

Die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland unter Beachtung des besonderen Stellenwerts kommunaler und gemeinnütziger Sammlungsträger

Gutachten

erstellt im Auftrag
des VKU, Verband kommunaler Unternehmen e.V.

erstellt von:
DAGEFÖRDE Öffentliches Wirtschaftsrecht
hier: Rechtsanwältin Prof. Dr. Angela Dageförde

und

Dolde Mayen & Partner
hier: Rechtsanwältin Dr. Andrea Vetter

November 2025

Executive Summary

- Die am 1.1.2025 in Kraft getretene Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) für Textilabfälle gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG kann und muss die Grundlage der neuen erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland bilden.
- Die erweiterte Herstellerverantwortung für Alttextilien in der neuen Abfallrahmenrichtlinie ist offenkundig auf Länder ausgerichtet, in denen bislang kaum oder keine Textilsammlungssysteme bestehen.
- Dies ist in Deutschland nicht der Fall; hier gibt es tradierte und bewährte Sammelstrukturen, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) und der gemeinnützigen Sammler. örE sammeln zuverlässig mit ortsangepasster und flächendeckender Infrastruktur auf geeigneten Flächen (insbesondere auf Wertstoffhöfen und Wertstoffinseln im öffentlichen Straßenraum), zu denen sie häufig einen exklusiven, rechtlich gesicherten Zugang haben.
- In Deutschland muss die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie deshalb auf eine Weiterentwicklung und Integration der bestehenden Strukturen abzielen, nicht auf deren Ersetzung.
- Bei der Umsetzung der neuen AbfRRL kann auf in Deutschland bewährte Instrumente der Erweiterten Herstellerverantwortung, insbesondere aus den Bereichen Verpackungen und Elektroaltgeräte, zurückgegriffen werden.
 - Finanzielle Beiträge der Hersteller für die Textilsammlung können entweder durch das staatliche Register selbst oder die Organisationen für Herstellerverantwortung (PROs) vereinnahmt werden. Ersteres würde die Möglichkeiten der Ökomodulation verbessern.
 - Die örE stellen dann entweder dem Register oder den PROs eine Kostenbeteiligung für die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen für Textilabfallsammelbehälter analog zu § 22 Abs. 9 VerpackG nebst der Behältergestellung als zusätzliches Kostenelement in Rechnung bzw. erhalten eine pauschalierte Kostenerstattung.
- Der deutsche Gesetzgeber kann die Pflichten der PROs auf eine bloße Finanzierung der von den örE – im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Sammlern – durchgeführten Sammlung beschränken; die PROs müssen sich nicht in die operative Sammlung einbringen und diese auch nicht selbst organisieren.
- Je stärker dabei die staatliche Einflussnahme auf die Finanzierung ist, desto besser kann die Ökomodulation mit dem Ziel, gegen Praktiken der „Ultrafast Fashion“ und der „Fast Fashion“ vorzugehen, umgesetzt werden. Es sollte daher eine staatliche Stelle für die Festlegung der finanziellen Beiträge, die die Hersteller zu zahlen haben, zuständig sein.
- örE müssen sich auch in die Verwertung einbringen dürfen; die Abfallrahmenrichtlinie steht einer Verwertung der getrennt gesammelten Textilabfälle durch die örE selbst

oder in deren Auftrag durch Dritte nicht entgegen. Hier kommt eine Regelung in Betracht, die der Optierung gemäß ElektroG bzw. BattDG entspricht. Dass die Verwertung durch die örE oder in deren Auftrag erfolgt, ist gerade dann sinnvoll, wenn örE Wiederverwendungseinrichtungen vor Ort selbst, über Kooperationen oder über beauftragte Dritte betreiben.

Inhalt

A.	Einleitung.....	6
B.	Wesentliche Inhalte der neuen Abfallrahmenrichtlinie	7
I.	Überblick.....	7
II.	Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien (Art. 22a AbfRRL)	10
1.	Art. 22a Abs. 1, 2 AbfRRL	10
2.	Art. 3 Nr. 4b AbfRRL	10
3.	Art. 22a Abs. 3 AbfRRL	11
4.	Art. 22a Abs. 1 AbfRRL i. V. m. Art. 8 AbfRRL	11
5.	Art. 22a Abs. 1 AbfRRL i.V.m. Art. 8a AbfRRL	13
6.	Art. 22a Abs. 6 AbfRRL	16
7.	Art. 22a Abs. 7 AbfRRL, Art. 8a Abs. 6 AbfRRL	16
8.	Art. 22a Abs. 8 bis 11 AbfRRL	17
9.	Art. 22a Abs. 12 AbfRRL	19
10.	Art. 22a Abs. 14 AbfRRL	20
11.	Art. 22a Abs. 13 und Abs. 15 bis 17 AbfRRL	20
III.	Nationales Herstellerregister, Art. 22b AbfRRL	20
IV.	Organisationen für Herstellerverantwortung, Art. 22c AbfRRL	21
1.	Art. 22c Abs. 1 AbfRRL	21
2.	Art. 22c Abs. 2 und Abs. 3 AbfRRL	22
3.	Art. 22c Abs. 5, 6 und Abs. 7 AbfRRL	22
4.	Art. 22c Abs. 8 und Abs. 9 AbfRRL	24
5.	Art. 22c Abs. 10 AbfRRL	28
6.	Art. 22c Abs. 11 AbfRRL	29
8.	Art. 22c Abs. 14 AbfRRL	31
9.	Art. 22c Abs. 16 AbfRRL	32
10.	Art. 22c Abs. 17, Abs. 18 und Abs. 20 AbfRRL	32
11.	Art. 22c Abs. 19 AbfRRL	33
V.	Abbildung: EPR-System nach der AbfRRL	33
C.	Bereits bestehende EPR-Instrumente in Deutschland.....	35

I.	Überblick.....	35
II.	VerpackG und Verordnung (EU) 2025/40	36
III.	Batterierecht	40
IV.	ElektroG.....	43
V.	EWKFondsG.....	44
VI.	Schlussfolgerungen aus den bestehenden EPR-Systemen.....	44
D.	Vorschlag zur Umsetzung der AbfRRL in Deutschland	46
I.	Vorbemerkung und Überblick.....	46
II.	Unionsrechtlich zwingende Vorgaben und Umsetzungs-Spielräume.....	48
1.	Einbindung der PRO	48
2.	Einrichtung des Systems der getrennten Abfallsammlung.....	48
3.	Weitere Sammelsysteme	50
4.	Sozialwirtschaftliche Einrichtung (SEE).....	51
5.	Einbindung der öRE	53
6.	Fazit.....	55
III.	Die Getrenntsammlungspflicht der öRE aus dem Kreiswirtschaftsgesetz kann auch die Grundlage der neuen Herstellerverantwortung bilden	55
IV.	Vereinbarkeit mit den Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung in der AbfRRL	58
1.	Systemverantwortung der PROs.....	58
2.	Sammlung durch die öRE.....	58
V.	Privilegierung der SEE.....	60
VI.	Kostenübernahme durch die PROs.....	60
VII.	Übergabe der gesammelten Textilabfälle an die PROs und Verwertung	61
VIII.	Behördliches Herstellerregister	63
E.	Zusammenfassung	65
	Abkürzungsverzeichnis.....	67

A. Einleitung

Am 1. Januar 2025 ist die Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (künftig: *örE*) für Textilabfälle, die in privaten Haushalten anfallen und den *örE* überlassen werden, nach § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6, S. 2 KrWG in Kraft getreten. § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG dient der Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 Uabs. 3 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.08.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.¹

Obwohl eine Verpflichtung der *örE* zur getrennten Sammlung von Textilabfällen erst seit dem 1. Januar 2025 gilt, sind die *örE* in Deutschland schon seit vielen Jahren in der Alttextilsammlung engagiert und sammeln mittels verschiedener Sammelsysteme Alttextilien aus privaten Haushalten ein. Ein erheblicher Teil aller getrennt gesammelten Textilabfälle werden in kommunalen Sammlungen erfasst. Neben den *örE* sind traditionell auch gemeinnützige und gewerbliche Sammler am Markt tätig, die sich auf entsprechende Ausnahmetatbestände von der Überlassungspflicht der privaten Haushalten gegenüber den *örE* nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 KrWG stützen können. Schon jetzt besteht daher in Deutschland ein dichtes Netz an Sammelstellen für Alttextilien, im Wesentlichen in Form von Depotcontainern im öffentlichen Straßenland. Die straßenrechtliche Erlaubnisfähigkeit von Sondernutzungen für Depotcontainer ist häufig Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. Die Quote für die Getrenntsammlung von Textilabfällen betrug in Deutschland schon 2018 – also vor dem Inkrafttreten der Getrenntsammlungspflicht – 64 %² und lag damit deutlich über der Sammelquote in Europa mit derzeit durchschnittlich 15 %.³

Der Alttextilienmarkt befindet sich seit einigen Monaten in einer strukturellen Krise. Die Alttextilmenge wächst durch den Aufschwung von Ultrafast Fashion und Fast Fashion stark an, wobei die Textilqualität der gesammelten Alttextilien rapide abnimmt. Die Verkürzung der Lebenszyklen der Textilien führt zu sinkenden Preisen auf den Wiederverwertungs- und Exportmärkten. Zudem macht die mindere Qualität der Sammelware eine Wiederverwendung oder hochwertige Verwertung zunehmend schwierig. Diese Entwicklung und die anhaltende Dauer der Krisen und Kriege in einigen früheren Exportmärkten sowie die Sättigung der Märkte in Afrika mit Billigimporten aus China bringen die Strukturen in Deutschland derzeit in eine schwierige Lage. Mangels Rentabilität stellen gewerbliche und zum Teil auch gemeinnützige Sammler ihre Tätigkeiten ein. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger werden aufgefordert, die Kosten der Sammlung und Entsorgung von Alttextilien zu übernehmen. Ein zukünftiges System sollte daher auch ein Instrument sein, um derartige Krisen zu bewältigen⁴.

¹ Abfallrahmenrichtlinie – AbfRRL.

² Homann, AbfallR 2025, 167, 168.

³ Dachverband FairWertung e.V., Wohin mit den Alttextilien?, 27.10.2025, S. 11; Homann, AbfallR 2025, 167, 168 mit Fußnoten 15 nennt für Europa eine Getrenntsammelquote von 22%.

⁴ Pressemitteilung des BVSE vom 21.11.2024; siehe auch Thärichen, Müll und Abfall 2025, 373.

Mit der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98/EG über Abfälle; nachfolgend auch: *AbfRRL*) soll nun in Umsetzung der EU-Textilstrategie eine **Erweiterte Herstellerverantwortung** für Textilien auch in Deutschland eingeführt werden⁵.

Das vorliegende Gutachten beschäftigt sich mit der Frage, wie die novellierte Abfallrahmenrichtlinie in Deutschland möglichst unter Beibehaltung der bestehenden und bei den Benutzern etablierten Sammelstrukturen umgesetzt werden kann.⁶

Dafür werden zunächst die wesentlichen Inhalte der neuen Abfallrahmenrichtlinie dargestellt (nachfolgend Abschnitt B.). Anschließend werden in Deutschland schon bestehende Instrumente der Erweiterten Herstellerverantwortung skizziert (Abschnitt C.). Im letzten Schritt wird ein Vorschlag zur Umsetzung der novellierten Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht unter umfassender Würdigung des Richtlinien textes gemacht (Abschnitt D.).

B. Wesentliche Inhalte der neuen Abfallrahmenrichtlinie

Im Folgenden werden die insbesondere für die getrennte Sammlung von gebrauchten Textilerzeugnissen sowie deren Abfälle wesentlichen Aspekte der Richtlinie zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) zur Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien dargestellt.

I. Überblick

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2019 die Mitteilung „Der europäische Green Deal“⁷ vorgelegt, mit dem Wege von der linearen zu einer kreislaforientierten Wirtschaft aufgezeigt werden. Eines der wichtigsten Elemente des „Green Deals“ ist der **Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft** (CEAP II).⁸

Zur Umsetzung dieses Aktionsplans hat die EU-Kommission sowohl im Produkt- als auch im Abfallbereich mehrere Regelwerke, insbesondere EU-Verordnungen (VO), die nach Art. 288

⁵ Richtlinie (EU) 2025/1892 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. September 2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 S. 3; 2009 L 127 S. 24), ABl. L vom 26.9.2025.

⁶ Nach der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie müssen (auch) künftig „Systeme der getrennten Abfallsammlung“ (siehe Art. 22c Abs. 8 AbfRRL) für gebrauchte in Anhang IVc der RL aufgeführte Textilerzeugnisse usw. eingerichtet werden. Die Richtlinie gibt aber keine „Sammeltechnik“ wie z.B. die Depotcontainersammlung im öffentlichen Straßenraum vor. Fragen der Umsetzung einzelner Sammeltechniken wie z.B. die Erforderlichkeit einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Sammelcontainern für Alttextilien sind deshalb nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

⁷ Mitteilung der KOM, der „Europäische Grüne Deal“ vom 11.12.2019, COM (2019) 640 final.

