

## **Stellungnahme zum BMUKN-Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien**

### **1. Generelle Einschätzung**

Der BDE begrüßt das vorliegende Eckpunktepapier als ersten Orientierungsrahmen für ein deutsches Textilgesetz, sieht aber gleichzeitig zahlreiche offene Punkte insbesondere bei der Frage der wettbewerblichen Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien. Damit Alttextilien im Sinne der EU-Abfallrahmenrichtlinie effizient und hochwertig im Kreislauf geführt werden können, benötigen die Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH) entsprechende Steuerungsbefugnisse. Durch die ausufernden Privilegien, welche etwa den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Eckpunktepapier zugestanden werden, werden die Gestaltungsmöglichkeiten der OfH erheblich begrenzt, effiziente Strukturen verhindert und in der Folge umweltpolitische Ziele wie hohe Sammelquoten und eine qualitative Verwertung der Alttextilien im Second-Hand-Markt und im Recycling nicht erreicht. Ein komplexes System getrennter Sammelverantwortungen, das weit über die 1:1-Übernahme der EU-Vorgaben hinausgeht, schafft nur Unübersichtlichkeiten und Fehlanreize gegenüber einem System, welches auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruht.

### **2. Rolle der Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH)**

Der BDE begrüßt die Wahrnehmung der organisatorischen Verantwortung für die Sammlung und Verwertung durch die OfH. Diese muss dann aber auch im Wettbewerb in geordneten Rahmen möglich sein und alle gesammelten Alttextilien umfassen.

Die vorgesehenen Regelungen widersprechen grundlegenden marktwirtschaftlichen Prinzipien und führen absehbar zu erheblichen Mehrkosten für das Gesamtsystem. Laut Eckpunktepapier sollen Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH) bestehenden Sammlern gegenüber verpflichtet sein, Angebote zu unterbreiten, ohne dass die Annahme dieser Angebote zurückgewiesen werden kann. Faktoren wie wirtschaftliche Effizienz oder die tatsächliche Notwendigkeit weiterer Sammelkapazitäten vor Ort spielen dabei keine Rolle. Eine solche Verpflichtung führt zu strukturellen Ineffizienzen und verhindert eine bedarfsgerechte Steuerung der Sammelstrukturen, denn durch den Kontrahierungszwang der OfH mit bestehenden Sammlern können kaum Anreize für eine Verbesserung der Erfassungsqualität gesetzt werden.

Des Weiteren werden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) Optierungsrechte eingeräumt und gemeinnützige Akteure sind im Gegensatz zu gewerblichen Sammlern frei von der Übergabepflicht der gesammelten Mengen an die OfH, so dass Letzteren qualitativ hochwertige Alttextilien vorenthalten werden können. In der Konsequenz entsteht ein Ungleichgewicht, das zu Lasten der Systemstabilität und -effizienz geht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig realistisch, dass neue Marktakteure im Bereich der Alttextilsammlung unter den geplanten Rahmenbedingungen überhaupt Fuß fassen können und sich ein funktionierendes Wettbewerbsumfeld entwickelt. Die faktische Privilegierung bestehender Strukturen kommt einer Bestands- und Vergütungsgarantie gleich. Dies verhindert den Aufbau von neuer Sammelinfrastrukturen und erschwert den Aufbau zusätzlicher Sammelkapazitäten.

Aus Sicht des BDE stehen die die Sonderrolle der Kommunen und die Aushöhlung wettbewerblicher Strukturen den Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie entgegen.

Artikel 22c der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) weist den OFH eindeutig die operative Verantwortung für Sammlung und Verwertung zu. Diese Verantwortung beschränkt sich ausdrücklich nicht auf die Finanzierung, sondern umfasst ebenso die organisatorische, logistische und operative Ausgestaltung der Systeme. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die OFH das gesamte Hoheitsgebiet abdecken und eine einheitliche Dienstleistungsqualität gewährleisten. Dies hat auf Grundlage transparenter und diskriminierungsfreier Auswahlverfahren zu erfolgen.

Die Abfallrahmenrichtlinie sieht keine generelle Privilegierung historisch gewachsener Strukturen – weder privater noch öffentlich-rechtlicher Natur – vor. Eine besondere Stellung wird ausschließlich sozialwirtschaftlichen Einrichtungen eingeräumt, wobei diese Ausnahme eng auszulegen ist.

Unklar bleibt für die OfH schließlich die konkrete Rolle der zuständigen Behörde. So ist nicht definiert, ob eine bundesweit koordinierte Registrierung erfolgt und nach welchen Maßstäben die erforderliche Sammelstellendichte durch die OfH nachzuweisen ist – etwa bundesweit oder auf Ebene der Länder. Diese offenen Fragen erschweren eine abschließende Bewertung und verdeutlichen den bestehenden Konkretisierungsbedarf.

