem deutschen Markt bereitgestellten Textilerzeugnisse, bei der Herstellergruppe gemessen an den von den jeweiligen Herstellern bzw. deren Verbänden repräsentierten Marktanteilen. In diesem Fall wären die Stimmrechte von der Höhe der Stammeinlage zu entkoppeln und im Gesellschaftsvertrag gesondert zu regeln. Die Herstellermehrheit an den Gesamtstimmen bliebe in jedem Fall gewahrt.

Eine Kombination beider Ansätze ist ebenfalls denkbar. Da das Kapitalanteilsprinzip die Beteiligungsstruktur unmittelbar in die Stimmrechtsverhältnisse überführt, empfiehlt sich eine marktanteilsbasierte Abweichung innerhalb der OfH-Gruppe insbesondere dann, wenn die zugelassenen OfHs gravierend unterschiedliche Marktanteile aufweisen und ein reines Kapitalanteilstimmrecht zu einer strukturellen Überstimmung marktstarker OfHs führen könnte. In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass jede OfH zumindest einen Stimmanteil erhält und die Herstellermehrheit an den Gesamtstimmen nicht unterschritten wird.

Für die Berechnung der Marktanteile innerhalb der OfH-Gruppe kann auf das im Verpackungsbe-
reich praktizierte Instrument im dualen System zurückgegriffen werden: Analog zur Berechnung der Planmengenanteile bei der Gemeinsamen Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH könnten die Marktanteile der OfHs auf der Grundlage der von einem unabhängigen Dritten berechneten und regelmäßig aktualisierten Planmengenanteile ermittelt werden; die Stimmrechte würden entsprechend dynamisch angepasst. Die Marktanteilsberechnung erfolgt außerhalb der GS-TSH durch einen unabhängigen Dritten (Wirtschaftsprüfer), um kartellrechtliche Anforderungen zu wahren; können sich die Gesellschafter nicht auf einen solchen einigen, bestellt die Stiftung ear einen unabhängigen Dritten.

Unabhängig von der gewählten Stimmrechtsstruktur wäre sicherzustellen, dass bei den im Zustimmungskatalog aufgeführten Kernentscheidungen neben der erforderlichen Gesamtmehrheit zusätzlich eine gesonderte Zustimmung der Herstellergruppe vorliegen muss. Diese gesonderte Zustimmung wäre als Mehrheit aller der Herstellergruppe zustehenden Stimmen auszugestalten und wäre auch dann erforderlich, wenn OfHs mit einer Minderheit der Herstellergruppe gegen deren Mehrheit beschließen wollen. Der Zustimmungskatalog sowie die Quoren wären im Gesellschaftsvertrag festzulegen. Änderungen des Katalogs selbst bedürften ebenfalls der gesonderten Herstellergruppenzustimmung. Wirtschaftlich zusammengehörende Maßnahmen dürften nicht durch Aufteilung, Delegation an Dienstleister oder Verlagerung in Fachgremien aus dem Zustimmungskatalog fallen.

Die vorstehend beschriebenen Regelungen zu den Stimmrechten gelten für das Zielmodell einer dauerhaften Herstellermehrheit. Das Kapitalanteilsprinzip stellt sicher, dass Stimmrechts- und Beteiligungsstruktur konsistent sind und die Herstellermehrheit nicht durch Stimmrechtskonstruktionen unterlaufen werden kann. Individuelle Beiträge und Tarife einzelner OfHs gegenüber den Herstellern verbleiben in der eigenständigen wettbewerblichen Verantwortung der jeweiligen OfH (vgl. hierzu bereits oben unter I.2.b)); die GS-TSH setzt diese nicht gemeinsam fest.

c) Beteiligungsrechte der Hersteller

Die Hersteller bzw. deren Verbände würden ihre Beteiligungsrechte unmittelbar auf Gesellschafterebene ausüben. Bei den nachfolgend aufgeführten Kernentscheidungen wäre neben der erforderlichen Gesamtmehrheit zusätzlich eine gesonderte Zustimmung der Herstellergruppe erforderlich.

Den Herstellervertretern stünde ein Mitbestimmungsrecht bei der Festlegung der Ausschreibungsbedingungen für Sammelleistungen, bei der Weiterentwicklung der Clearingmechanismen sowie bei der Festlegung von Forschungs- und Entwicklungsprioritäten zu. Wesentliche Beschlüsse in diesen Bereichen unterliegen der gesonderten Herstellergruppenzustimmung.

Der Zustimmungskatalog wäre im Gesellschaftsvertrag abschließend zu definieren und würde insbesondere das Folgende umfassen:

- Wirtschaftsplan und Nachträge sowie wesentliche außerplanmäßige Ausgaben und längerfristige Verpflichtungen;
- Umlagen und deren Verteilungsschlüssel;
- Kostenzuordnungs- und Clearingmethoden sowie die Kriterien für die Festlegung der Kosten im Sinne von Art. 22a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie;
- allgemeine Qualitäts- und künftige Ausgestaltung von Ökomodulierungskriterien im Sinne von Art. 22c Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie einschließlich der Kriterien für die Berücksichtigung von „Ultrafast Fashion“ und „Fast Fashion“;
- gemeinsame Ausschreibungsgrundsätze für Sammelleistungen;
- Bereitstellung wesentlicher Forschungs- und Kommunikationsmittel (ab einem gewissen Schwellenwert) sowie das jährliche Forschungsprogramm;
- Einsetzung von Expertenkreisen auf Vorschlag der Geschäftsführung;
- grundlegende Governance-Entscheidungen einschließlich Änderungen des Gesellschaftsvertrags, die die Herstellermehrheit oder die gesonderten Zustimmungsrechte berühren.

Der Zustimmungsmechanismus der Herstellergruppe könnte im Gesellschaftsvertrag wie folgt konkretisiert werden:

Die gesonderte Zustimmung der Herstellergruppe gilt als erteilt, wenn die Mehrheit der der Herstellergruppe insgesamt zustehenden Stimmen für den jeweiligen Beschluss abgegeben wird. Enthaltungen und Abwesenheiten zählen dabei als Ablehnung, um eine faktische Aushöhlung des Schutzmechanismus durch Nichtbeteiligung zu verhindern. Die Einberufung der Gesellschafterversammlung hat den Herstellergesellschaftern eine angemessene Vorlaufzeit zu gewähren, um sich innerhalb der Hersteller-Gruppe ein Meinungsbild zu schaffen. Umlaufbeschlüsse sind für Kernentscheidungen im Sinne des Zustimmungskatalogs nur mit ausdrücklicher Zustimmung aller Herstellergesellschafter zulässig. Beschlüsse, die dem Zustimmungskatalog unterfallen und ohne die erforderliche Herstellergruppenzustimmung gefasst werden, gelten als nicht angenommen.