⁸ Mitteilung der KOM, „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa“, vom 11.03.2020, COM (2020) 98 final (Circular Economy Action Plan – CEAP II).

Abs. 2 AEUV in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten, auf den Weg gebracht.⁹ Neben der EU-ÖkodesignVO¹⁰, die die Zielsetzung verfolgt, nachhaltige, insbesondere reparierbare und recycelbare Produkte zur Norm im EU-Binnenmarkt zu machen und die Umwelt- und Klimaauswirkungen der Produkte zu verringern¹¹, umfasst der Aktionsplan auch spezifisch abfallrechtliche Regelwerke.

Teil der Umsetzung des CEAP II im Abfallbereich ist die **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie**. Am 05.07.2023 hat die Kommission ihren Vorschlag zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie¹² vorgelegt. Sie behandelt dabei lediglich zwei Stoffströme mit:

- Regelungen zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung und
- Regelungen zur Umsetzung einer EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien.¹³

Um einen Anreiz für die kreislauffähige Gestaltung von Textilien zu schaffen und entstehende Abfälle nachhaltiger zu bewirtschaften, sollen Hersteller die sogenannte **erweiterte Herstellerverantwortung** für in Anhang IVc der Richtlinie aufgeführte Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse oder Schuhe (nachfolgend: zusammenfassend als „*Textilien*“ bezeichnet) übernehmen.

Hauptziel der neuen Vorschriften ist ein **Bewirtschaftungssystem** für die Sammlung, Sortierung, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Textilien sowie deren Abfälle. Ferner sollen **Anreize für Hersteller** geschaffen werden, bei der Gestaltung ihrer Erzeugnisse die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft zu beachten.¹⁴

Vorgesehen sind dafür folgende **Neuregelungen**:

⁹ Insbesondere Verordnung (EU) 2024/1781 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von „Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte“; Richtlinie über gemeinsame Vorschrift zur Förderung von Reparatur von Waren (Entwurf), EU-Verordnung über Batterien und Altbatterien (Entwurf), Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, ABl. L, 2025/40; Verordnung (EU) 2023/1542 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG vom 12. Juli 2023, ABl. L 191/1; Vorschlag für eine Verordnung über Anforderungen an die kreislauffähige Konstruktion von Fahrzeugen und über die Entsorgung von Altfahrzeugen, COM (2023) 451 final, 2023/0284 (COD); zu den Entwicklungslinien des Kreislaufwirtschaftsrechts in Europa siehe Petersen, DVBl. 2024, 1441 ff.

¹⁰ VO (EU) 2024/1781 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte vom 13.06.2024, ABl. 2024/1.

¹¹ Dazu Petersen, DVBl. 2024, 1441, 1443.

¹² Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle vom 05.07.2023, COM (2023) 420 final, 2023/0234 (COD).

¹³ Petersen, DVBl. 2024, 1441, 1446; zur EU-Strategie für nachhaltige und kreislauffähige Textilien siehe auch Erwägungsgrund (2) der Richtlinie zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie, wie vor.

¹⁴ Erwägungsgrund (3) der Richtlinie 2025/1892 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle vom 10.9.2025.

- (1) Die neue Abfallrahmenrichtlinie trifft Regelungen zum **Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien**.¹⁵
- (2) Zur Umsetzung der Anforderungen sollen die Hersteller von Textilien (nachfolgend: Hersteller) in einem **Register** erfasst werden.¹⁶
- (3) Die Verpflichtungen der Hersteller von Textilien im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung sollen von **Organisationen für Herstellerverantwortung** (nachfolgend: PROs) wahrgenommen werden.¹⁷
- (4) Es soll schließlich die **Bewirtschaftung von Textilabfällen** geregelt werden.¹⁸ Die Mitgliedstaaten werden zur Einführung einer durch Qualitäts- und Sorgfaltspflichten gesicherten getrennten Sammlung von Textilien¹⁹ mit dem Ziel der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings verpflichtet. Zielquoten für die Wiederverwendung, das Recycling und die (stoffliche) Verwertung enthält die geänderte Abfallrahmenrichtlinie hingegen nicht.²⁰
- (5) Ergänzt werden die Neuregelungen durch neue Begriffsbestimmungen für
 - Hersteller von Textilien,
 - Bereitstellung auf dem Markt,
 - Organisation für Herstellerverantwortung (Organisation for Producer Responsibility, künftig auch: PRO),
 - Online-Plattform,
 - Fulfilment-Dienstleister,
 - Verbraucher,
 - Endnutzer,
 - sozialwirtschaftliche Einrichtung und
 - unverkauftes Verbraucherprodukt.²¹

¹⁵ Art. 22a AbfRRL.

¹⁶ Art. 22b AbfRRL.

¹⁷ Art. 22c AbfRRL.

¹⁸ Art. 22d AbfRRL.

¹⁹ Siehe dazu bereits jetzt Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL.

²⁰ Vgl. *Petersen*, DVBl. 2024, 1441, 1446.

²¹ Art. 3 Abs. 1 Nr. 4b bis Nr. 4j AbfRRL.

II. Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien (Art. 22a AbfRRL)

1. Art. 22a Abs. 1, 2 AbfRRL

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Hersteller die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, die sie erstmals auf dem Markt bereitstellen, im Einklang mit den Art. 8 und 8a AbfRRL wahrnehmen.²²

Daneben *können* die Mitgliedstaaten auch ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für die Hersteller von Matratzen einrichten.²³

2. Art. 3 Nr. 4b AbfRRL

Wer **Hersteller** im Sinne der Richtlinie und damit Adressat der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien ist, wird zum einen durch eine Auflistung bestimmter Textilien in Anhang IV c der Abfallrahmenrichtlinie und zum anderen durch die Definition des Herstellerbegriffs bestimmt.²⁴

Hersteller von Textilien ist jeder Erzeuger, Einführer oder Vertreiber oder jede sonstige natürliche oder juristische Person der bzw. die unabhängig von der Verkaufsmethode einschließlich mittels Fernabsatzverträgen

- a) in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und Textilien unter eigenem Namen oder unter der eigenen Handelsmarke erzeugt oder konzipieren oder erzeugen lässt und im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates erstmals unter eigenem Namen oder der eigenen Handelsmarke abgibt, oder
- b) in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und in dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats von anderen Wirtschaftsteilnehmern erzeugte Textilien unter eigenem Namen oder der eigenen Handelsmarke weiterverkauft, auf denen der Name, die Marke oder die Handelsmarke dieses anderen Wirtschaftsteilnehmers nicht angegeben ist, oder
- c) in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats erstmals gewerbsmäßig aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland stammende Textilien abgibt, oder

²² Art. 22a Abs. 1 AbfRRL.

²³ Art. 22a Abs. 2 AbfRRL.

²⁴ Art. 3 Nr. 4b AbfRRL.

- d) Textilien 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 **ausgenommen** vom Begriff des Herstellers sind

- Erzeuger, Einführer oder Vertreiber oder sonstige natürliche oder juristische Personen, die gebrauchte Textilien, die als zur Wiederverwendung geeignet eingestuft wurden, oder Textilien, die aus solchen gebrauchten Erzeugnissen oder deren Abfällen oder Teilen davon hergestellt werden, auf dem Markt abgeben, sowie
- selbständige Schneider, die Erzeugnisse nach Maß herstellen.²⁵

Bereitstellung auf dem Markt ist nach Art. 3 Nr. 4c AbfRRL

die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von Textilien zum Vertrieb oder zur Verwendung auf dem Markt eines Mitgliedstaates im Rahmen einer Geschäftstätigkeit.

3. Art. 22a Abs. 3 AbfRRL

Für Hersteller, die Textilien über **Fernabsatzverträge** direkt an Endnutzer in einem Mitgliedstaat verkaufen, und selbst aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese im Wege einer schriftlichen Vollmacht eine in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene juristische oder natürliche Person als Bevollmächtigten benennen, um die Verpflichtungen eines Herstellers im Zusammenhang mit dem Regime der erweiterten Herstellerverantwortung in ihrem Hoheitsgebiet zu erfüllen.²⁶ Ist der Hersteller, der Textilien über Fernkommunikationsmittel verkauft, in einem Drittland niedergelassen, *können* die Mitgliedstaaten eine entsprechende Vorgabe regeln.²⁷

4. Art. 22a Abs. 1 AbfRRL i. V. m. Art. 8 AbfRRL

Art. 8 AbfRRL regelt allgemeine Vorgaben für die **erweiterte Herstellerverantwortung**, die aufgrund der Verweisung in Art. 22a Abs. 1 AbfRRL auch für die Hersteller von Textilien gelten:

Nach Art. 8 Abs. 1 Uabs.1 AbfRRL können die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet,

²⁵ Art. 3 Nr. 4b Satz 2 AbfRRL

²⁶ Art. 22a Abs. 3 S. 1 AbfRRL.

²⁷ Art. 22a Abs. 3 S. 2 AbfRRL.

behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses) eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.²⁸

Zu den Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung können nach Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 und Abs. 2 Uabs.1 AbfRRL gehören:

- die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse,
- die Rücknahme von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrigbleiben,
- die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle,
- das Tragen der finanziellen Verantwortung für diese Tätigkeiten,
- die Verpflichtung, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recycelbar ist,²⁹
- geeignete Maßnahmen, um zu fördern, dass Produkte und Bestandteile von Produkten so gestaltet werden, dass von der Herstellung bis zur Verwertung Umwelt und Gesundheit geschützt werden.³⁰

Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 UAbs. 1 AbfRRL können u.a. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Produkten und Bestandteilen von Produkten fördern, die mehrfach verwendbar sind, recycelte Materialien enthalten, technisch langlebig sowie leicht reparierbar und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind. Bei diesen Maßnahmen sind die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus, die Abfallhierarchie sowie gegebenenfalls das Potential für mehrfaches Recycling zu berücksichtigen.³¹

Art. 8 AbfRRL stellt die Einführung von Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung und die Auswahl der Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung in das **Ermessen** des Mitgliedstaates („können“). Art. 22a Abs. 1 AbfRRL schränkt dieses Ermessen ein und *verpflichtet* die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Hersteller von in Anhang IVc aufgeführten Textilerzeugnissen, mit Textilien zusammenhängenden Erzeugnissen oder Schuhen, die sie erstmals auf dem Markt bereitstellen, die erweiterte Herstellerverantwortung im Einklang mit Art. 8 AbfRRL wahrnehmen. Nur die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung für die Hersteller von Matratzen steht nach der Neuregelung in Art. 22a Abs. 2 AbfRRL im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Ergänzt werden insbesondere in Art. 22a AbfRRL weitere spezifische Bestimmungen für die erweiterte Herstellerverantwortung der Hersteller von Textilien, die für die Merkmale des Textilsektors relevant sind, insbesondere den hohen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen

²⁸ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 AbfRRL.

²⁹ Zu diesen Maßnahmen siehe Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 AbfRRL.

³⁰ Dazu Art. 8 Abs. 2 UAbs. 1, 2 und Abs. 2 AbfRRL.

³¹ Art. 8 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 AbfRRL.

(KMU) unter den Herstellern, die Rolle von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und die Bedeutung der Wiederverwendung bei der Verbesserung der Nachhaltigkeit der Textilwertschöpfungskette.³²

5. Art. 22a Abs. 1 AbfRRL i.V.m. Art. 8a AbfRRL

Die Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung können auch die Einrichtung von **Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung** umfassen.³³ In diesem Fall gelten die allgemeinen Mindestanforderungen nach Art. 8a AbfRRL. Diese Mindestanforderungen gelten auch, wenn nach anderen Gesetzgebungsakten der Union Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet werden.

In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 2 AbfRRL sorgen für

- a) die genaue Definition der **Rollen und Verantwortlichkeiten** aller einschlägigen beteiligten Akteure, einschließlich Hersteller von Erzeugnissen, die Produkte in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringen, Organisationen, die für diese Hersteller eine erweiterte Herstellerverantwortung wahrnehmen [diese werden nachfolgend auch als „PRO“ bzw. „PROs“ abgekürzt], private und öffentliche Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Behörden und gegebenenfalls Einrichtungen für die Wiederverwendung und für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie gemeinnützige Unternehmen;
- b) die Festlegung messbarer **Abfallbewirtschaftungsziele** im Einklang mit der Abfallhierarchie, mit denen mindestens die für das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung relevanten quantitativen Zielvorgaben gemäß der Abfallrahmenrichtlinie erreicht werden sollen,³⁴ und die Festlegung anderer quantitativer Vorgaben und/oder qualitativer Zielsetzungen, die in Bezug auf das System der erweiterten Herstellerverantwortung für relevant erachtet werden;
- c) ein **Berichterstattungssystem** zur Erhebung von Daten über die Produkte, die von den unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallenden Herstellern von Erzeugnissen in dem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden, von Daten über die Sammlung und Behandlung von Abfällen, die durch diese Produkte entstehen, gegebenenfalls mit Angabe der Abfallmaterialströme und von anderen Daten, die für die Zwecke der Erreichung der Zielvorgaben relevant sind;

³² Erwägungsgrund 25.