### **3. Herstellerbeiträge und Ökomodulation**

Der Verband begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Ökomodulation anhand qualitativer Kriterien. Ein solches Instrument ist im Sinne der Kreislaufwirtschaft zielführend, da es klare Anreize für ein nachhaltigeres Produktdesign sowie für eine bessere Recyclingfähigkeit setzt.

Die Ausgestaltung einer wirksamen Ökomodulation, wie sie derzeit im Eckpunktepapier beschrieben wird, weist jedoch erhebliche Defizite auf. Artikel 8a der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) sieht ausdrücklich eine Differenzierung der Herstellerbeiträge anhand ökologischer Kriterien vor. Voraussetzung für eine rechtssichere und effektive Umsetzung ist jedoch, dass diese Kriterien klar definiert, unionsweit harmonisiert und methodisch belastbar operationalisierbar sind. An genau diesen Grundlagen fehlt es bislang sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene.

Die bloße Verpflichtung der OfHs, eigenständig entsprechende Konzepte zu entwickeln, greift vor diesem Hintergrund zu kurz. Ohne verbindliche regulatorische Leitplanken führt dies zwangsläufig zu Rechtsunsicherheit, uneinheitlichen Bewertungsmaßstäben und erheblichen Inkonsistenzen in der praktischen Anwendung. Darüber hinaus besteht die konkrete Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, wenn unterschiedliche Systeme divergierende Kriterien und Bewertungsansätze zugrunde legen.

Die praktischen Schwierigkeiten werden nicht zuletzt durch das Beispiel des § 21 Verpackungsgesetz (VerpackG) deutlich. Dieses zeigt, dass Ökomodulation ohne eine tragfähige normative und methodische Grundlage ein weitgehend theoretisches Instrument bleibt, das weder konsistent angewendet noch rechtssicher ausgestaltet werden kann. Vor diesem Hintergrund besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um die Voraussetzungen für eine wirksame und harmonisierte Ökomodulierung zu schaffen.

Die Ökomodulation der Herstellerbeiträge muss somit auf Basis der Ökodesignkriterien der geplanten EU-Ökodesignverordnung für Textilien gestaltet werden. Dabei sollten aus Sicht des BDE starke Anreize für den Einsatz von recycelten Fasern gesetzt werden, so dass der Einsatz von Rezyklaten wirtschaftlich attraktiver wird und innovationsfördernde Impulse entlang der gesamten Wertschöpfungskette entstehen. Verbindliche Rezyklateinsatzquoten sollten ein fester Bestandteil der Ökodesignkriterien verankert werden. Nur durch eine solche systematische Integration bereits in der Produktgestaltung

kann sichergestellt werden, dass Materialien konsequent im Kreislauf geführt und Primärrohstoffe reduziert werden.

Schließlich ist in Bezug auf die Bemessungsgrundlage zu klären, ob die Steuerung primär über Masse oder Stückzahlen erfolgen soll. Eine nachvollziehbare und praktikable Systematik ist hierbei entscheidend für die Umsetzbarkeit.

#### **4. Sammlung von Alttextilien**

Die im Vorschlag vorgesehene Vorgabe einer Sammelstellendichte in Verbindung mit einer starr vorgegebenen Sammelquote wird seitens des Verbandes als wenig zielführend bewertet. Bereits die grundlegende Ausgestaltung bleibt unklar: Es ist nicht ersichtlich, ob eine gemeinsame Sammlung entsprechend den jeweiligen Mengenanteilen der Systeme vorgesehen ist oder ob eine additive Flächendeckung durch mehrere Akteure angestrebt wird.

Aus Sicht des Verbandes ist es zwingend erforderlich, vor Einführung verbindlicher Vorgaben zur Sammelstellendichte pro Einwohner zunächst die organisatorischen Grundlagen des Sammelsystems zwischen den OfHs zu klären.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten strukturellen Defizite sind punktuelle Korrekturen nicht ausreichend. Erforderlich ist vielmehr ein grundlegender Systemwechsel hin zu einer Sammelstruktur, die Effizienz, Wettbewerb und Gemeinwohlziele in ein ausgewogenes Verhältnis bringt. Der BDE spricht sich daher für den Aufbau einer gemeinsam getragenen Basisinfrastruktur aus, die Wettbewerb gezielt dort ermöglicht, wo er Effizienzgewinne generiert, und ihn zugleich dort begrenzt, wo er zu strukturellen Verzerrungen führen würde.