Das Verfahren zur Benennung der Herstellervertreter in der Gesellschafterversammlung sowie die Verteilung der Herstelleranteile innerhalb der Herstellergruppe wären im TextilG und im Gesellschaftsvertrag zu regeln. Zur Sicherstellung der angemessenen Vertretung der Produktgruppen und zum Schutz vor struktureller Überstimmung gelten die unter a) beschriebenen Mechanismen entsprechend.

Bei der Ausgestaltung der Herstellergruppenzustimmung wären folgende Spannungsfelder zu beachten:

- **Handlungsfähigkeit der OfHs:** Die gesonderte Herstellergruppenzustimmung darf nicht so weit gehen, dass sie die operative Handlungsfähigkeit der OfHs faktisch lähmt. Der Zustimmungskatalog wäre daher auf strategische und finanzwirksame Kernentscheidungen zu beschränken. Rein operative Entscheidungen der OfHs sowie laufende Geschäfte der Geschäftsführung innerhalb eines genehmigten Wirtschaftsplans und festgelegter Wertgrenzen wären vom Zustimmungskatalog auszunehmen. Wirtschaftlich zusammengehörende Maßnahmen dürften nicht durch Aufteilung, Delegation an Dienstleister oder Verlagerung in Fachgremien aus dem Zustimmungskatalog fallen. Im TextilG und darauf aufbauend im Gesellschaftsvertrag wäre der Zustimmungskatalog abschließend zu definieren, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten. Für gesetzlich zwingende Pflichten und echte Eilfälle wären eng begrenzte Interimsregeln mit Begründung, Dokumentation und nachträglicher Kontrolle vorzusehen.
- **Kostenfestlegung:** Die gesonderte Herstellergruppenzustimmung bei Beschlüssen zur Kostenfestlegung im Sinne von Art. 22a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie dient der Absicherung der Transparenzanforderung dieser Vorschrift, nicht der einseitigen Kostenkontrolle. Sie dürfte nicht dazu eingesetzt werden, sachgerechte und kosteneffiziente Entscheidungen der GS-TSH zu blockieren. Für Konfliktfälle wären im Gesellschaftsvertrag kurze Beratungs- und Eskalationsfristen vorzusehen. Zur Auflösung etwaiger Pattsituationen könnte im Gesellschaftsvertrag ein Mediations- oder Schiedsverfahren als Option vorgesehen werden; eine generelle Pflicht zur Durchführung eines solchen Verfahrens vor Ausübung der gesonderten Herstellergruppenzustimmung würde deren Schutzwirkung jedoch entwerthen und ist daher abzulehnen. Sachverständige Klärung kann je nach Streitgegenstand helfen, ersetzt aber die fehlende Herstellerzustimmung nicht automatisch.

d) **Auskunfts- und Einsichtsrechte nach § 51a GmbHG**

Den Herstellervertretern stünde weiterhin nach § 51a GmbHG ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht gegenüber der Geschäftsführung zu, insbesondere in Bezug auf die Verwendung der von den Herstellern geleisteten Beiträge sowie die Erreichung der im Wirtschaftsplan festgelegten Ziele. Die Geschäftsführung hätte der Gesellschafterversammlung regelmäßig über Kosten, Aufgaben und Zielerreichung zu berichten. Die Geschäftsführung wäre verpflichtet, auf Verlangen Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben.

Dieses Recht kann im Gesellschaftsvertrag nicht vollständig ausgeschlossen werden, wohl aber in seiner Ausübung geregelt und auf bestimmte Formate oder Zeitpunkte beschränkt werden. Die Berichtspflichten der Geschäftsführung gegenüber der Gesellschafterversammlung würden im Gesellschaftsvertrag auf aggregierte Informationen beschränkt; eine Offenlegung der Einzelheiten der Marktanteilsberechnung gegenüber den Gesellschaftern ist nicht erforderlich und müsste unterbleiben.

Die Marktanteilsberechnung würde, wie bereits ausgeführt, durch einen unabhängigen Dritten außerhalb der GS-TSH erfolgen (vgl. hierzu oben unter b)); die Gesellschafter erhielten lediglich das Berechnungsergebnis in aggregierter Form. Dies folgt auch aus Erwägungsgrund 27 der Textilrichtlinie, wonach OfHs die Vertraulichkeit unternehmensinterner und einzelnen Herstellern oder ihren Bevollmächtigten direkt zuordenbaren Daten gewährleisten müssen, was mittelbar auch in der GS-TSH sichergestellt sein muss.

Diese Ausgestaltung stünde im Einklang mit dem GmbHG: Das individuelle Auskunfts- und Einsichtsrecht der Gesellschafter nach § 51a GmbHG kann zwar nicht durch den Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen werden, jedoch kann die Gesellschaft die Auskunft nach § 51a Abs. 2 GmbHG verweigern, soweit die begehrten Informationen geeignet sind, der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zuzufügen. Da die Einzelheiten der Marktanteilsberechnung wettbewerbssensible Daten enthalten, ist eine Verweigerung der Auskunft gegenüber (konkurrierenden) Gesellschaftern in der Regel zulässig. Zur Absicherung empfiehlt sich eine ausdrückliche Vertraulichkeitsklausel im Gesellschaftsvertrag sowie die Verpflichtung aller Gesellschafter auf einen Code of Conduct (vgl. auch sogleich unter 2.d)).

Soweit bestimmte Aufgaben der GS-TSH kartellrechtlichen Anforderungen unterliegen, z.B. die Koordinierung der OfHs im Sinne von Art. 22c Abs. 8 Abfallrahmenrichtlinie oder die Abstimmung der Kriterien zur Kostenfestlegung und der Ökomodulierung im Sinne von Art. 22a Abs. 12, 22c Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie, kann dies im Wege organisatorischer Maßnahmen (Ausschluss von gesellschaftsrechtlichen Informationsrechten, Einsatz unabhängiger Dritter oder spezifischer Gremien) oder durch die Begrenzung auf eine Standardisierung bzw. Festlegung von Bemessungskriterien im Einzelnen gewährleistet werden.