³³ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL.

³⁴ Art. 8a Abs. 2 b) verweist außerdem noch auf die Zielvorgaben der – inzwischen aufgehobenen – Richtlinie 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie), der Richtlinie 2005/53/EG (Altfahrzeugrichtlinie), der inzwischen ebenfalls aufgehobenen Richtlinie 2006/66/EG (Batterierichtlinie) und der Richtlinie 2012/19/EU (WEERichtlinie, Elektro und Elektronikaltgeräte).

- d) die Gewährleistung der **Gleichbehandlung** von Herstellern von Erzeugnissen unabhängig vom Herkunftsland und Größe und ohne übermäßigen Regulierungsaufwand für die Hersteller, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die Produkte in geringen Mengen herstellen.

Diese Vorgaben für das „Regelungsprogramm“ der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung werden durch entsprechende Vorgaben in Art. 22a AbfRRL ergänzt bzw. teilweise „ersetzt“.

Werden Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet, treffen die Mitgliedstaaten nach Art. 8a Abs. 3 AbfRRL die erforderlichen **Maßnahmen**, um sicherzustellen, dass Hersteller oder PROs:

- a) eine klar definierte **Abdeckung** in Bezug auf ein geographisches Gebiet, Produkte und Materialien haben, die sich nicht auf die Bereiche beschränken, in denen die Sammlung und Bewirtschaftung von Abfällen am profitabelsten ist;
- b) in den Bereichen im Sinn des Art. 8a Abs 3 Buchstabe a AbfRRL **Abfallsammelsysteme** im gebotenen Umfang bereitstellen;
- c) über die erforderlichen **finanziellen Mittel oder finanziellen und organisatorischen Mittel** verfügen, um ihren Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nachzukommen;
- d) einen geeigneten **Eigenkontrollmechanismus** einrichten, gegebenenfalls unterstützt durch regelmäßig erfolgende unabhängige Prüfungen zur Bewertung;
 - i. ihrer Finanzverwaltung, einschließlich der Einhaltung der Anforderungen gemäß Art. 8a Abs. 4 Buchstaben a und b AbfRRL,
 - ii. der Qualität der gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchstabe c AbfRRL erhobenen und übermittelten Daten sowie der Anforderung in der VO (EG) Nr. 1013/2006³⁵;
- e) **Informationen** zur Erfüllung der Zielvorgaben für die Abfallbewirtschaftung gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchstabe b AbfRRL öffentlich zugänglich machen, sowie im Falle der gemeinsamen Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung auch Informationen zu
 - i. ihren Eigentums- und Mitgliederverhältnissen;

³⁵ Abfallverbringungsverordnung; neu: Verordnung (EU) 2024/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.04.2024 über die Verbringung von Abfällen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1056 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006.

- ii. den von den Herstellern von Erzeugnissen pro verkaufter Einheit oder pro in Verkehr gebrachter Tonne des Produkts geleisteten finanziellen Beiträgen und
- iii. dem Verfahren für die Auswahl von Abfallbewirtschaftungseinrichtungen.

Auch diese Anforderungen werden durch spezifische Bestimmungen für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien ergänzt bzw. ersetzt.

Schließlich werden mit der allgemeinen Regelung für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung in Art. 8a AbfRRL auch Regelungen zur **Kostenanlastung** bei den Herstellern getroffen. Nach Art. 8a Abs. 4 UAbs. 1 Buchstabe a AbfRRL treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die von den Herstellern von Erzeugnissen geleisteten finanziellen Beiträge zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung die Kosten für die vom Hersteller in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Produkte decken für

- a) die getrennte Sammlung von Abfällen und des anschließenden Transports sowie der Behandlung der Abfälle;
- b) die Bereitstellung geeigneter Informationen für die Abfallbesitzer und
- c) die Erhebung und Übermittlung von Daten.

Für die Kostenanlastung bei den Herstellern gibt Art. 8a Abs. 4 UAbs. 1 Buchstabe b AbfRRL weiter vor, dass bei gemeinsamer Wahrnehmung der Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung die Kosten möglichst **produktspezifisch oder für Gruppen vergleichbarer Produkte** festgesetzt werden. Bei der Festsetzung der Kosten sind insbesondere die Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recycelbarkeit sowie das Vorhandensein gefährlicher Stoffe bei den Produkten bzw. Gruppen vergleichbarer Produkte zu berücksichtigen. Erforderlich ist danach ein vom Lebenszyklus ausgehender Ansatz, der auf die in den einschlägigen Unionsrechtsvorschriften festgelegten Anforderungen abgestimmt ist und gegebenenfalls auf harmonisierten Kriterien beruht, damit der Binnenmarkt reibungslos funktioniert.

Art. 8a Abs. 4 UAbs. 1 Buchstabe c AbfRRL gibt als allgemeine Anforderung vor, dass die den Herstellern anzulastenden Kosten nicht höher ausfallen als die Kosten, die mit der kosteneffizienten Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung verbunden sind. Diese Kosten müssen zwischen den betroffenen Akteuren transparent festgelegt werden. Auch hinsichtlich dieser Regelungen werden in Art. 22a AbfRRL teils ergänzende oder ersetzende Regelungen getroffen.

6. Art. 22a Abs. 6 AbfRRL

Die Mitgliedstaaten definieren genau^{36,37} die **Rollen und Verantwortlichkeiten** der einschlägigen an der Umsetzung, der Überwachung und der Überprüfung des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteure.³⁸ Art. 22a Abs. 6 AbfRRL wiederholt damit die Vorgabe aus Art. 8a Abs. 1a AbfRRL, ohne dass Unterschiede erkennbar werden.

7. Art. 22a Abs. 7 AbfRRL, Art. 8a Abs. 6 AbfRRL

Nach Art. 8a Abs. 6 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten einen regelmäßigen **Dialog** zwischen den einschlägigen an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteure sicher.

Art. 8a Abs. 6 AbfRRL nennt als mögliche **beteiligte Akteure**:

- Hersteller und Vertreiber,
- private und öffentlichen Abfallbewirtschaftungseinrichtungen,
- örtliche Behörden,
- zivilgesellschaftliche Organisationen und gegebenenfalls gemeinnützige Akteure,
- Netzwerke für die Wiederverwendung und Reparatur sowie Einrichtungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung.

Anknüpfend daran regelt Art. 22a Abs. 7 AbfRRL, dass die Mitgliedstaaten „in Übereinstimmung mit Art. 8a Absatz 6“ AbfRRL dafür sorgen, dass **einschlägige Akteure** in die Umsetzung des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung eingebunden werden. Zu diesen relevanten Akteuren gehören mindestens

- a) Hersteller, die Produkte auf dem Markt bereitstellen,
- b) Organisationen, die Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern, die Produkte auf dem Markt bereitstellen, umsetzen,
- c) private oder öffentliche Abfallbewirtschaftungsunternehmen,
- d) kommunale Behörden,
- e) im Bereich der Wiederverwendung und der Vorbereitung zur Wiederverwendung tätige Unternehmen

³⁶ englische Fassung: „clearly“.

³⁷ in Übereinstimmung mit Art. 8a Abs. 1 AbfRRL.

³⁸ Art. 22a Abs. 6 AbfRRL.

und

- f) sozialwirtschaftliche Einrichtungen, einschließlich lokaler Sozialunternehmen.³⁹

In welcher Form die benannten Akteure in die Umsetzung des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung einzubeziehen sind, regelt Art. 22a Abs. 7 AbfRRL nicht.

8. Art. 22a Abs. 8 bis 11 AbfRRL

Die Regelungen in Art. 22a Abs. 8 bis 11 AbfRRL konkretisieren die **Kosten**, die von den Herstellern von Textilien im Rahmen der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung zu tragen sind.

Als speziellere Regelung geht Art. 22a Abs. 8 bis 11 AbfRRL der Regelung in Art. 8a Abs. 4 UAbs. 1a AbfRRL vor.

Gemäß Art. 22a Abs. 8 bis 11 AbfRRL haben die Hersteller von Textilien die folgenden Kosten zu tragen:

a. Kosten der Sammlung von gebrauchten Textilien einschließlich deren Abfälle und anschließende Abfallbewirtschaftung

Diese Kosten umfassen

- i) die Kosten für die **getrennte Sammlung** derjenigen gebrauchten Erzeugnisse, die zur Wiederverwendung bestimmt sind, und für die getrennte Sammlung von Abfällen, die zur Wiederverwendung vorbereitet werden und für das Recycling,
- ii) die **Beförderungskosten** für diese Erzeugnisse und Abfälle zwecks anschließender Sortierung zur Wiederverwendung, zur Vorbereitung für die Wiederverwendung und zum Recycling,
- iii) die Kosten für die Sortierung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und andere **Verwertungsverfahren** sowie für die Beseitigung der gesammelten gebrauchten Erzeugnisse und Abfälle,
- iv) die Kosten für Sammlung, Beförderung und Behandlung von **Abfällen**, die infolge von Tätigkeiten nach (i), (ii) und (iii) entstanden sind, die von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen (social economy entity, künftig auch: SEE) und anderen Akteuren, die Teil des Sammelsystems gemäß Art. 22c Abs. 8 und 11 AbfRRL sind, durchgeführt wurden.

³⁹ Art. 22a Abs. 7 AbfRRL.

Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a (iv) AbfRRL nennt ausdrücklich auch das Sammelsystem nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL, d. h. die (eigenen) Sammlungen der SEE. In Art. 22c Abs. 11 AbfRRL wird geregelt, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass SEE ihre eigenen Sammelstellen für die getrennte Sammlung beibehalten und betreiben dürfen. Zwar nennt Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a (iv) AbfRRL das SEE-Sammelsystem nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL ausdrücklich nur im Zusammenhang mit der Kostentragung der Hersteller für Sammlung, Beförderung und Behandlung von *Abfällen*, die infolge der Tätigkeiten unter den Ziffern i, ii und iii des Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a AbfRRL entstanden sind. Es besteht jedoch kein begründeter Zweifel daran, dass die unter (i) bis (iii) des Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a AbfRRL genannten Kosten von den Herstellern der Textilien auch insofern zu tragen sind, als sie bei Sammlungen der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen anfallen.

b. Kosten für die Durchführung von Erhebungen über die Zusammensetzung der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle

Die Mitgliedstaaten müssen bis zum 1. Januar 2026 und danach alle fünf Jahre eine **Erhebung** über die **Zusammensetzung** der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle durchführen, um den Anteil der Textilien darin zu ermitteln.⁴⁰ Die Kosten dafür haben die Hersteller der Textilien nach Art. 22a Abs. 8 Buchstabe b AbfRRL zu tragen.

c. Kosten für die Bereitstellung von Informationen

Die Hersteller müssen auch die Kosten für die Bereitstellung von Informationen, unter anderem im Rahmen geeigneter Informationskampagnen, zu nachhaltigem Konsum, Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, einschließlich Reparatur, Recycling, anderen Formen der Verwertung und Beseitigung von Textilien bezahlen.⁴¹

d. Kosten der Datenerhebung und Berichterstattung

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission für jedes Kalenderjahr die Daten zur Umsetzung der Zielvorgaben nach Art. 11 Abs. 2 Buchstaben a bis e AbfRRL und die Daten zu Art. 11 Abs. 3 AbfRRL übermitteln.⁴² Die Erhebung dieser Daten und die Berichterstattung haben die Hersteller von Textilien ebenfalls zu bezahlen.⁴³

⁴⁰ Art. 22d Abs. 6 AbfRRL.

⁴¹ Art. 22a Abs. 8 Buchstabe c AbfRRL.

⁴² Art. 37 Abs. 1 AbfRRL.