Kern dieses Ansatzes ist eine gemeinsame Finanzierung der Sammelinfrastruktur durch die OfH. Auf diese Weise werden strukturelle Kostenvorteile aufgrund geografischer Lage vermieden, und die flächendeckende Erfassung wird unabhängig von Einzelinteressen einzelner Marktakteure sichergestellt.

Ergänzend ist ein transparenter Clearing-Mechanismus vorzusehen, der einen fairen Ausgleich von Kosten und erfassten Mengen zwischen den OfH gewährleistet. Ein solches System verhindert strukturelle Ungleichgewichte und schützt vor strategischen Verzerrungen. Transparenz und Diskriminierungsfreiheit sind dabei nicht nur wettbewerbspolitisch geboten, sondern auch unionsrechtlich zwingend.

Die operative Durchführung der Sammlung sollte – soweit möglich – konsequent wettbewerblich organisiert werden. Durch offene und diskriminierungsfreie Ausschreibungen erhalten alle geeigneten Anbieter, unabhängig davon, ob sie gewerblich oder kommunal organisiert sind, gleichberechtigten Zugang zum Markt. Dies stärkt Effizienz und Innovationsfähigkeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Zugleich ist die besondere unionsrechtliche Stellung sozialwirtschaftlicher Einrichtungen angemessen zu berücksichtigen und deren Umfang eindeutig zu definieren. Dies kann etwa durch Modelle der Mitbenutzung, eine geeignete Loggestaltung, Mindestquoten oder Vorabrechte im Rahmen von Ausschreibungen erfolgen – ohne dabei den Wettbewerb insgesamt einzuschränken.

Schließlich sollten die nachgelagerten Wertschöpfungsstufen klar wettbewerblich ausgestaltet werden. Nach der Sammlung werden die erfassten Mengen den OfH auf Grundlage von Marktanteilen oder vereinbarten Schlüsseln zugeordnet. Der Wettbewerb zwischen den OfH konzentriert sich damit

insbesondere auf die Stufen der Sortierung und Verwertung – also genau auf jene Bereiche, in denen er systemisch sinnvoll ist und zu messbaren Effizienzgewinnen führt.

Um eine nachhaltige Finanzierung aller erforderlichen Dienstleistungen von der Sammlung über Sortierung hin zu Wiederverwendung und Recycling zu gewährleisten, ist es wichtig, dass der Gesetzgeber Sammelleistungen und Verwertungszielvorgaben an die Beteiligungsmengen der OfH knüpft. Eine zwingende Übergabepflicht gewerblicher Sammler an die OfH bewertet der BDE kritisch. Zielführender erscheint es, die OfH dabei zu unterstützen, Erfassung, Sortierung und Verwertung im Rahmen integrierter Ausschreibungsmodelle – etwa in Form von All-in-Verträgen – marktorientiert zu vergeben. Viele gewerbliche Sammler sind mit ihren Mengen an etablierte Vermarktungsstrukturen angebunden und haben hier einen entsprechenden Anreiz mit Blick auf eine hochwertige Sortierung und Verwertung bereits zu Beginn auf gute Erfassungsqualitäten zu achten. Der Gesetzgeber sollte diese Tatsache entsprechend berücksichtigen.

## **5. Sortierung und Verwertung von Alttextilien**

Aus Sicht des Verbandes ist die vorgesehene Verwertungsquote sehr ambitioniert, mit den richtigen Rahmenbedingungen aber mittelfristig erreichbar. In Anbetracht der zunehmend niedrigeren Textilqualitäten und einer hohen Anzahl von Fehlwürfen können die Quoten aktuell nicht erreicht werden.

Kritischer ist die vorgesehene Recyclingquote zu bewerten. Vor dem Hintergrund kontinuierlich sinkender Materialqualitäten sowie einer bisher nicht vorhandenen Infrastruktur für das Faser-zu-Faser-Recycling erscheint die Zielerreichung derzeit nicht realistisch. Es fehlt sowohl an technologischen Kapazitäten als auch an etablierten Prozessen, um die geforderten Quoten verlässlich zu erfüllen.

Der BDE spricht sich daher ausdrücklich für ein schrittweises, gestaffeltes Hochfahren der Recyclingquote aus, welches technische, wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklungen widerspiegelt.

Eine umfassende Sortierung in modernen Anlagen ist eine wichtige Grundvoraussetzung für das spätere Recycling – daher sollte der Aufbau und die qualitative Weiterentwicklung der Sortierung und des Recyclings gefördert werden. Hilfreich wären Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Ökomodulation und der Beiträge durch die OfH sowie die gemeinsame Entwicklung z.B. von Sortierstandards durch die beteiligte Wirtschaft und den zuständigen Behörden.