Die konkreten Entgelte und Beiträge, die die Hersteller an die jeweilige OfH zahlen, werden im Wettbewerb der OfHs bestimmt und in der GS-TSH nicht festgesetzt (vgl. hierzu oben unter I.2.b)).

e) Weitere Governance-Grundsätze

Die GS-TSH wird durch eine oder mehrere Geschäftsführer geleitet. Eine Doppelspitze mit je einer durch die Hersteller- und die OfH-Gruppe benannten Person ist denkbar, aber nicht zwingend vorzugeben, da sie Interessenkonflikte und Blockaden schaffen kann.

Als Optionen kommen auch eine Einzelgeschäftsführung mit verstärkter Kontrolle durch die Gesellschafterversammlung, eine arbeitsteilige Mehrpersonengeschäftsführung sowie eine geeignete externe Fachbesetzung in Betracht.

In jedem Modell sind beide Gesellschaftergruppen angemessen am Bestellungsverfahren zu beteiligen; die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer als solche unterliegen der gesonderten Herstellergruppenzustimmung. Diese Zustimmung bezieht sich auf die Bestellungsentscheidung als Ganzes und nicht auf die gesonderte Billigung jedes einzelnen Kandidaten. Jeder Geschäftsführer ist der Gesellschaft als Ganzer verpflichtet und unterliegt seinen Organpflichten; die Nominierung oder Benennung durch eine Gesellschaftergruppe begründet kein Mandat, ausschließlich deren Interessen zu verfolgen.

Beschlüsse der Gesellschafterversammlung sollten grundsätzlich mit einer einfachen Mehrheit gefasst werden, soweit der Gesellschaftsvertrag nichts anderes bestimmt.

Die Abtretung von Geschäftsanteilen wäre nur an zugelassene OfHs oder Hersteller bzw. repräsentative Herstellerverbände zulässig, um die dauerhafte Herstellermehrheit zu wahren.

Das Ausscheiden einer OfH aus dem Markt würde zum Ausscheiden aus der Gesellschaft führen; für diesen Fall wäre im Gesellschaftsvertrag eine Regelung zur Einziehung oder Übertragung des Geschäftsanteils vorzusehen.

Die Gesellschaft würde durch geeignete vertragliche und organisatorische Vorkehrungen sicherstellen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der einzelnen Gesellschafter nicht an andere Gesellschafter weitergegeben werden. Gremienmitglieder der Gesellschaft unterwerfen sich einem Code of Conduct.

OfHs sind nach Art. 22c Abs. 17 Abfallrahmenrichtlinie und Erwägungsgrund 27 der Textilrichtlinie verpflichtet, die Vertraulichkeit unternehmensinterner und einzelnen Herstellern oder ihren Bevollmächtigten direkt zuordenbarer Daten in ihrem Besitz zu gewährleisten. Diese Vertraulichkeit ist im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/679 während der gesamten Verarbeitung, Speicherung und Meldung von Daten aufrechtzuerhalten; robuste Sicherheitsmaßnahmen und Datenschutzstandards sind vorzusehen, um den unbefugten Zugriff oder potenzielle Datenschutzverletzungen zu verhindern. Das TextilG hat diese Verpflichtung ausdrücklich zu verankern und auf die GS-TSH zu erstrecken, soweit diese Herstellerdaten verarbeitet.

3. Aufgaben der GS-TSH

Die GS-TSH würde folgende systemübergreifende Aufgaben wahrnehmen:

a) Mengen- und Kostenclearing

Ein transparentes, einheitliches und überprüfbares Mengen- und Kostenclearing dürfte unverzichtbarer Bestandteil des Textil-EPR-Systems sein, um sicherzustellen, dass weder einzelne OfH noch die ihnen angeschlossenen Hersteller und Händler einseitig belastet werden und kein Wettbewerbsvorteil durch die gezielte Übernahme wirtschaftlich attraktiver Mengen entsteht.

Das Mengen- und Kostenclearing kann grundsätzlich innerhalb der GS-TSH durch Vereinbarung der OfHs, in Anlehnung an die Mengenclearingverträge im Verpackungsbereich geregelt werden. Die Marktanteilsberechnung erfolgt durch einen unabhängigen Dritten nach Maßgabe der unter 2.b) beschriebenen Grundsätze.

Die hierfür erforderlichen Daten- und Meldeprozesse, Berechnungsgrundlagen, Prüfmechanismen und Zuständigkeiten wären von Beginn an eindeutig definiert, transparent und bürokratiearm auszugestalten.

Mögliche kartellrechtliche Anforderungen im Hinblick auf die Meldeprozesse für ein Mengenclearing können über den unabhängigen Dritten (Wirtschaftsprüfer) abgebildet werden. Gesellschaftsvertragliche Regelungen zum Informationsrecht der Gesellschafter können eine kartellrechtskonforme Organisation der Informationsweitergabe sichern (siehe oben unter 2.d)).

b) Qualitätsstandards für Sammlung und Sortierung

Die GS-TSH würde Qualitätsstandards für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien entwickeln. Die Entwicklung der Standards würde aufgrund von Zielvorgaben des Forschungskuratoriums (vgl. unter Ziffer 4.d)) durch die Expertenkreise der GS-TSH erfolgen (vgl. nachfolgend unter 4.e)).

Die von den Expertenkreisen erarbeiteten Entwürfe werden der Geschäftsführung vorgelegt und bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung der GS-TSH (vgl. oben unter 2.c)); wesentliche Qualitätskriterien unterliegen der gesonderten Herstellergruppenzustimmung.

Um die gleichberechtigte Mitwirkung von Textil- und Schuhherstellern sowie Händlern sicherzustellen, gelten die unter 2.a) beschriebenen Mechanismen zur Produktgruppenrepräsentation entsprechend; bei der Beschlussfassung über produktgruppenspezifische Standards wäre insbesondere die Zustimmung der Vertreter der jeweils betroffenen Produktgruppe erforderlich. Da die GS-TSH nicht mit hoheitlichen Aufgaben betraut ist, kommt den von ihr beschlossenen Standards keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit gegenüber Dritten zu.

Eine Rechtsverbindlichkeit könnte aber grundsätzlich hergestellt werden:

- (i.) (Unverbindliche) Standards könnten im Wege einer Selbstregulierung des Marktes über die Ausschreibungsbedingungen der OfHs für Sammel- und Sortierleistungen vertragliche Verbindlichkeit entfalten.
- (ii.) Ebenso wäre es möglich, die Entwicklung verbindlicher (Mindest-)Standards innerhalb der GS-TSH zu verorten, um die Beteiligung und den Zugang aller Marktakteure sicherzustellen, und deren Wirksamkeit vom Einvernehmen einer zuständigen Behörde abhängig zu machen. Dies könnte entsprechend gesetzlich verankert werden. Ein Einvernehmen zwischen einer privaten Gesellschaft (GS-TSH) und einer zuständigen Behörde ist auch grundsätzlich möglich und gesetzlich gestaltbar.
- (iii.) Daneben könnten die Standards nach Etablierung in der Praxis auch grundsätzlich in einem künftigen TextilG aufgrund der vorbereitenden Arbeiten der GS-TSH gesetzlich verankert oder durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden; in diesem Fall wäre im TextilG eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zu schaffen.