⁴³ Art. 22a Abs. 8 Buchstabe d AbfRRL.

e. Förderung von Forschung und Entwicklung

Schließlich haben die Hersteller die Kosten für die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Verbesserung der Produktgestaltung für die in Art. 5 der Ökodesignverordnung (VO (EU) 2024/1781) aufgeführten Produktaspekte und von Abfallvermeidungs- und -bewirtschaftungsmaßnahmen im Einklang mit der Abfallhierarchie zu tragen. Dabei geht es insbesondere darum, das Faser-zu-Faser-Recycling auszubauen und langlebige, wiederverwendbare und recyclingfähige Textilien, die keine bedenklichen Stoffe enthalten, zu entwickeln. Die Unionsvorschriften über staatliche Beihilfen bleiben dabei unberührt.⁴⁴

f. Kosten für Textilabfälle in gemischten Siedlungsabfällen

Die Mitgliedstaaten *können* den Herstellern von Textilien ganz oder anteilig auch die Kosten für Textilabfälle anlasten, die in gemischte Siedlungsabfälle gelangen.⁴⁵

g. Kosten der Sammlung, der Beförderung, der Sortierung und Entsorgung von gebrauchten Textilien

Nach Art. 22a Abs. 10 und 11 AbfRRL müssen den Herstellern auch die Kosten nach Art. 22a Abs. 8 AbfRRL, also insbesondere die Kosten für Sammlung, Beförderung und Behandlung für **gebrauchte Erzeugnisse und für Abfälle** von solchen Textilien angelastet werden. Dies ist deshalb erforderlich, weil bestimmte Lieferanten nicht als Hersteller im Sinne des Art. 3 Abs. 4b AbfRRL gelten. Es handelt sich dabei um Erzeuger, Einführer oder Vertreiber oder sonstige natürliche oder juristische Personen, die gebrauchte in Anhang IVc aufgeführte Textilien, die als zur Wiederverwendung geeignet eingestuft wurden, oder in Anhang IVc aufgeführte Textilien, die aus solchen gebrauchten Erzeugnissen oder deren Abfällen oder Teilen davon hergestellt werden, auf dem Markt abgeben. Die Regelungen in Abs. 10 und Abs. 11 unterscheiden sich dahingehend, ob es am 16.10.2025 – dem Inkrafttreten der geänderten AbfRRL – bereits ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in dem betreffenden Mitgliedstaat gab bzw. gibt oder ob ein solches in dem betreffenden Mitgliedstaat erst geschaffen wird.⁴⁶

9. Art. 22a Abs. 12 AbfRRL

Gemäß Art. 22a Abs. 12 AbfRRL dürfen die nach Art. 22a Abs. 8 AbfRRL von den Herstellern von Textilien zu tragenden Kosten die Kosten nicht übersteigen, die mit der **kosteneffizienten Bereitstellung** der entsprechenden Dienstleistungen verbunden sind. Die Kosten sind zwischen den einschlägigen Akteuren nach Abs. 7 **transparent** festzulegen. Dies entspricht den

⁴⁴ Art. 22a Abs. 8 Buchstabe e AbfRRL.

⁴⁵ Art. 22a Abs. 9 AbfRRL.

⁴⁶ Vgl. die Regelungen in Abs. 10 und 11 jeweils am Ende.

Vorgaben aus Art. 8a Abs. 4 UAbs. 1 Buchstabe c AbfRRL und geht der Bestimmung in Art. 8a AbfRRL als speziellere Vorschrift vor.

10. Art. 22a Abs. 14 AbfRRL

Art. 22a Abs. 14 AbfRRL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die Regime der erweiterten Herstellerverantwortung bis zum 17. April 2028 eingerichtet haben müssen.

11. Art. 22a Abs. 13 und Abs. 15 bis 17 AbfRRL

Art. 22a Abs. 13 und Abs. 15 bis 17 AbfRRL treffen Regelungen, die Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister betreffen, die im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant sind.

III. Nationales Herstellerregister, Art. 22b AbfRRL

Die Mitgliedstaaten müssen ein **Register** der Hersteller von Textilien erstellen, um die Einhaltung von Art. 22a und Art. 22c Abs. 1 AbfRRL durch diese Hersteller zu überwachen. Die Einzelheiten dazu regelt Art. 22b AbfRRL.

Das Register ist eine staatliche Stelle („zuständige Behörde“⁴⁷), bei der sich alle Hersteller registrieren lassen müssen.⁴⁸

Nur dort, wo die Hersteller (oder ihre Organisationen⁴⁹) registriert sind, dürfen sie auch ihre Produkte auf dem Markt anbieten.⁵⁰ Die zuständige Behörde richtet ein elektronisches Antragssystem ein, erteilt die Registrierungen binnen zwölf Wochen und vergibt an die Hersteller Registrierungsnummern gegen Entrichtung einer kostenbasierten und verhältnismäßigen Bearbeitungsgebühr.⁵¹

Bei Antragsstellung haben die Hersteller bestimmte Informationen anzugeben⁵²:

- Name, Handelsmarke, Markennamen (sofern vorhanden), Anschrift, Kontaktdaten, zentrale Kontaktstelle;
- Nationale Kennnummer, Handelsregisternummer (oder gleichwertige amtliche Registernummer), Steueridentifikationsnummer;
- Codes der Kombinierten Nomenklatur zur Bezeichnung der Textilerzeugnisse, die der Hersteller erstmals auf dem Markt bereitstellen will;

⁴⁷ Siehe Art. 22b Abs. 6 AbfRRL.

⁴⁸ Art. 22b Abs. 1, 2 AbfRRL.

⁴⁹ Vgl. Art. 22b Abs. 5 UAbs. 2 AbfRRL.

⁵⁰ Art. 22b Abs. 3 AbfRRL.

⁵¹ Art. 22b Abs. 6 AbfRRL.

⁵² Art. 22b Abs. 4 AbfRRL.

- Name, Kontaktdaten, Identifikationsnummern u. a. der Organisation für Herstellerverantwortung, und die Vollmacht des Herstellers, den die sie vertritt;
- Erklärung zur Bestätigung, dass die übermittelten Angaben wahrheitsgemäß sind.

Wenn die für die Registrierung gemäß Art. 22b Abs. 4 erforderlichen Informationen und Unterlagen nicht oder nicht (vollständig) vorgelegt werden oder wenn der Hersteller die Anforderungen gemäß Art. 22b Abs. 4 d AbfRRL nicht mehr erfüllt, kann die zuständige Behörde die Registrierung ablehnen oder rückgängig machen.⁵³

IV. Organisationen für Herstellerverantwortung, Art. 22c AbfRRL

1. Art. 22c Abs. 1 AbfRRL

Nach Art. 22c Abs. 1 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Hersteller von Textilien eine Organisation für Herstellerverantwortung damit **beauftragen**, ihre Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Art. 22a AbfRRL in ihrem Namen zu erfüllen.

Eine „**Organisation für Herstellerverantwortung**“ ist nach Art. 3 Nr. 4d AbfRRL eine Rechtsperson, die **finanziell oder finanziell und operativ** für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern sorgt. Nach der Begriffsdefinition muss die Organisation für Herstellerverantwortung bei der Wahrnehmung der Verpflichtungen der Hersteller von Textilien im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung nicht selbst operativ tätig sein. Die „finanzielle“ Abwicklung der Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung ist ausreichend.

Art. 22c Abs. 1 AbfRRL regelt die **Verpflichtung** der Hersteller von Textilien, eine Organisation für Herstellerverantwortung damit zu beauftragen, ihre Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung für sie zu erfüllen. Die **Beauftragung einer Organisation für Herstellerverantwortung** mit der Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung durch die Hersteller von Textilien ist danach zwingend und nicht fakultativ⁵⁴. Die Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung soll nach der novellierten Abfallrahmenrichtlinie kollektiv durch die PROs erfolgen, die die Verantwortung für die jeweiligen Hersteller übernehmen. Begründet wird dies damit, dass der Textilsektor zu 99 % aus

⁵³ Art. 22b Abs. 7 AbfRRL.

⁵⁴ Anders dagegen z.B. nach Art. 46 der VO (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.1.2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle: „Die Hersteller *können* einer gemäß Artikel 47 zugelassenen Organisation für Herstellerverantwortung die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung in ihrem Namen übertragen. die Mitgliedstaaten *können* Maßnahmen erlassen, um die Beauftragung einer Organisation für Herstellerverantwortung mit den Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung verbindlich vorzuschreiben.; ebenso: Art. 57 der VO (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien.

kleinen und mittleren Unternehmen besteht. Die verpflichtende Beauftragung von PROs durch die Hersteller soll den Verwaltungsaufwand verringern⁵⁵.

Die Schaffung von PROs und deren Beauftragung durch die Hersteller sind damit Voraussetzung für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilbereich.

Bei den PROs kann es sich auch um staatliche Organisationen handeln⁵⁶. In den Mitgliedstaaten kann es einen oder mehrere PROs geben. Mit Erwägungsgrund 25 werden die Mitgliedstaaten darin bestärkt, die Zulassung mehrerer PROs in Erwägung zu ziehen, um Wettbewerb zu schaffen mit dem Ziel, größere Vorteile für die Verbraucher, mehr Innovationen, niedrigere Kosten, eine Verbesserung der getrennten Sammlung von Textilien und eine größere Auswahl für die Hersteller zu erreichen.

2. Art. 22c Abs. 2 und Abs. 3 AbfRRL

Nach Art. 22c Abs. 2 AbfRRL schreiben die Mitgliedstaaten vor, dass PROs, die die Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller von Textilien zu erfüllen beabsichtigen, einer **Zulassung** durch die zuständige Behörde bedürfen.

Nach Art. 22c Abs. 3 AbfRRL legen die Mitgliedstaaten **Qualifikationskriterien** fest, die die PROs nachweisen müssen, um eine Zulassung zu erhalten bzw. von den Herstellern mit der Erfüllung der Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung beauftragt werden können. Zu den Qualifikationskriterien gehört insbesondere das erforderliche **Fachwissen** in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit.

3. Art. 22c Abs. 5, 6 und Abs. 7 AbfRRL

Art. 22c Abs. 5 AbfRRL regelt Anforderungen an die **finanziellen Beiträge**, die die PROs von den Herstellern von Textilerzeugnissen erheben. Diese finanziellen Beiträge müssen nach Art. 22c Abs. 5 Buchstabe a AbfRRL nach dem **Gewicht** und ggfs. der **Menge** auf der Grundlage der **Ökodesignanforderungen** moduliert werden. Dabei kommen unter anderem die Ökodesign-Anforderungen zum Tragen, die für die Vermeidung von Abfällen von Textilerzeugnissen und für deren Behandlung im Einklang mit der Abfallhierarchie, die Verbesserung der

⁵⁵ Erwägungsgrund 43.

⁵⁶ Erwägungsgrund 43.

ökologischen Nachhaltigkeit und der Kreislauffähigkeit dieser Erzeugnisse am relevantesten sind

Nach Art. 22c Abs. 5 Buchstabe b AbfRRL müssen die finanziellen Beiträge **Einnahmen** der PROs aus

- der Wiederverwendung,
- der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder
- aus den durch Recycling von Textilabfällen gewonnenen Sekundärrohstoffen

berücksichtigen.

Aus der Regelung dürfte nicht folgen, dass die Einnahmen aus der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder aus dem Recycling von Textilabfällen den PROs zustehen. Erzielen die PROs jedoch entsprechende Einnahmen, müssen sie sie bei der Berechnung der finanziellen Beiträge, die von den Herstellern von Textilien erhoben werden (kostenmindernd) berücksichtigen.

Art. 22c Abs. 5 Buchstabe c AbfRRL schreibt schließlich vor, dass bei der Erhebung der finanziellen Beiträge durch die PROs die **Gleichbehandlung** der Hersteller unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrer Größe gewährleistet sein muss. Ungeachtet dessen schreibt Art. 22c Abs. 5 Buchstabe c AbfRRL auch vor, dass diejenigen Hersteller einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die Textilien in kleineren Mengen herstellen, nicht übermäßig belastet werden dürfen.

Art. 22c Abs. 6 regelt die sog. **Ökomodulation**. Hiernach können die Mitgliedsstaaten von den PROs verlangen, bei der Erhebung der finanziellen Beiträge andere als die in der ÖkodesignVO⁵⁷ festgelegten Kriterien für nachhaltige Produkte zu berücksichtigen. Um Praktiken der Ultrafast-Fashion und der Fast-Fashion entgegenzuwirken, sollen dann die Beiträge auf der Grundlage der Praktiken der Hersteller in Bezug auf die Textilerzeugnisse moduliert werden, gestützt auf die sich aus diesen Praktiken ergebende Produktlebensdauer, die Länge der Nutzungsdauer dieser Produkte über den Erstnutzer hinaus und den Beitrag dieser Produkte zur Schließung des Kreislaufs, indem Textilabfälle zu Rohstoffen für neue Produktionsketten umgewandelt werden. Hier wird dann z.B. die Häufigkeit oder der Zeitpunkt neu hinzugefügter Verkaufsangebote eine Rolle spielen.

Nach Art. 22c Abs. 7 AbfRRL kann die Kommission bei Bedarf, um Verzerrungen des Binnenmarkts zu vermeiden und die Kohärenz mit den Ökodesign-Anforderungen sicherzustellen,

⁵⁷ Verordnung (EU) 2024/1781 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte vom 13.06.2024, ABI. L, 2024, 1.

Durchführungsrechtsakte erlassen, in denen sie die Kriterien für die Gebührenmodulation der finanziellen Beiträge – nicht aber deren konkrete Beträge – festlegt.

4. Art. 22c Abs. 8 und Abs. 9 AbfRRL

Nach Art. 22c Abs. 8 S. 1 AbfRRL sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die PROs ein **System der getrennten Abfallsammlung** für gebrauchte Textilien sowie deren Abfälle **einrichten**, und zwar im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, in dem die Erzeugnisse erstmals auf dem Markt bereitgestellt werden.

Danach müssen die PROs ein „System der getrennten Abfallsammlung“ für gebrauchte Textilien und deren Abfälle „einrichten“. Die Formulierung von Art. 22c Absatz 8 Satz 1 AbfRRL könnte dafür sprechen, dass die PROs Träger der getrennten Sammlung sind.