Wie beschrieben bedarf es im Rahmen der Ökomodulation zusätzlicher Anreize in Form von Rezyklateinsatzquoten um einen stabilen Absatzmarkt zu schaffen, der Investitionen in Recyclinginfrastrukturen unterstützt und gleichzeitig die Nachfrage nach Recyclingrohstoffen nachhaltig stärkt.

Positiv bewertet der Verband hingegen die vorgesehene Berichterstattung zum Faser-zu-Faser-Recycling. Eine fundierte Datengrundlage ist essenziell, um den Status quo realistisch abzubilden und darauf aufbauend künftig zielgerichtete sowie praktikable Quoten zu definieren. Ebenso wichtig ist, dass die Forschung und Entwicklung von Recyclingverfahren im Faser-zu-Faserbereich durch Förderprogramme unterstützt wird.

In Bezug auf den Export gebrauchter Textilien ist es notwendig, einerseits mehr Transparenz und Nachverfolgbarkeit zu schaffen. Andererseits dürfen die Vorgaben nicht dazu führen, dass dringend benötigte Sortierkapazitäten im europäischen Ausland nur noch eingeschränkt genutzt werden können. Alttextilien müssen einer qualifizierten Sortierung unterzogen werden. Dabei ist es erforderlich, jedes



**BDE**

Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,  
Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V.

einzelne Alttextil im Hinblick auf seine Qualität sowie die Anforderungen unterschiedlicher Absatzmärkte zu bewerten. Diese anspruchsvolle Expertise ist in Deutschland jedoch nur im Zusammenspiel mit Sortierkapazitäten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in hinreichendem Umfang und in skalierbarer Form verfügbar.

Vor diesem Hintergrund wäre es sachlich nicht gerechtfertigt, den europäischen Binnenmarkt aus dieser Wertschöpfungskette auszuklammern. Eine solche Abschottung würde nicht nur bestehende, funktionierende Strukturen beeinträchtigen, sondern auch die Einhaltung der Abfallhierarchie gefährden, da hochwertige Verwertungsoptionen eingeschränkt würden. Die bestehenden Vorgaben der Abfallverbringungsverordnung für nicht gefährliche Abfälle wurden bereits erheblich verschärft und sind konsequent anzuwenden. Zusätzliche Sonderregelungen für den europäischen Binnenmarkt würden die Komplexität erhöhen, ohne einen erkennbaren Mehrwert für Umwelt- oder Vollzugsziele zu schaffen.

Hinsichtlich solcher Textilien, die nach der Sortierung das Ende der Abfalleigenschaft erreichen, stellt sich zudem die Frage, ob hierfür abweichende Regelungen im Vergleich zu gebrauchten Gütern allgemein gerechtfertigt sind. Dies erscheint zumindest zweifelhaft. Zwar ist die erforderliche Nachweisführung grundsätzlich leistbar, jedoch bleibt offen, ob entsprechende Sonderregelungen tatsächlich zu den angestrebten Effekten führen oder vielmehr zusätzliche bürokratische Belastungen verursachen würden.

Entscheidend wird insofern die konkrete Ausgestaltung etwaiger Regelungen sein. Dies betrifft insbesondere Fragen des praktischen Vollzugs sowie der klaren Zuweisung von Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Behörden. Nur ein kohärenter und vollzugstauglicher Rechtsrahmen kann sicherstellen, dass ökologische Zielsetzungen wirksam erreicht werden, ohne unnötige administrative Hürden zu schaffen.

## **6. Einbindung betroffener Akteure**

Der BDE spricht sich für die Einrichtung einer „Gemeinsamen Stelle“ aus, die sich an den bewährten Strukturen des Verpackungsgesetzes (VerpackG) orientiert.

Um den Wettbewerb der Systeme zu organisieren und Marktverzerrungen zu verhindern braucht es aus Sicht des BDE des Weiteren eine starke zuständige Behörde/zentrale Stelle, die einerseits behördliche Aufgaben wie die Registrierung von Herstellern und Inverkehrbringern sowie Überwachung und Genehmigung der Systeme übernimmt und andererseits das Mengenclearing und das Finanzclearing zwischen den Systemen koordiniert (siehe Vorschlag zu Sammelstrukturen oben). Um einen föderalen Flickenteppich vorzubeugen, sollte der Sanktionsapparat bei bußgeldbewährtem Fehlverhalten der verpflichteten Akteure durch die Zentrale Stelle auf Bundesebene vollzogen werden.