Welcher Weg gewählt wird, ist im TextilG zu entscheiden; eine Kombination der Ansätze ist denkbar.

c) Kriterien für die Festlegung der Kosten im Sinne von Art. 22a Abs. 8, Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie

Die GS-TSH erarbeitet unter Beteiligung der relevanten Akteure das Verfahren und die Kriterien für die transparente Festlegung der Kosten im Sinne von Art. 22a Abs. 8 in Verbindung mit Abs. 12 Abfallrahmenrichtlinie. Eine darüberhinausgehende Koordinierung der konkreten Beitragshöhen kann schon aufgrund kartellrechtlicher Vorgaben nicht erfolgen; die konkreten Beitragshöhen einer OfH werden sich im Wettbewerb entwickeln (vgl. hierzu oben unter I.2.b)).

Ein Ausschluss der Mitfinanzierung von Stoffströmen / Produktgruppen außerhalb des Anwendungsbereichs des TextilG (z.B. Taschen, Plüsch- und Stofftiere) durch die verpflichteten Hersteller sollte ausdrücklich gesetzlich adressiert werden.

Zur Identifikation des Umfangs von Fehlwürfen / Siedlungsabfällen im Textilgemisch könnten regelmäßige Abfallanalysen gemäß Art. 22d Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie als Grundlage von Korrekturmaßnahmen durchgeführt werden.

d) Kriterien für die Ökomodulierung

Eine nationale Ökomodulierung vor Umsetzung der europäischen Vorgaben ist aus Sicht der Verbände ausgeschlossen. In Ermangelung von Vorarbeiten und bestehender harmonisierter Standards (anders als etwa bei dem seit 2018 vorbereiteten Mindeststandard nach § 21 VerpackG) ist

eine von den europäischen Vorgaben abweichende nationale Ökomodulierung weder sachgerecht noch unionsrechtlich zulässig.

Die GS-TSH könnte indes zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der europarechtlichen Vorgaben Kriterien der Bestimmung der Beitragshöhe im Sinne von Art. 22c Abs. 5 Abfallrahmenrichtlinie einschließlich der Kriterien für die Ökomodulierung der Herstellerbeiträge auf der Grundlage der gemäß der Verordnung (EU) 2024/1781 angenommenen Ökodesign-Anforderungen (Artikel 22c Abs. 5 Buchst. a Abfallrahmenrichtlinie) erarbeiten.

Die Kriterien für die Ökomodulierung einschließlich der Berücksichtigung von „Ultrafast Fashion“ und „Fast Fashion“ könnten von dem Forschungskuratorium der GS-TSH wissenschaftlich erarbeitet, in den Expertenkreisen validiert und von der Gesellschafterversammlung beschlossen werden.

Mindeststandards und Ausnahmen für spezifische Produktgruppen (insbesondere Schuhe) müssten durch die GS-TSH mit behördlicher Zustimmung beschlossen werden. Wie unter b) dargestellt, ist dies grundsätzlich zulässig. Da die GS-TSH nicht beliehen ist, handelt es sich um eine außenwirkende Mitwirkungshandlung, die mit klaren Voraussetzungen, Bindungswirkungen und Rechtsschutzmöglichkeiten auszugestalten wäre.

e) Gemeinschaftliche Ausschreibung der Sammlung

Die gemeinschaftliche Ausschreibung von Sammelleistungen könnte über einen gemeinsamen Ausschreibungsführer im Rahmen der GS-TSH erfolgen. Das Ausschreibungsverfahren wäre wettbewerbsneutral auszugestalten.

Um zu verhindern, dass OfH sich auf wirtschaftlich attraktive Gebiete oder Mengen beschränken, wären im TextilG verbindliche Regelungen zur Flächendeckung zu verankern.

Ziel der wettbewerblichen Organisation der Sammlung sind eine faire Lastenverteilung, Kosteneffizienz und transparente Mittelverwendung. Das Auswahlverfahren wäre dementsprechend transparent zu gestalten und kartell- und vergaberechtlich abzusichern.

Die im Rahmen der GS-TSH entwickelten Qualitätsstandards für die Sammlung und Sortierung (vgl. soeben unter b)) könnten ebenfalls über die Ausschreibungsbedingungen der OfHs umgesetzt werden. Entsprechendes gilt für die Verbesserung der technischen Möglichkeiten des Faser-zu-Faser-Recyclings.

f) Verbraucherkommunikation und Informationspflichten

Die GS-TSH könnte die Verbraucherkommunikation gemäß Art. 22c Abs. 14, 15 Abfallrahmenrichtlinie, insbesondere Informationskampagnen zu nachhaltigem Konsum, Abfallvermeidung, Wiederverwendung und getrennter Sammlung koordinieren.

g) Forschung und Innovation

Die GS-TSH muss im Rahmen ihres Forschungskuratoriums (vgl. nachfolgend unter 4.d)) Forschung und Entwicklung zur Verbesserung der Produktgestaltung und der technischen Möglichkeiten des Faser-zu-Faser-Recyclings (Art. 22a Abs. 8 Buchst. e Abfallrahmenrichtlinie) fördern.

Der nach Art. 22a Abs. 8 Buchst. e Abfallrahmenrichtlinie finanzierbare Forschungs- und Innovationsumfang ist dabei im künftigen Textilgesetz wegen der Auswirkungen auf die Finanzierungslast

der Hersteller präzise zu bestimmen; die Themen sollen insbesondere Produktgestaltung, Langlebigkeit, Wiederverwendung, Sortierung, Recycling und Sekundärrohstoffe entlang der textilen Wertschöpfungskette umfassen. Forschungsprogramm, Auswahlmaßstäbe, Budget, Mittelvergabe, Veröffentlichung und Nutzung der Ergebnisse sind durch überprüfbare Regeln zu gestalten. Wesentliche Beschlüsse über das Forschungsprogramm und die Freigabe wesentlicher Forschungs- und Kommunikationsmittel unterliegen der gesonderten Zustimmung der gesamten Herstellergruppe (vgl. oben unter 2.c)).

h) Datenerhebung und Berichterstattung

Bei der Datenerhebung und Berichterstattung ist zu unterscheiden:

Die Erhebung der von den OfHs gemäß Art. 22c Abs. 20 i.V.m. Abs. 18 Buchst. a und b Abfallrahmenrichtlinie jährlich zu übermittelnden Daten erfolgt durch bzw. an die im Textilgesetz benannte zuständige Behörde (vgl. oben unter II.3.d)). Eine Beteiligung der GS-TSH erfolgt hierbei nicht oder allenfalls im Rahmen öffentlicher Konsultationsverfahren; eine Meldung erfolgt direkt zwischen OfH und zuständiger Behörde.