Unter Berücksichtigung der Begriffsdefinition der „Organisation für Herstellerverantwortung“ in Art. 3 Nummer 4d AbfRRL folgt daraus allerdings nicht, dass die PROs bei der getrennten Sammlung auch selbst operativ tätig werden müssen. Nach der Begriffsdefinition sorgen die PROs finanziell **oder** finanziell und operativ für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern. Die Möglichkeit, dass die PROs auch nur finanziell für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern sorgen, belegt, dass sie *nicht* operativ tätig werden *müssen*. Sie müssen also weder selbst die Sammlung und anschließende Verwertung der Textilien durchführen noch diese organisieren. Sie tragen jedoch die Verantwortung dafür, dass insbesondere ein flächendeckendes Sammelsystem eingerichtet wird, das sich nicht auf die Gebiete beschränkt, in denen die Sammlung und die anschließende Bewirtschaftung der gesammelten Textilien gewinnbringend ist⁵⁸. Die Verantwortung der PROs für das Sammelsystem einschließlich der Gewährleistung der Flächendeckung ergibt sich aus der in Art. 22 c Abs. 8 AbfRRL geregelten Verpflichtung der PROs, das System der getrennten Abfallsammlung „*einzurichten*“ und aus den in Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL geregelten Anforderungen an die Sammelsysteme⁵⁹.

Art. 22c Abs. 8 S. 1 und 2 Buchstaben a bis c AbfRRL regeln **Anforderungen an das System** der getrennten Sammlung für Textilien, die durch weitere Vorgaben in Art. 22c Abs. 9 AbfRRL ergänzt werden.

Im Einzelnen sind dies folgende Vorgaben:

⁵⁸ Zu dieser Anforderung an das Sammelsystem Erwägungsgrund 36: das Sammelnetz muss das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates einschließlich der Gebiete in äußerster Randlage abdecken.

⁵⁹ Zur Flächendeckung siehe Art. 22c Abs. 9 Buchstabe b AbfRRL.

a. Gleichbehandlung

Das System der getrennten Abfallsammlung darf nach Art. 22c Abs. 8 S. 1 AbfRRL **keine Unterscheidung** in Bezug auf Art, Materialzusammensetzung, Zustand, Namen, Marke, Handelsmarke oder Ursprung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates hinsichtlich der Textilien machen.

Diese Vorgabe dürfte so zu verstehen sein, dass alle gebrauchten Textilien sowie deren Abfälle in getrennter Sammlung unabhängig von der Art, der Materialzusammensetzung, des Zustands, der Namen, der Marke, der Handelsmarke oder des Ursprungs im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates erfasst werden müssen. Eine Differenzierung bei den finanziellen Beiträgen, die die Hersteller an die PROs zu leisten haben, dürfte dagegen zulässig sein.

b. Einbindung der Akteure im Sinne von Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL

Nach Art. 22c Abs. 8 S. 2 Buchstabe a Halbsatz 1 AbfRRL muss „das System der getrennten Sammlung“ den in Absatz 9 Buchstabe a genannten, nachfolgend aufgelisteten Akteuren die **Sammlung von gebrauchten Textilerzeugnissen sowie deren Abfälle anbieten**:

- sozialwirtschaftliche Einrichtungen (SEE),
- Händler,
- Behörden,
- Dritte, die im Namen dieser Behörden die Sammlung von gebrauchten Textilien sowie deren Abfällen durchführen, sowie
- Betreiber freiwilliger Sammelstellen.

Die Regelung ist in mehrfacher Hinsicht offen und eröffnet den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung Spielräume. Bei dem „System der getrennten Abfallsammlung“ dürfte es sich nicht um eine eigenständige Organisation z. B. als juristische Person handeln. Das System der getrennten Abfallsammlung ist vielmehr nach Art. 22c Absatz 8 Satz 1 AbfRRL eine „Einrichtung“ der PROs.⁶⁰

Die Formulierung in Absatz 8 Satz 2 Buchstabe a des Art. 22c AbfRRL, wonach den oben genannten Akteuren die Sammlung von gebrauchten Textilerzeugnissen *anzubieten* ist, lässt offen, ob die Sammlung durch diese Akteure gleichwohl eigenständig erfolgt, oder ob sie in die von den PROs eingerichteten getrennten Sammlungen als deren Auftragnehmer/Beauftragte eingebunden sind. Auch die Formulierung in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL, wonach das Sammelsystem gemäß Art. 22c Absatz 8 AbfRRL *„aus Sammelstellen besteht, die von den Organisationen für Herstellerverantwortung und den für sie tätigen*

⁶⁰ Ein Übersetzungsfehler in der deutschen Fassung liegt nicht vor, im englischen Text heißt der Einleitungssatz „The separate collection system shall offer ...“

Abfallbewirtschaftungseinrichtungen in Zusammenarbeit⁶¹ mit einer oder mehreren der folgenden Akteure eingerichtet werden“, ist offen. Eine „Zusammenarbeit“ ist sowohl in Form einer Beauftragung der in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL genannten Akteure durch die PROs als auch in der Form denkbar, dass einer der genannten Akteure, wie z.B. die „Behörden“, die Organisationsverantwortung für das operative System der getrennten Abfallsammlung der Textilien trägt.

Allerdings werden in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL auch Abfallbewirtschaftungseinrichtungen genannt, die „für sie“, also für die PROs, „tätig“ sind. Damit dürfte ein Auftragsverhältnis zwischen den PROs und den Abfallbewirtschaftungseinrichtungen beschrieben sein. Dass hinsichtlich der o. g. Akteure im Unterschied dazu von einer „Zusammenarbeit“ die Rede ist, spricht für deren stärkere organisatorische Eigenständigkeit. Die Akteure organisieren ihre Sammelstellen offenbar selbst.

Nach Erwägungsgrund 36 sollte das Sammelnetz in *Zusammenarbeit* mit „anderen Akteuren, die in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Wiederverwendung tätig sind, wie Gemeinden und Akteure der Sozialwirtschaft“, *organisiert* werden. Auch dort bleibt offen, was unter Zusammenarbeit zu verstehen ist, insbesondere wer die Verantwortung für die operative Durchführung der Sammlung trägt. Die PROs werden in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich angesprochen. Da gemäß Erwägungsgrund 43 (und Art. 22c Abs. 1 AbfRRL) die Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung zwingend kollektiv durch PROs erfolgen soll, obliegt ihnen die Verantwortung für die (flächendeckende) Sammlung, nicht aber die operative Durchführung der Sammlung. Wie die PROs die ihnen obliegenden Pflichten erfüllen (können), bleibt nach dem vorliegenden Entwurf der Richtlinie offen und kann von den Mitgliedstaaten ausgestaltet werden.

Unionsrechtlich ist es danach möglich, durch mitgliedstaatliche Umsetzungsregelungen einem oder mehreren der Akteure die operative Organisation der Sammlung aufzuerlegen.

c. Vorkehrungen für die Sammlung

Nach Art. 22c Abs. 8 S. 2 Buchstabe a 2. Halbsatz AbfRRL trifft „das System der getrennten Sammlung“ die erforderlichen **praktischen Vorkehrungen** für die Sammlung und Beförderung gebrauchter Textilien sowie von deren Abfällen einschließlich der unentgeltlichen Bereitstellung geeigneter Sammel- und Transportbehälter für die Sammelstellen, die Teil des Sammelsystems der Organisation für Herstellerverantwortung sind.

An dieser Stelle ist die Rede von „*Sammelstellen, die Teil des Sammelsystems der Organisation für Herstellerverantwortung sind*“. Auch damit dürfte unionsrechtlich nicht zwingend

⁶¹ Unterstreichung durch die Unterzeichner.

vorgegeben sein, dass die PROs das System der getrennten Sammlung operativ organisieren müssen. Vielmehr dürfen sie bestehende Sammelstellen nutzen.

d. Unentgeltliche Abholung bei den Sammelstellen

Nach Art. 22c Abs. 8 S. 2 Buchstabe b AbfRRL sorgt „das System der getrennten Sammlung“ für die **unentgeltliche Abholung** der von den soeben genannten Sammelstellen **gesammelten gebrauchten Textilien und deren Abfälle**. Diese Vorschrift betrifft die Sammelstellen, die Teil des Sammelsystems für Herstellerverantwortung sind. Die Abholung hat in zeitlichen Abständen zu erfolgen, die auf die Größe des abgedeckten Gebiets sowie die Menge der über diese Sammelstellen üblicherweise gesammelten gebrauchten Textilien und deren Abfälle abgestimmt sind.

Diese Vorgabe bestätigt, dass das „System der getrennten Sammlung“ die Sammelstellen nicht selbst operativ betreiben muss. Sie macht auch deutlich, dass Sammlung und Abholung von unterschiedlichen Trägern erbracht werden können.

e. Unentgeltliche Sammlung von Abfällen bei den Sammelstellen

Nach Art. 22c Abs. 8 S. 2 Buchstabe c AbfRRL sorgt „das System der getrennten Sammlung“ ebenso für die **unentgeltliche Sammlung von Abfällen, die von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen** und anderen Akteuren aus solchen Textilien erzeugt werden, die über die Sammelstellen – die Teil des Sammelsystems sind – gesammelt werden. Dies hat in einer zwischen den Beteiligten koordinierten Weise zu geschehen.

f. Beachtung der Wettbewerbsregeln

Art. 22c Abs. 8 S. 3 AbfRRL gibt schließlich vor, dass eventuelle Absprachen zwischen PROs mit dem Wettbewerbsrecht der Union in Einklang stehen müssen.

g. Flächendeckung

Nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe b AbfRRL muss das in Absatz 8 beschriebene Sammelsystem **das gesamte Hoheitsgebiet** des Mitgliedsstaates abdecken. Dabei müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte
- voraussichtliche Menge an gebrauchten Textilien sowie deren Abfälle
- Zugänglichkeit und geografische Nähe für Endnutzer.

Das Sammelsystem darf sich nicht auf Gebiete beschränken, in denen die Sammlung und anschließende Bewirtschaftung der genannten Erzeugnisse gewinnbringend ist⁶².

h. Steigerung der Sammelmenge

Nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe c AbfRRL muss das Sammelsystem im Sinne von Absatz 8 auf der Grundlage verfügbarer bewährter Verfahren einen stetigen und technisch machbaren Anstieg von gebrauchten Textilien sowie deren Abfällen in der getrennten Sammlung und einen entsprechenden Rückgang in der Sammlung von Siedlungsabfällen erreichen. Auch das haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

5. Art. 22c Abs. 10 AbfRRL

Nach Art. 22c Abs. 10 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass PROs

- kommunalen Behörden,
- sozialwirtschaftlichen Einrichtungen (SEE) oder
- anderen im Bereich der Wiederverwendung tätigen Unternehmen

die **Teilnahme** an dem nach Art. 22 c Abs. 8 AbfRRL eingerichteten System der getrennten Sammlung **nicht verweigern dürfen**. Die genannten Einrichtungen haben mithin einen **Teilnahmeanspruch**.

Unter den Begriff der kommunalen Behörden sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 20 KrWG zu fassen.⁶³

Diese Vorgabe spricht ebenfalls dafür, dass die Akteure, denen nach Art. 22c Absatz 8 Satz 2 Buchstabe a 1. Halbsatz AbfRRL die Sammlung von gebrauchten Textilien und deren Abfälle anzubieten ist, in das von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtende

⁶² Erwägungsgrund 36.

⁶³ Dazu vertieft nachfolgend in Abschnitt D. II. Ziff. 4 dieses Gutachtens.

Sammelsystem eingebunden werden können. Unionsrechtlich ist auch mit dieser „Privilegierung“ der Kommunalbehörden, der SEE und der im Bereich der Wiederverwendung tätigen Unternehmen nicht zwingend determiniert, wer die operative Organisationsverantwortung für das Sammelsystem trägt.

6. Art. 22c Abs. 11 AbfRRL

Gemäß Art. 22c Abs. 11 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten des Weiteren sicher, dass sozialwirtschaftliche Einrichtungen (SEE) ihre eigenen Sammelstellen für die getrennte Sammlung **beibehalten und betreiben** dürfen. Sie müssen ferner hinsichtlich der Standorte der Sammelstelle für die getrennte Sammlung **gleich oder bevorzugt** behandelt werden. Außerdem stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die SEE, die Teil des PRO-Sammelsystems sind, **nicht verpflichtet** werden, gesammelte gebrauchte Textilien sowie deren Abfälle dem bzw. den PROs **zu übergeben**.

Nach Erwägungsgrund 37 kommt den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen (SEE) innerhalb der bestehenden Textilsammelsysteme eine Schlüsselrolle zu: Sie haben das Potenzial, im Einklang mit den Zielen des EU-Aktionsplans für die Sozialwirtschaft⁶⁴ lokale, nachhaltige, partizipative und inklusive Geschäftsmodelle und hochwertige Arbeitsplätze in der Union zu schaffen. Deshalb sollten die Tätigkeiten von SEE, die an der Bewirtschaftung gebrauchter Textilien beteiligt sind, durch die Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung aufrechterhalten und unterstützt werden. Die SEE sollen deshalb - so Erwägungsgrund 37 weiter - innerhalb der Systeme der getrennten Sammlung als Partner betrachtet werden, die die verstärkte Wiederverwendung und Reparatur unterstützen und hochwertige Arbeitsplätze für alle und insbesondere für schutzwürdige Personengruppen schaffen.

Gestützt auf diese Überlegungen werden die SEE nicht nur in Art. 22c Abs. 8 Buchstabe a und Abs. 9 Buchstabe a sowie in Abs. 10 AbfRRL als Akteure genannt, denen die Sammlung anzubieten ist und denen die Teilnahme an dem von den PROs eingerichteten System nicht verweigert werden darf. Art. 22c Abs. 11 AbfRRL „privilegiert“ und schützt die SEE vielmehr noch weitergehend wie folgt:

- Nach Satz 1 dürfen SEE **ihre eigenen Sammelstellen** für die getrennte Sammlung von Textilien beibehalten und betreiben. Dieses Recht besteht „*unbeschadet von Absatz 8 Buchstaben a und b und Absatz 9 Buchstabe a*“. Daraus folgt, dass es sich bei der in Art. 22c Abs. 11 S. 1 AbfRRL genannten Sammlung der SEE um eine Sammlung handelt, die **unabhängig von dem von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtenden System der getrennten Sammlung** besteht. Es handelt sich mithin um eine „eigenständige“ Sammlung der SEE, bei denen die SEE nicht in die von den PROs einzurichtenden Systeme der getrennten Abfallsammlung eingebunden

⁶⁴ Erwägungsgrund (37) nimmt Bezug auf die Mitteilung der Kommission vom 9.12.2021 mit dem Titel „Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft“.

sind. Diese Sammlungen sollen **fortbestehen**. Bei den Standorten der Sammelstellen müssen die SEE überdies gleich oder bevorzugt behandelt werden. Die Kosten für solche „eigenständigen“ Sammlungen der SEE sind – wie sich aus Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a AbfRRL ergibt - von den Herstellern der Textilien zu tragen⁶⁵. Die Richtlinie privilegiert damit lediglich die SEE und nicht die weiteren in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a oder Abs. 10 AbfRRL genannten Akteure, wie insbesondere die kommunalen Behörden oder „andere im Bereich der Wiederverwendung tätige Unternehmen“.

- Satz 2 regelt demgegenüber den Sachverhalt, dass SEE **Teil des von den PROs einzurichtenden Sammelsystems** nach Art. 22 Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL sind. Die Verweisung auf Absatz 9 Buchstabe a des Art. 22c AbfRRL an dieser Stelle ist redaktionell falsch, da die von den PROs einzurichtenden Systeme der getrennten Abfallsammlung ansonsten als Sammlungen nach Absatz 8 des Art. 22c AbfRRL bezeichnet werden. Warum an dieser Stelle auf Absatz 9 Buchstabe a des Art. 22c AbfRRL verwiesen wird, ist unklar.

Art. 22c Abs. 11 AbfRRL verdeutlicht, dass es mindestens zwei verschiedene Systeme der getrennten Abfallsammlung geben kann, nämlich zum einen die von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtenden Sammelssysteme, in die auch die Akteure nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL, also insbesondere die SEE und auch Behörden, eingebunden werden können bzw. müssen. Daneben gibt es die eigenständigen Systeme der getrennten Abfallsammlung der SEE nach Art. 22c Abs. 11 S. 1 AbfRRL.

Dass zwischen den Systemen der getrennten Abfallsammlung, die von den PROs (gegebenenfalls unter Einbindung von Akteuren der Sozialwirtschaft) nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL eingerichtet werden, einerseits und den eigenständigen Systemen der getrennten Abfallsammlung der SEE nach Art. 22c Abs. 11 S. 1 AbfRRL andererseits zu unterscheiden ist, wird auch daraus deutlich, dass in anderen Regelungen (z. B. in Art. 22a Abs. 10 und 11 AbfRRL) auf die „nach Art. 22c Absätze 8 und 11 eingerichteten Sammelstellen“ verwiesen wird.

In Art. 22c Abs. 12 AbfRRL ist von den „*eigenen Sammelstellen für getrennte Sammlung gemäß Absatz 11*“ der SEE die Rede. Auch dies bestätigt, dass die SEE-Systeme der getrennten Sammlung nach Art. 22c Abs. 11 S. 1 AbfRRL nicht mit den PRO-Systemen der getrennten Sammlung nach Art. 22c Abs. 8 (ggf. unter Einbindung der SEE) gleich zu setzen sind.

Die Kosten für beide Sammelssysteme sind nach Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a (i) bis (iv) AbfRRL von den Herstellern zu tragen⁶⁶, die nach Art. 22c Abs. 1 AbfRRL unionsrechtlich zwingend zu verpflichten sind, PROs mit der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung zu beauftragen. Die Finanzierung beider Sammelssysteme erfolgt damit

⁶⁵ Dazu oben II.8.a.

⁶⁶ Dazu oben II.8.a.

über die PROs, die nach der Begriffsdefinition in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL jedenfalls zumindest finanziell für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller sorgen müssen. Die finanziellen Beiträge, die die Hersteller den PROs nach Art. 22c Abs. 5 AbfRRL bezahlen, dienen danach auch der Finanzierung der „eigenständigen“ Sammelsysteme der SEE. Faktisch dürfte damit der Unterschied zwischen der Einbindung der SEE in das von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtende System über Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a und Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL und der eigenständigen Sammlung der SEE nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL gering sein.

Dies gilt umso mehr, als Absatz 8 Satz 2 Buchstabe a und Absatz 9 Buchstabe a des Artikels 22c AbfRRL unionsrechtlich nicht vorgeben, wie die „Zusammenarbeit“ mit den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, Händlern, Behörden oder im Namen dieser Behörden handelnden Dritten rechtlich auszugestalten ist. Nach Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a AbfRRL ist den Akteuren die Sammlung „anzubieten“. Nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL sind die Sammelstellen mit einem oder mehreren der Akteure „einzurichten“. Unionsrechtlich ist es danach möglich, durch mitgliedstaatliche Umsetzungsregelungen einem der Akteure die operative Organisation der getrennten Sammlung aufzuerlegen⁶⁷.

7. Art. 22c Abs. 12 und Abs. 13 AbfRRL

Art. 22c Abs. 12 trifft Regelungen zu **Informationspflichten der SEE**, die eigene Sammelstellen betreiben. Von den Berichtspflichten können nach Art. 22c Abs. 13 SEE ganz oder teilweise ausgenommen werden, wenn die Erfüllung der Berichtspflichten zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für diese Akteure führen würde⁶⁸. Dies dürfte insbesondere für kleinere SEE relevant werden.

8. Art. 22c Abs. 14 AbfRRL

Gemäß Art. 22c Abs. 14 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten auch sicher, dass **die PROs den Endnutzern** (neben den Informationen gemäß Art. 8a Abs. 2 AbfRRL) folgende **Informationen** in Bezug auf nachhaltigen Konsum von Textilien⁶⁹, die die Hersteller erstmals auf dem Markt bereitstellen, zur Verfügung stellen:

- a) die Rolle der Endnutzer im Hinblick auf den Beitrag zur Abfallvermeidung, einschließlich bewährter Verfahren, insbesondere durch Förderung nachhaltiger Konsummuster und sorgfältiger Pflege der Erzeugnisse während der Nutzungsdauer;
- b) verfügbare Wiederverwendungs- und Reparaturmöglichkeiten für Textilien und Schuhe;

⁶⁷ Dazu schon oben unter 4 b.

⁶⁸ Dazu Erwägungsgrund 37.

⁶⁹ Die Richtlinie sagt an diese Stelle weiter: „einschließlich der Möglichkeiten hinsichtlich gebrauchter Erzeugnisse und der Wiederverwendung und des End-of-Life-Managements von Textilien und Schuhen (...)“.

- c) die Standorte der Sammelstellen;
- d) die Rolle der Endnutzer im Hinblick auf ihren korrekten Beitrag zur getrennten Sammlung von gebrauchten Textilien und deren Abfällen, einschließlich durch Spenden;
- e) die Auswirkungen der Herstellung von Textilien, insbesondere des Fast-Fashion-Produktions- und Verbrauchsmodells, des Recyclings und der sonstigen Verwertung und Beseitigung sowie der unangemessenen Entsorgung von Textilabfällen, etwa durch Vermüllung oder Entsorgung als gemischte Siedlungsabfälle, auf Umwelt, menschliche Gesundheit sowie soziale Rechte/Menschenrechte; ferner über die zur Minderung der Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit ergriffenen Maßnahmen.

Nach Art. 22c Abs. 15 AbfRRL müssen die vorstehend genannten Informationen regelmäßig aktualisiert unter Nutzung bestimmter Kommunikationsmittel bereitgestellt werden.

9. Art. 22c Abs. 16 AbfRRL

Sind in einem Mitgliedstaat mehrere PROs mit der Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung für die Hersteller von Textilien beauftragt, stellen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22c Abs. 16 AbfRRL sicher, dass diese PROs **das gesamte Hoheitsgebiet** des Mitgliedstaates mit dem Ziel einer **einheitlichen Dienstleistungsqualität des Systems der getrennten Sammlung** im gesamten Gebiet abdecken. Die Mitgliedstaaten benennen die zuständige Behörde oder ernennen einen unabhängigen Dritten, die bzw. der überwacht, dass die PROs ihren Verpflichtungen auf koordinierte Weise nachkommen; die Überwachung beinhaltet auch die Einhaltung des Wettbewerbsrechts der Union. (Selbstverständlich gilt die Überwachungspflicht auch, wenn nur eine einzige Organisation für Herstellerverantwortung betraut ist.)

10. Art. 22c Abs. 17, Abs. 18 und Abs. 20 AbfRRL

Die Absätze 17, 18 und 20 des Art. 22c AbfRRL betreffen **Einzelfragen** der Organisation für Herstellerverantwortung, nämlich

- die Wahrung der **Vertraulichkeit** unternehmensinterner - und einzelnen Herstellern oder ihren Bevollmächtigten direkt zuordenbarer - Daten durch die PROs,
- die **Weiterleitung von Informationen** durch die Organisation für Herstellerverantwortung an die zuständigen Behörden, und

- die **Offenlegung von Informationen** auf der Website der Organisation für Herstellerverantwortung.

Die Informationen, die auf der Website bekannt zu machen bzw. an die zuständigen Behörden weiterzuleiten sind, betreffen insbesondere die Menge der erstmals auf dem Markt bereitgestellten Erzeugnisse, die Sammelmengen sowie die jeweiligen Anteile an Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling (unter getrennter Angabe des Anteils des Faser-zu-Faser-Recyclings) sowie den Anteil der sonstigen Verwertung und Beseitigung und schließlich auch den Anteil der Ausfuhren von gebrauchten (als wiederverwendbar eingestuft) Textilien und deren Abfälle.

11. Art. 22c Abs. 19 AbfRRL

Gemäß Art. 22c Abs. 19 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die PROs **transparente und diskriminierungsfreie Auswahlverfahren** für Abfallbewirtschaftungseinrichtungen durchführen, die auf transparenten – und „KMU-freundlichen“ – Zuschlagskriterien basieren.

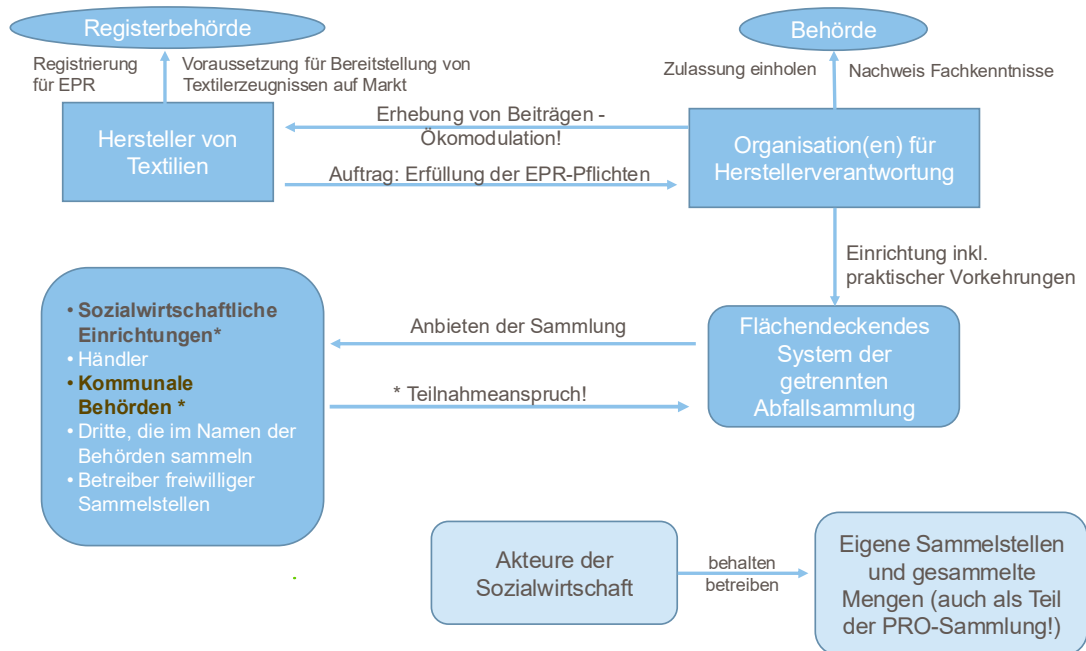
Dies betrifft sowohl Abfallbewirtschaftungsdienstleistungen durch Abfallbewirtschaftungseinrichtungen nach Art. 22c Abs. 9 AbfRRL als auch die anschließende Behandlung von Abfällen.