Im Übrigen wäre innerhalb der GS-TSH eine hiervon unabhängige Datenerhebung und Berichterstattung, insbesondere im Hinblick auf die privatrechtlichen Clearingabsprachen, vorzusehen. Insbesondere für die Marktanteilsberechnung und das Clearing wäre eine Informationsweitergabe(-pflicht) jedenfalls an den unabhängigen Dritten vorzusehen. Die Datenerhebung und Berichterstattung soll aber im Wesentlichen auf privatrechtlichen Absprachen beruhen, um ggf. auch andere erforderliche Berichtszyklen etablieren zu können.

4. Governance der GS-TSH

Die GS-TSH würde über die folgende Organe verfügen:

a) Geschäftsführung

Die Geschäftsführung organisiert den laufenden Betrieb der Gesellschaft, bereitet Beschlüsse der Gesellschafterversammlung vor und setzt diese um. Sie ist für die Aufstellung des Wirtschaftsplans, die Einberufung der Gremien, die Kommunikation der GS-TSH sowie die regelmäßige Berichterstattung an die Gesellschafterversammlung über Kosten, Aufgaben und Zielerreichung verantwortlich. Die Geschäftsführer handeln für die Gesellschaft und unterliegen ihren Organpflichten. Eine gruppenseitige Nominierung schafft kein Mandat, ausschließlich die Interessen der nominierenden Gruppe zu verfolgen.

Die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer erfolgt durch Gesellschafterbeschluss unter Beteiligung beider Gesellschaftergruppen. Bestellung und Abberufung unterliegen zudem der gesonderten Herstellergruppenzustimmung. Geschäftsführer dürfen keine engen Beziehungen zu einzelnen Gesellschaftern haben. Eine automatische Doppelspitze mit je einer durch die Hersteller- und die OfH-Gruppe benannten Person ist nicht vorzugeben, da sie Interessenkonflikte und Blockaden schaffen kann. Als Optionen kommen eine Einzelgeschäftsführung mit verstärkter Kontrolle, eine arbeitsteilige Mehrpersonengeschäftsführung sowie eine geeignete externe Fachbesetzung in Betracht.

b) Gesellschafterversammlung

Die Gesellschafterversammlung würde sich aus Vertretern der Hersteller bzw. deren Verbände und der zugelassenen OfHs zusammensetzen. Die Hersteller bzw. deren Verbände würden dauerhaft die Mehrheit der Stimmrechte halten (vgl. zur Beteiligungsstruktur oben unter 2.a)). Die Herstellerrechte würden in diesem Modell unmittelbar über die Gesellschafterversammlung ausgeübt, insbesondere durch die gesonderte Herstellergruppenzustimmung bei den unter 2.c) beschriebenen Kernentscheidungen.

Die Gesellschafterversammlung legt die strategische Ausrichtung und die Leitlinien der Geschäftstätigkeit fest und beschließt über Wirtschaftsplan und wesentliche gemeinsame Aufgaben, die Bestellung und Kontrolle der Geschäftsführung sowie die Einsetzung zeitlich begrenzter Fachgruppen. Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit gefasst, soweit der Gesellschaftsvertrag nichts anderes bestimmt. Bei den im Zustimmungskatalog aufgeführten Kernentscheidungen ist neben der erforderlichen Gesamtmehrheit zusätzlich eine gesonderte Zustimmung der Herstellergruppe erforderlich. Erfasst werden auch Entscheidungen, die über Weisungen an die Geschäftsführung, Budgetfreigaben oder Delegation vorbereitet oder umgesetzt werden.

Zu den Kernentscheidungen, die der gesonderten Herstellergruppenzustimmung bedürfen, gehören insbesondere Wirtschaftsplan und Nachträge, Umlagen und deren Verteilungsschlüssel, Kosten- und Clearingmethoden, allgemeine Qualitäts- und Ökomodulierungskriterien, gemeinsame Ausschreibungsgrundsätze, wesentliche Forschungs- und Kommunikationsmittel sowie grundlegende Governance-Entscheidungen einschließlich Änderungen des Gesellschaftsvertrags, die die Herstellermehrheit oder die gesonderten Zustimmungsrechte berühren. Der Katalog ist im Gesellschaftsvertrag abschließend zu definieren. Änderungen des Katalogs selbst bedürfen ebenfalls der gesonderten Herstellergruppenzustimmung.

Die Abfallrahmenrichtlinie steht einer Verlagerung sämtlicher im vorstehenden Zustimmungskatalog genannten Aufgaben auf die GS-TSH nicht entgegen. Die Abfallrahmenrichtlinie unterscheidet drei Aufgabenkategorien: (i) hoheitliche Aufgaben, die zwingend einer zuständigen Behörde vorbehalten sind, (ii) operative Pflichten, die den einzelnen OfHs unmittelbar obliegen, und (iii) systemübergreifende Koordinierungsaufgaben. Für letzteres sieht die Abfallrahmenrichtlinie keine zwingende Zuordnung zu einem bestimmten Akteur vor. Art. 22a Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich, die Rollen und Verantwortlichkeiten der einschlägigen Akteure „genau“ zu definieren, überlässt die konkrete institutionelle Ausgestaltung aber dem nationalen Gesetzgeber. Die im Zustimmungskatalog aufgeführten Gegenstände betreffen ausschließlich die systemübergreifende Koordinierung zwischen den OfHs und die Rahmensetzung für deren operative Tätigkeit. Die GS-TSH tritt insoweit nicht an die Stelle der OfHs, sondern schafft den organisatorischen Rahmen für deren Zusammenwirken bei systemübergreifenden Fragen.

Die gesonderte Herstellergruppenzustimmung ist das zentrale Schutzinstrument der Hersteller. Ein gesonderter Verwaltungsrat ist in diesem Modell nicht zwingend erforderlich; er kann jedoch als beratendes Gremium vorgesehen werden, um den nach Art. 8a Abs. 6 und Art. 22a Abs. 7 Abfallrahmenrichtlinie vorgeschriebenen Dialog zwischen den einschlägigen Akteuren sicherzustellen (vgl. hierzu 2.c)).