Zu den soeben genannten Informationen, die die PROs zu veröffentlichen und an die zuständigen Behörden jährlich zu übermitteln haben, gehören auch die Informationen über das Auswahlverfahren für die ausgewählten Abfallbewirtschaftungseinrichtungen.⁷⁰

V. Abbildung: EPR-System nach der AbfRRL

Das sich aus der AbfRRL ergebende Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Beteiligten wird in der nachfolgenden Abbildung in seinen wesentlichen Aspekten hinsichtlich der Sammlung visualisiert:

⁷⁰ Art. 22c Abs. 18 Buchstabe b AbfRRL.



C. Bereits bestehende EPR-Instrumente in Deutschland

Nachdem in dem vorstehenden Abschnitt die wesentlichen Inhalte der AbfallRRL dargestellt wurden, soll nunmehr auf bereits bestehende EPR-Instrumente in Deutschland geblickt werden. Diese Instrumente können bei der Umsetzung der Richtlinie in Deutschland ggfs. als Vorbild dienen.

I. Überblick

Das Instrument der Erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, künftig auch: EPR) ist im deutschen Kreislaufwirtschaftsrecht bereits bekannt, insbesondere im:

- Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (VerpackG),
- Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (ElektroG),
- Gesetz über den Einwegkunststofffonds (EWKFondsG),
- Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (BattG).

Das BattG setzte bisher die Richtlinie 2006/66/EG in deutsches Recht um. Seit dem Inkrafttreten der europäischen Batterieverordnung 2023/1542 (BattVO)⁷¹ gilt es parallel zu ihr weiter. Um ein reibungsloses Zusammenspiel der BattVO mit dem deutschen Recht sicherzustellen, hat das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) am 23.05.2025 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Batterierechts an die VO (EU) 2023/1542 (Batt-EU-AnpG) vorgelegt. Das Gesetz konnte zunächst wegen des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden⁷². Es wurde am 30.9.2025 im Bundestag beschlossen und am 06.10.2025 im Bundesgesetzblatt verkündet⁷³.

Auch im Verpackungsrecht kündigen sich Änderungen an: Die VO 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle ersetzt ab 12. August 2026 die bisherige Richtlinie 94/62/EG⁷⁴. Auch hier wird eine Anpassung des Verpackungsgesetzes erforderlich werden.

⁷¹ Verordnung (EU) 2023/1542, ABl. L 191/56.

⁷² Vetter, NVwZ-RR 2025, 305, 307.

⁷³ BGBl. I 2025 Nr. 233.

⁷⁴ Art. 70 f. der VO 2025/40.

Der besseren Übersicht dient die folgende Tabelle, in der die deutschen Gesetze mit EPR-Systemen und die sie beeinflussenden Rechtsakte der EU dargestellt werden. Außerdem wird angegeben, ob die EU-Rechtsakte ihrerseits auf die europäischen EPR-Mindeststandards in Art. 8 und 8a der AbfRRL verweisen (vgl. hierzu Kapitel B, Abschnitt II.4 und II.5).

Gesetz	EU-Rechtsakt	Verweis auf Art. 8, 8a AbfRRL
VerpackG	RL 94/62/EG	Ja: Art. 7 Abs. 2 der RL
	VO 2025/40	Ja: Art. 45 Abs. 1 der VO, Erwägungsgründe 122, 127 ff.
BattG	RL 2006/66/EG	Nein
BattDG	VO 2023/1542	Ja: Art. 56 Abs. 1 der VO Weitere Formulierung in Art. 59 ff. bzgl. Sammlung fast identisch mit AbfRRL
ElektroG	RL 2012/19/EU	Nein
EWKFondsG	RL 2019/904	Ja: Art. 8 der RL

II. VerpackG und Verordnung (EU) 2025/40

Das Verpackungsgesetz basiert auf einer Richtlinie⁷⁵, die die Einrichtung eines Regimes der Erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 und 8a der AbfRRL vorsieht⁷⁶. Das EPR-System nach dem Verpackungsgesetz beinhaltet, dass sich die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister, einer von den Herstellern sowie von Vertreibern errichteten rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts⁷⁷, registrieren müssen⁷⁸. Die Zentrale Stelle trägt zur effektiven Verfolgung von Fehlverhalten bei und entlastet die staatlichen Vollzugsbehörden⁷⁹. Das Register ist als privat-rechtliche Stiftung organisiert und staatlich befohlen⁸⁰. Neben den ihm anvertrauten Registeraufgaben erfüllt es umfangreiche inhaltliche Aufgaben:

- Verwaltung einer Datenbank für Verpackungsdaten von Herstellern und Systemen,
- Berechnung der Marktanteile für die Systeme,
- Festlegung von Standards zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt,

⁷⁵ Richtlinie 94/62/EG.

⁷⁶ Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie.

⁷⁷ § 24 VerpackG.

⁷⁸ § 9 VerpackG.

⁷⁹ Evaluationsbericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes sowie über die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle, BT Drs. 21/14, S. 7 f., 9.

⁸⁰ § 26 VerpackG.

- Prüfung von Branchenlösungen,
- Setzung von Standards in Bezug auf die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, Mehrwegregelungen und die Pfandpflicht,
- Führung eines Sachverständigenregisters,
- Prüfung von Mengenstromnachweisen und Verwertungsquoten sowie
- Entwicklung von Prüfleitlinien.

Fallen Verpackungen typischerweise bei privaten Endverbrauchern an,⁸¹ müssen sich die Hersteller mit diesen Verpackungen an einem System nach § 3 Abs. 16 VerpackG für gebrauchte Verkaufsverpackungen (Duales System⁸²) beteiligen.⁸³ Der Systembetreiber, der einer Genehmigung bedarf,⁸⁴ übernimmt gegen Entgelt die Sammlung und die Entsorgung der Verpackungen.⁸⁵

Die Systeme schließen mit den öRE Abstimmungsvereinbarungen,⁸⁶ um die Sammlung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen auf die bestehenden Sammelstrukturen der öRE abzustimmen und so eine effiziente und umweltverträgliche Sammlung sicherzustellen.

Für die Sammlung von Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton regelt § 22 Abs. 4 VerpackG unterschiedliche Varianten eines Mitbenutzungsanspruchs.⁸⁷ Bei Einführung der EPR für Verpackungsabfälle bestanden bereits etablierte Altpapiersammlungen durch die öRE.⁸⁸ Hätten die Systeme bei Einführung der getrennten Erfassung von Verpackungen neben den funktionierenden Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die getrennte Erfassung von PPK-Abfällen eigene Sammelstrukturen für die PPK-Verpackungsabfälle eingerichtet, hätte dies nicht nur insgesamt zu erheblichen Effizienzverlusten geführt. Es wäre den privaten Endverbrauchern auch kaum vermittelbar, warum sie Abfälle aus dem gleichen Material in verschiedene Sammelbehälter geben müssten.⁸⁹ Die bestehenden Sammelstrukturen der öRE wurden deshalb im Rahmen der Einführung des VerpackG (bzw. der VerpackV als Vorgängerregelung) durch die Abstimmungsverpflichtung⁹⁰ und die Mitbenutzungsmöglichkeiten einschließlich Mitbenutzungsverlangen⁹¹ in die getrennte Verpackungs-

⁸¹ Systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach § 3 Abs. 8 VerpackG.

⁸² § 3 Abs. 16 VerpackG.

⁸³ Die Systembeteiligungspflicht entfällt bei Branchenlösungen nach § 8 VerpackG.

⁸⁴ § 18 Abs. 1 VerpackG.

⁸⁵ § 14 Abs. 1 VerpackG.

⁸⁶ § 22 VerpackG.

⁸⁷ Klein, in Klein/ Mehdorn, VerpackG2025, § 22 Rn 65.

⁸⁸ Vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 112.

⁸⁹ BT-Drs. 18/11274, S. 112; dazu auch Klein, in: Klein/Mehdorn, VerpackG, 2025, § 22 Rn. 63.

⁹⁰ § 22 Abs. 1 S. 1, § 14 Abs. 1 VerpackG.

⁹¹ § 22 Abs. 4 VerpackG.

sammlung eingebunden. Insbesondere gewährt § 22 Abs. 4 Satz 1 VerpackG jedem öRE einen Anspruch darauf, von den Systemen nach § 3 Abs. 16 VerpackG die Mitbenutzung der vorhandenen PPK-Sammelstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegen Zahlung eines angemessenen Entgeltes verlangen zu dürfen.⁹² Die Systeme können ihrerseits gemäß § 22 Abs. 4 Satz 2 VerpackG von den öRE verlangen, ihnen die Mitbenutzung der Sammelstruktur für die getrennte PPK-Erfassung gegen ein angemessenes Entgelt zu gestatten.

Der Anspruch der öRE auf Mitbenutzung ihrer PPK-Sammelstruktur ist dabei die in der Praxis bedeutendste Anspruchsvariante eines Mitbenutzungsanspruchs nach § 22 Abs. 4 VerpackG. Fast alle Kommunen verfügen über eine eingerichtete getrennte PPK-Sammlung. Mit Hilfe des Anspruchs können die öRE verhindern, dass in ihrem Entsorgungsgebiet ein paralleles Sammel-system für die PPK-Verpackungsabfälle mit doppelten Entsorgungsstrukturen eingerichtet wird⁹³. Zur Bestimmung des angemessenen Entgelts für die Mitbenutzung der öRE-Sammelstruktur haben sich die öRE und die Systeme nach § 22 Abs. 4 Satz 4 an den in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen zu orientieren. Die Bestimmung des angemessenen Mitbenutzungsentgelts ist Gegenstand schwieriger und langer Verhandlungen, die in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt werden müssen. Sie führt auch zu gerichtlichen Auseinandersetzungen.

Die Mitbenutzung gegen angemessenes Entgelt nach § 22 Abs. 4 VerpackG ist jedoch nicht nur deshalb kein geeignetes Vorbild für die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland. Die Mitbenutzung der PPK-Erfassungsinfrastruktur nach § 22 Abs. 4 VerpackG ist dadurch gekennzeichnet, dass sowohl den öRE als auch den Systemen nach § 3 Abs. 16 VerpackG die Verpflichtung zur (getrennten) Sammlung von Papierabfällen einschließlich der Finanzierungsverantwortung hierfür obliegt, nämlich den öRE für Papierabfälle aus Nichtverpackungen, wie insbesondere graphischem Altpapier,⁹⁴ und den Systemen für Papierabfälle aus Verpackungen. Die (getrennte) Sammlung der Papierabfälle der öRE ist gebührenfinanziert, während die getrennte Sammlung der Systeme aus den Entgelten finanziert wird, die Hersteller und Vertreiber der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen an die Systeme entrichten. Die Kosten der getrennten Sammlung von Textilien sind dagegen ungeachtet der Frage, welcher „Akteur“ operativer Träger der Sammlung ist, nach Art. 22a Abs. 8 Buchstabe a (i) und (iv) AbfRRL von den Herstellern der Textilerzeugnisse zu tragen. Eine Restfinanzierungsverantwortung der öRE außerhalb des EPR-Systems für die getrennte Sammlung gibt es bei Textilien nach den Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung in Art. 22a AbfRRL - anders als bei PPK - von vornherein hingegen nicht. Diese grundsätzlichen strukturellen Unterschiede machen offenkundig, dass § 22 Abs. 4 VerpackG als Vorbild für die Einführung von EPR bei Textilien nicht taugt.

⁹² Klein, in: Klein/Mehdorn, VerpackG, 2025, § 22 Rn. 68.

⁹³ BT-Drs. 18/11274, S. 112; Klein, in: Klein/Mehdorn, VerpackG, 2025, § 22 Rn. 68.

⁹⁴ Zur Getrenntsammlungspflicht siehe § 20 Abs. 2 Nr. 4 KrWG.

Eine andere Regelung des VerpackG kommt hingegen durchaus als Vorbild in Betracht: § 22 Abs. 9 VerpackG verpflichtet die Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG, sich an den Kosten zu beteiligen, die den öRE durch Abfallberatung in Bezug auf die Sammlung der Systeme nach § 14 VerpackG sowie durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen, auf denen von den Systemen genutzte Sammelgroßbehältnisse aufgestellt werden, entstehen. Zur Berechnung der Kosten sind nach § 22 Abs. 9 Satz 2 VerpackG die in § 9 Bundesgebührengesetz festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden.