Sofern ein Beirat oder Verwaltungsrat als beratendes Gremium eingerichtet wird, hat er keine Entscheidungsbefugnis. Er kann Empfehlungen und fachliche Vorarbeiten liefern, aber keine bindenden

Weisungen an die Geschäftsführung erteilen. Doppelgremien und widersprüchliche Entscheidungswege sind zu vermeiden.

c) Verwaltungsrat (optional)

Sofern ein Verwaltungsrat eingerichtet wird, fungiert er als beratendes Gremium der Geschäftsführung in grundsätzlichen Angelegenheiten und dient dem Dialog zwischen den beteiligten Akteuren nach Art. 8a Abs. 6 Abfallrahmenrichtlinie in Bezug auf die spezifischen Aufgaben der GS-TSH.

Die verbindlichen Herstellerrechte beruhen auf der Gesellschafterstellung und der gesonderten Herstellergruppenzustimmung; ein Verwaltungsrat kann diese gesellschaftsrechtlichen Rechte nicht ersetzen. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist so auszugestalten, dass die unterschiedlichen Produktgruppen Textilien, Schuhe und Heimtextilien angemessen vertreten sind.

Der Verwaltungsrat ist ein beratendes Gremium ohne Entscheidungsbefugnis. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt bei den Gesellschaftern. Er dient als Schnittstelle zur KTSH bei der Stiftung ear, die ausschließlich in hoheitlichen Aufgaben (Registrierung und Zulassung) berät und nicht in operative oder Governance-bezogene Aufgaben der GS-TSH hineinwirkt.

Der Vorsitzende des Verwaltungsrats wird aus dem Kreis der Herstellervertreter gewählt.

d) Forschungskuratorium

Das Forschungskuratorium unterstützt als „wissenschaftlicher Beirat“ die GS-TSH bei der Koordination von Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Es bereitet die Erarbeitung von Kriterien für die Ökomodulierung, Innovation und Standards für das Faser-zu-Faser-Recycling vor.

- Das Forschungskuratorium erarbeitet die Forschungsstrategie (Schwerpunkte, Zukunftsplanung aufgrund aktueller Markttrends) und das hierauf basierende jährliche, von der Gesellschafterversammlung zu beschließende Forschungsprogramm. Das Forschungskuratorium folgt der Maßgabe, die Bereiche Textilien, Schuhe und Heimtextilien gleichwertig zu betrachten.
- Es schlägt das Design für Forschungsaufträge vor, die die Geschäftsführung im Rahmen des jährlichen Forschungsprogrammes nach Freigabe durch die Gesellschafterversammlung vergeben soll und evaluiert die Qualität und Ergebnisse der Forschungsprojekte.
- Die Ergebnisberichte des Forschungskuratoriums werden der Gesellschafterversammlung und dem Verwaltungsrat präsentiert und nach entsprechendem Beschluss allen Marktakteuren auf der Internetseite der GS-TSH frei zur Verfügung gestellt.¹¹
- Das Forschungskuratorium schlägt der Geschäftsführung aus den Forschungsprojekten resultierende Umsetzungsziele vor, die ggf. in den Expertenkreisen weiterbearbeitet und einer Ausgestaltung zugeführt werden.

Das Forschungskuratorium setzt sich aus Vertretern der Hersteller, der OfH und sonstiger relevanter Akteure (Wissenschaft; Forschungseinrichtungen der Hersteller) zusammen.

¹¹ Der uneingeschränkte Zugang zu den Endergebnissen aus gemeinsamer Forschung und Entwicklung erscheint auch vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EU) 2023/1066, ABl. 2023/L 143/9, sinnvoll.

e) Expertenkreise

Die GS-TSH bildet Expertenkreise zu den Themen „Qualitätsstandards“, „Clearing“, „Ökomodulierung“ sowie „Forschung und Innovation“. Der Expertenkreis „Clearing“ wäre aus kartellrechtlichen Gründen ggf. ausschließlich mit Vertretern der OfHs zu besetzen, sofern für die Arbeit des Expertenkreises die Weitergabe wettbewerbssensibler Mengendaten zu einzelnen Herstellern erforderlich wäre. Dies berührt jedoch nicht die Beschlussfassung über die Kosten- und Clearingmethoden, die weiterhin der gesonderten Herstellergruppenzustimmung in der Gesellschafterversammlung unterliegt. Die Einsetzung von Expertenkreisen folgt dem Beratungsbedarf der Geschäftsführung, etwa zur praxisgerechten Ausgestaltung von im Forschungskuratorium entwickelten Zielsetzungen.

Die Expertenkreise beraten die Geschäftsführung fachspezifisch; sie haben keine Entscheidungsbefugnis, ihre Beschlüsse sind nicht verbindlich. Die Umsetzung von Beschlüssen über Empfehlungen der Expertenkreise obliegt der Geschäftsführung.

Die Besetzung der Expertenkreise, mit Ausnahme des Bereichs Clearing, wird auf Grundlage des Gesellschaftsvertrages so ausgestaltet, dass die Interessengruppen Textilien, Schuhe und Heimtextilien gleichwertig repräsentiert sind.

Die Einsetzung von Expertenkreisen erfolgt auf Vorschlag der Geschäftsführung, der mit einer konkreten Aufgabenbeschreibung und einem Vorschlag zur Dauer der Einsetzung verbunden ist. Die Einsetzung bedarf der Zustimmung der Gesellschafterversammlung. Eine gesetzliche Verankerung der Expertenkreise in einem künftigen Textilgesetz ist möglich, aber nicht zwingend.

5. Aufsicht

Die GS-TSH unterliegt keiner hoheitlichen Aufsicht. Gegenüber der im TextilG zu bestimmenden zuständigen Behörde bestehen jedoch Berichtspflichten zu Evaluationszwecken. Diese Berichtspflichten betreffen ausschließlich die Verwendung der von den Herstellern finanzierten Mittel, die Erreichung der im Wirtschaftsplan festgelegten Ziele sowie die Entwicklung der Qualitätsstandards und der Ökomodulierungskriterien. Sie sind von den Datenmeldepflichten der OfHs nach Art. 22c Abs. 18, 20 Abfallrahmenrichtlinie zu unterscheiden, die die Mengendaten betreffen und direkt zwischen den OfHs und der zuständigen Behörde abgewickelt werden (vgl. oben unter II.3.d)).

Inhalt, Umfang und Häufigkeit dieser Berichtspflichten sind im TextilG zu regeln; empfohlen wird, die Berichtshäufigkeit gegenüber der zuständigen Behörde auf eine jährliche Berichterstattung zu begrenzen, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

C. Finanzierung

I. Stiftung ear

Die Finanzierung der Aufgaben der Stiftung ear im Zusammenhang mit dem ElektroG erfolgt bereits jetzt nach Maßgabe von § 4.1 der Satzung der Stiftung ear insbesondere aus Gebühren und Auslagen aufgrund einer gemäß § 22 Abs. 4 BGebG erlassenen Gebührenverordnung.

Soweit die Stiftung ear mit Aufgaben nach dem TextilG beladen würde, stünden ihr die entsprechenden Gebühren- und Kostenersatzansprüche nach Maßgabe der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu. Das TextilG müsste insoweit eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer

Gebührenverordnung schaffen. Hierbei ist sicherzustellen, dass dieselbe Aufgabe für die Gebührenbemessung nicht mehrfach angesetzt wird.

Die ear würde ihre Aufgaben im Zusammenhang mit dem TextilG durch Gebühren finanzieren, die von den Herstellern für den Betrieb der elektronischen Datenverarbeitungssysteme zur Registrierung und von den OfH für den Betrieb der elektronischen Datenverarbeitungssysteme für die Zulassungsanträge erhoben werden. Die Gebühren wären kostenbasiert und verhältnismäßig auszugestalten.

Eine Erweiterung von § 4.1 der Satzung der Stiftung ear um die Textil-Aufgaben dürfte erforderlich sein, da die bisherigen Finanzierungsquellen ausschließlich auf das ElektroG und das BattG2021 bezogen sind.

Die hierfür erforderliche Satzungsänderung stünde unter dem Vorbehalt, dass sie gemäß § 17.3 der Satzung der Stiftung ear eines Beschlusses des Kuratoriums mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner sämtlichen Mitglieder bedarf und erst nach Genehmigung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde (Regierung von Mittelfranken) wirksam würde. Darüber hinaus wäre die Satzungsänderung gemäß § 17.4 der Satzung der Stiftung ear vor ihrer Vorlage bei der Stiftungsaufsichtsbehörde durch den Vorstand mit der beleihenden Behörde abzustimmen.

Soweit neben § 4.1 auch eine Anpassung des Stiftungszwecks gemäß § 2 der Satzung der Stiftung ear erforderlich sein sollte, gelten die strengereren Voraussetzungen des § 17.2 der Satzung; die Zulässigkeit einer solchen Zweckänderung wäre mit der Stiftungsaufsichtsbehörde vorab zu klären, wenn die gesetzliche Aufgabenerweiterung der Stiftung ear gesetzlich festgeschrieben würde.

II. GS-TSH

Die GS-TSH finanziert sich durch Umlagen der OfHs, die anteilig nach Marktanteilen berechnet werden. Die OfHs legen diese Kosten im Rahmen ihrer im Wettbewerb zu erfolgenden Beitrags-/Tarifgestaltung auf die Hersteller um. Insoweit tragen die OfHs zunächst insgesamt gemäß ihren (bundesweiten) Marktanteilen sämtliche Kosten der GS-TSH. Die Kosten der GS-TSH sind von der Gesellschafterversammlung im Rahmen eines Wirtschaftsplanes zu genehmigen. Damit bedürfen die Gesamtkosten der GS-TSH der Zustimmung der Mehrheit der Hersteller in der Gesellschafterversammlung.

Diese Kosten werden nach den Marktanteilen der OfHs aus dem Vorjahr vorläufig auf die OfHs umgelegt; im ersten Jahr ist voraussichtlich eine übergangsweise Vorfinanzierung zu wählen. Nach einem abgelaufenen Jahr erfolgt eine Abrechnung anhand der tatsächlichen Marktanteile im betreffenden Jahr.

Die Marktanteile werden auf der Grundlage der von den jeweiligen OfHs vertretenen Hersteller erstmals auf dem deutschen Markt bereitgestellten Mengen an Textilerzeugnissen von einem unabhängigen Dritten ermittelt; hinsichtlich des Bestellungsverfahrens und der Anforderungen an die Unabhängigkeit gelten die unter B.V.2.b) beschriebenen Grundsätze entsprechend.

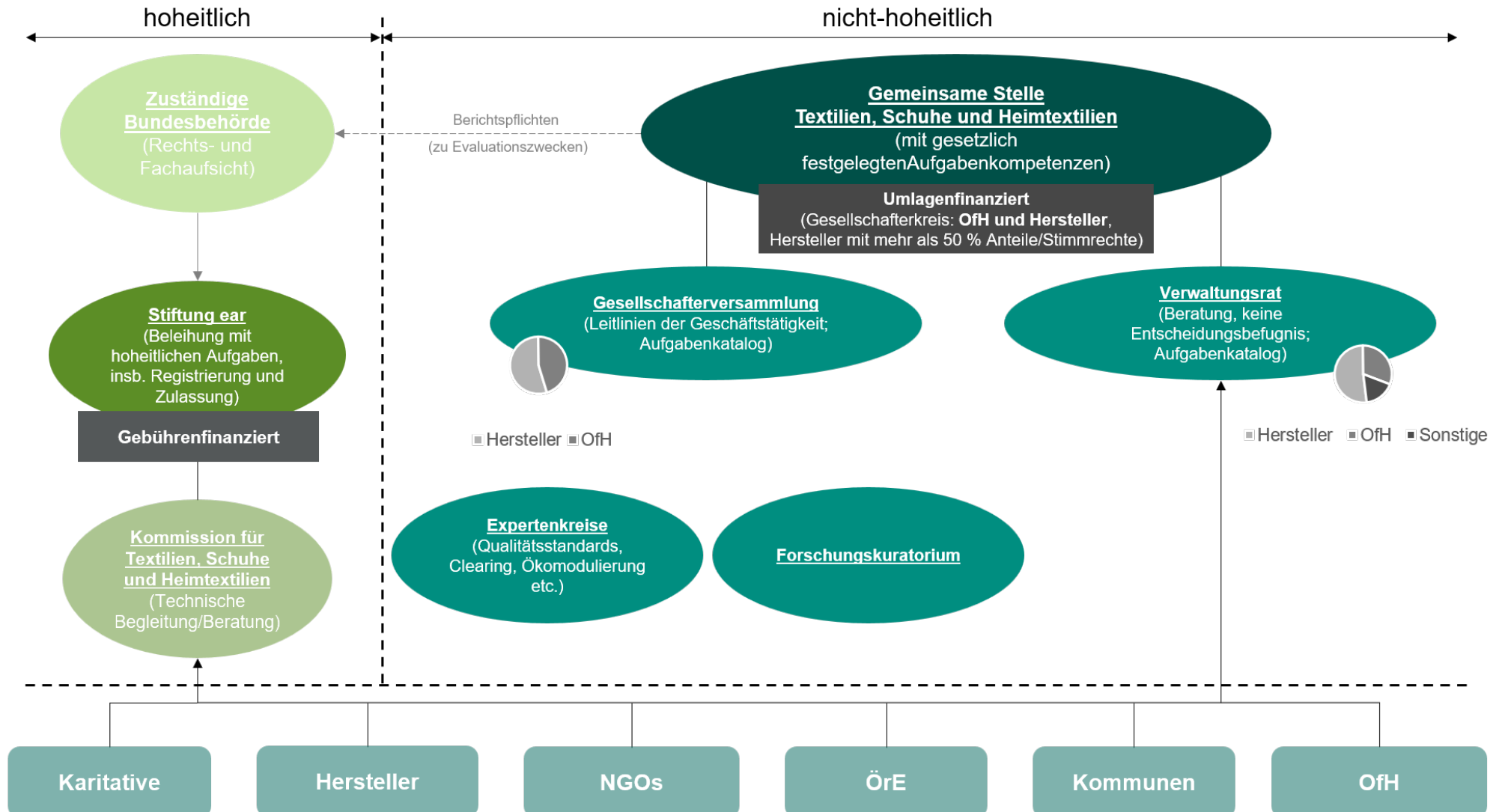
Die jährlichen Marktanteile sind von der GS-TSH zu veröffentlichen, so dass die Hersteller die auf die jeweilige OfH umgelegten Gesamtkosten der GS-TSH transparent nachvollziehen können.

Da die OfHs die Umlagen schließlich über ihre individuelle Beitrags-/Tarifgestaltung auf die einzelnen Hersteller umlegen, obliegt es grundsätzlich jeder OfH selbst einen geeigneten Schlüssel zu

finden. Um eine ausgewogene Kostenverteilung sicherzustellen und insbesondere kleinere Hersteller nicht unverhältnismäßig zu belasten, sind im Rahmen der GS-TSH grundlegende Prinzipien der Kostenumlage für die OfHs zu entwickeln, ohne die wettbewerbliche Flexibilität der OfHs zu stark einzuschränken.

Die Umlage der Kosten der GS-TSH basiert im Übrigen auf den Prinzipien, dass die GS-TSH nicht gewinnorientiert ist, stets die Neutralität gegenüber allen Marktteilnehmern wahrt und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie wettbewerbsrelevanten und personenbezogenen Daten gewährleistet.

Anhang 1 – Aufbau/Governance



Anhang 2 – Definitionen

Begriff	Definition	Ziffer
Abfallrahmenrichtlinie	Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien in ihrer jeweils aktuellen Fassung.	A.
Bevollmächtigter	Eine im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene natürliche oder juristische Person, die von einem Hersteller im Sinne des Art. 3 Nr. 4b Buchst. d Abfallrahmenrichtlinie im Wege einer schriftlichen Vollmacht benannt wird, um die Verpflichtungen eines Herstellers im Zusammenhang mit dem Regime der erweiterten Herstellerverantwortung in diesem Mitgliedstaat zu erfüllen (Art. 22a Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie).	B.II.1.d)
BMUKN	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit.	A.
BTE	BTE Bundesverband des Deutschen Textil-, Schuh- und Lederwareneinzelhandels e.V.	A.
Eckpunktepapier	„Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien“ des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) vom 27. März 2026.	A.
EfbV	Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe, technische Überwachungsorganisationen und Entsorgungsgemeinschaften vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Juli 2026 (BGBl. I Nr. 207) in der jeweils geltenden Fassung.	B.III.1.b)
GS-TSH	Gemeinsame Stelle Textilien, Schuhe und Heimtextilien GmbH.	A.
HDE	Handelsverband Deutschland – HDE – e.V.	A.
Hersteller	Hersteller im Sinne des Art. 3 Nr. 4b Abfallrahmenrichtlinie.	B.II.1.a)
Herstellerregister	Herstellerregister gemäß Art. 22b Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie.	B.II.1.b)
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert, in seiner jeweils geltenden Fassung.	B.III.1.b)
KTSH	Kommission „Textilien, Schuhe und Heimtextilien“: unabhängige Expertenkommission bei der Stiftung ear, die diese in ihren hoheitlichen Aufgaben (Registrierung und Zulassung) berät und Empfehlungen abgibt.	B.I.2.a)
OfH	„Organisation für Herstellerverantwortung“ Eine Rechtsperson, die finanziell oder finanziell und operativ für die Wahrnehmung der Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern sorgt (Art. 3 Abs. 4d) Abfallrahmenrichtlinie).	A.
ÖrE	Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 17 KrWG.	B.II.4

Begriff	Definition	Ziffer
Stiftung ear	Stiftung Elektro-Altgeräte Register; beliebige Stelle, die die Aufgaben der Registrierung der Hersteller und der Zulassung der Organisationen für Herstellerverantwortung im Rahmen eines künftigen TextilG wahrnimmt.	B.I.2.a)
textil+mode	Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e.V.	A.
Textil-EPR	System der erweiterten Produktverantwortung für „ Textilerzeugnisse “ in Deutschland.	A.
Textil-EPR-System	Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für in Anhang IVc aufgeführte Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe im Sinne der Art. 8, 8a, 22a–d „ Abfallrahmenrichtlinie “.	A.
TextilG	Gesetz zur Umsetzung der Vorgaben der „ Abfallrahmenrichtlinie “ an die Umsetzung der erweiterten Produktverantwortung für bestimmte Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängenden Erzeugnisse und Schuhe.	A.
Textilerzeugnisse	Die in Anhang IVc der „ Abfallrahmenrichtlinie “ aufgeführten Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe.	A.
Textilrichtlinie	Richtlinie (EU) 2025/1892 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. September 2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98 EG über Abfälle, Amtsblatt Reihe L vom 26. September 2025.	A., Fußnote 1
VerpackDG	Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 betreffend Verpackungen (Verpackungsdurchführungsgesetz – VerpackDG) vom 13. Juli 2026 in seiner jeweils geltenden Fassung.	B.III.1.a)
ZSVR	Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.	B.III.1.a)