Vorbildcharakter für eine mögliche Umsetzung der finanziellen Verantwortung der PROs gegenüber den Akteuren hat diese Regelung, weil die Hersteller von Textilien nach Art. 22a Abs. 8 Buchstabe c AbfRRL auch Kosten der Bereitstellung der Informationen (u. a. Informationskampagnen) zu nachhaltigem Konsum, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, einschließlich Reparatur, Recycling, anderen Formen der Verwertung und Beseitigung von Textilerzeugnissen usw. zu tragen haben. Es liegt nahe, für die Erteilung dieser Informationen an die Abfallberatungspflicht der öRE nach § 46 KrWG anzuknüpfen, in deren Rahmen nach § 46 Abs. 3 Satz 1 KrWG insbesondere auf die Pflicht zur getrennten Sammlung von Abfällen hinzuweisen ist. Die Kostenbeteiligungspflicht nach § 22 Abs. 9 VerpackG ist außerdem deshalb in den Blick zu nehmen, weil getrennte Textilsammlungen häufig über Sammelgroßbehältnisse (Sammelcontainer) im Sinn des § 22 Abs. 9 VerpackG erfolgt, die gemeinsam mit anderen Sammelgroßbehältnissen (z.B. für Glas, Papier, LVP) auf „Wertstoffinseln“ im öffentlichen Straßenraum aufgestellt sind. Dies legt es nahe, an § 22 Abs. 9 VerpackG und die dort geregelte Kostenbeteiligungspflicht für die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung dieser Flächen insbesondere dann anzuknüpfen, wenn die öRE aufbauend auf den spätestens seit 01.10.2025 bestehenden kommunalen Sammelsystemen für die getrennte Sammlung von Textilien in die künftige getrennte Sammlung im EPR-System eingebunden werden.

Ab dem 12.08.2026 gilt die VO (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁹⁵ unmittelbar. Art. 45 der VO (EU) 2025/40 regelt die erweiterte Herstellerverantwortung der Hersteller für Verpackungen, einschließlich Verpackungen verpackter Produkte. Nach Art. 46 Abs. 1 Satz 1 VO (EU) 2025/40 können die Hersteller einer Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung in ihrem Namen übertragen. Die PRO bedarf einer Zulassung nach Art. 47 der VO (EU) 2025/40. Die Mitgliedstaaten können nach § 46 Abs. 1 Satz 2 der VO (EU) 2025/40 Maßnahmen erlassen, um die Betrauung einer PRO mit den Verpflichtungen der Hersteller im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung verbindlich vorzuschreiben. Trotz erforderlicher Anpassungen des Verpackungsgesetzes kann auf dieser Grundlage auch künftig an der Systembeteiligungspflicht gemäß § 7 VerpackG festgehalten werden. Es spricht Vieles dafür, dass auch an § 22 VerpackG festgehalten werden kann.

⁹⁵ Art. 71 Verordnung (EU) 2025/40.

III. Batterierecht

Bereits 2023 wurde die VO (EU) 2023/1542⁹⁶ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2023 über Batterien und Altbatterien (künftig: BattVO) erlassen. Sie regelt in ihrem Kapitel VIII die erweiterte Herstellerverantwortung. Dieses Kapitel trat am 18.08.2025 in Kraft.⁹⁷ Nach der BattVO tragen die Hersteller für Batterien die erweiterte Herstellerverantwortung.⁹⁸ Sie können sich gem. Art. 57 BattVO einer zugelassenen Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) bedienen. Die Mitgliedstaaten können dabei auch Maßnahmen treffen, um die Beauftragung von PROs verbindlich vorzuschreiben.⁹⁹ Die Hersteller von Gerätealtbatterien, von LV-Altbatterien und von Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Elektrofahrzeugaltbatterien bzw. die PROs müssen nach der BatterieVO unter anderem Rücknahme- und Sammelsysteme für die entsprechenden Batterien einrichten.¹⁰⁰ Sind PROs eingebunden, haben diese die entsprechenden Rücknahme- und Sammelsysteme einzurichten.

Nach dem Gesetz zur Anpassung des Batterierechts an die VO (EU) 2023/1542, das das Batterierecht-Durchführungsgesetz (BattDG) einführt,¹⁰¹ haben sich die Hersteller von Batterien zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme je Batteriekategorie an einer Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) zu beteiligen. Sie können ihre erweiterte Herstellerverantwortung aber auch individuell wahrnehmen.¹⁰² Die PROs, die gem. § 8 BattDG einer Zulassung bedürfen,¹⁰³ führen die Sammlung jedoch nicht selbst operativ durch. Sie sind nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BattDG vielmehr verpflichtet, Gerätealtbatterien, LV-Altbatterien sowie Starter-, Industrie- und Elektrofahrzeugaltbatterien von Sammelstellen nach Art. 59 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b BattVO bzw. Art. 60 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b BattVO bzw. von Händlern nach § 18 BattDG, öRE und Wirtschaftsakteuren nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b BattVO und Behandlungsanlagen nach § 21 BattDG zurückzunehmen. Die Sammlung selbst erfolgt

- bei **Gerätealtbatterien und LV-Altbatterien** durch Sammelstellen, zu denen nach Art. 59 Abs. 2 Buchstabe a Ziffer iii BattVO und Art. 60 Abs. 2 Buchstabe a Ziffer iii auch Behörden und in ihrem Namen handelnde Dritte, die Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen durchführen, - und somit auch öRE - zählen,

⁹⁶ Verordnung EU 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2023 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG, Abl. L191/1.

⁹⁷ siehe dazu Art. 96 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2023/1542.

⁹⁸ Art. 56 BattVO.

⁹⁹ Art. 57 Abs. 1 Satz 2 BattVO.

¹⁰⁰ Art. 59 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a, Art. 60 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a und Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a BattVO.

¹⁰¹ BGBl. I 2025, Nr. 233.

¹⁰² § 7 Abs. 1 BattDG.

¹⁰³ siehe auch Art. 58 der Verordnung (EU) 2023/1542.

- bei **Starter-, Industrie- und Elektrofahrzeugaltbatterien** durch Händler nach § 18 BattDG, öRE, Wirtschaftsakteure nach Art. 61 BattVO und Behandlungsanlagen nach § 21 BattDG.¹⁰⁴

Die öRE sind mithin in die Rücknahme von Altbatterien eingebunden. Die operative Tätigkeit der PROs beschränkt sich danach auf die Rücknahme der gesammelten Altbatterien u.a. von den öRE.¹⁰⁵

Nach BattDG sind die öRE bei **Gerätealtbatterien und LV-Altbatterien** zur unentgeltlichen Annahme und Weitergabe der angenommenen Gerätealtbatterien und LV-Batterien an die PROs **verpflichtet**.¹⁰⁶ Bei **Starter- und Industriealtbatterien** *können* sich die öRE an der Rücknahme beteiligen. Erfolgt eine Beteiligung, sind sie ebenfalls **verpflichtet**, die angenommenen Altbatterien den für die jeweilige Batteriekategorie zugelassenen PROs **oder** einem nach Art. 57 Abs. 8 BattVO von den Herstellern oder den PROs ausgewählten Abfallbewirtschafter zu überlassen.¹⁰⁷ Das Wahlrecht der öRE, bei einer Beteiligung an der Rücknahme die von ihnen zurückgenommenen Starter- und Industriealtbatterien entweder den PROs oder ausgewählten Abfallbewirtschaftern zu überlassen, schafft einen grundsätzlich zu begrüßenden Wettbewerb, eröffnet aber auch die Gefahr, die öRE in eine schwächere Verhandlungsposition zu bringen.

Art 68 Abs. 2 BattVO lässt es zu, dass die öRE die Verwertung der Altbatterien selbst übernehmen.¹⁰⁸ Die öRE forderten vom deutschen Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, ihnen diese Möglichkeit bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben fakultativ zu eröffnen.¹⁰⁹ Dieser Forderung wurde bei den Starter- und Industriealtbatterien Rechnung getragen. Nach § 20 Abs. 2 S. 1 BattDG können öRE sämtliche Starter- und Industriealtbatterien für jeweils zwei Jahre von der Überlassung an eine für die jeweilige Batteriekategorie zugelassene Organisation für Herstellerverantwortung ausnehmen. Die öRE müssen diese Batterien nach § 20 Abs. 2 S. 2 BattDG dann selbst gemäß den Art. 70 und 71 BattVO behandeln.

Zuständige Behörde gemäß Kapitel VIII der VO (EU) 2023/1542 ist das Umweltbundesamt (UBA)¹¹⁰. Dieses registriert die Hersteller der Batterien und lässt die Organisationen für Herstellerverantwortung zu.¹¹¹ Nach § 37 Abs. 1 BattDG ist das UBA ermächtigt, die Gemeinsame Stelle i. S. v. § 5 ElektroG mit bestimmten Aufgaben nach dem Batterierecht-Durchführungsgesetz und dem Kapitel VIII der VO (EU) 2023/1542 zu beleihen. Das entsprechende Register

¹⁰⁴ Siehe dazu für die Rücknahme von Gerätealtbatterien und LV-Altbatterien §§ 14 ff. BattDG und für die Rücknahme von Starter-, Industrie- und Elektrofahrzeugbatterien §§ 18 ff. BattDG.

¹⁰⁵ § 11 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 Nr. 2 BattDG.

¹⁰⁶ § 15 BattDG.

¹⁰⁷ § 20 BattDG.

¹⁰⁸ Art. 66 Abs. 2 Buchstabe b BattVO.

¹⁰⁹ Stellungnahme des VKU zum Referentenentwurf zum Gesetz zur Anpassung des Batterierechts an die Verordnung (EU) 2023/1542, Batt-EU-AnpG vom 30.05.2025.

¹¹⁰ § 30 BattDG.

¹¹¹ Siehe dazu § 31 BattDG.

wird deshalb auch künftig von der Stiftung Elektro-Altgeräte Register (EAR) geführt, die als privatrechtliche Stiftung organisiert und staatlich beliehen ist.

Nach dem BattDG sind die PROs verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der finanziellen Beiträge der Hersteller Anreize dafür zu schaffen, dass bei der Herstellung von Batterien die Verwendung von gefährlichen Stoffen minimiert oder ganz vermieden wird. Bei der Bemessung der Beiträge sind die Langlebigkeit, die Wiederverwendbarkeit und die Recyclingfähigkeit der Batterien zu berücksichtigen. Kriterien bei der Ökomodulation sind: Wiederaufladbarkeit sowie Reparierbarkeit, CO₂-Fußabdruck, Verwendung von Rezyklaten, Möglichkeit der Umnutzung oder Wiedernutzung oder der Vorbereitung zur Wiederverwendung.¹¹² Das UBA nimmt hier (nur) eine Plausibilitätskontrolle vor¹¹³.

Die den Gegenstand dieses Gutachtens bildenden Regelungen der Richtlinie zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie sehen – anders als die BattVO – nicht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, die es den nach Art. 22c Abs. 8 Buchstabe a und Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL an der getrennten Sammlung zu beteiligenden Akteuren erlauben, die gesammelten Textilien selbst der Wiederverwendung, der Vorbereitung der Wiederverwendung oder dem Recycling sowie der sonstigen Verwertung zuzuführen. Eine ausdrückliche Regelung ist nur für die SEE getroffen, die nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL entweder eine „eigenständige“ Sammlung mit anschließender Wiederverwendung oder Verwertung des in dieser eigenständigen Sammlung erfassten Sammelguts betreiben (dürfen), oder in das von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtende Sammelsystem eingebunden werden können. Im letzteren Fall dürfen sie nach Art. 22c Abs. 11 Satz 2 AbfRRL nicht verpflichtet werden, gesammelte gebrauchte Textilerzeugnisse den PROs zu übergeben.

Für andere Akteure im Sinne des Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL, bei denen es sich nicht um SEE handelt, ist ein solches Verbot in der AbfRRL nicht vorgesehen. Daraus folgt jedoch nur, dass die Mitgliedstaaten unionsrechtlich nicht verpflichtet sind, den Akteuren die Eigenverwertung der von ihnen im Rahmen ihrer Sammel Tätigkeit erfassten Textilien zu ermöglichen. Die Richtlinie zur Änderung der AbfRRL schließt es jedoch nicht aus, allen oder einzelnen Akteuren im Sinn des Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL im Rahmen der Umsetzungsregelung die Möglichkeit der Eigenverwertung z.B. in Form eines Optierungsrechts, einzuräumen, mit der Folge, dass sie hinsichtlich der Verwertung die Pflichten der PROs vollständig übernehmen.

Dabei können die Regelungen über Starter- und Industriebatterien in § 20 BattDG insoweit eine Vorbildfunktion einnehmen, als sie dem öRE verschiedene Optionen der Kooperation mit Verwertungspartnern einräumen.

¹¹² § 10 Abs. 1 BattDG.

¹¹³ § 10 Abs. 2 BattDG.

IV. ElektroG

Im Rahmen des ElektroG müssen sich Hersteller von Elektro- und Elektronikgeräten vor dem Inverkehrbringen bei der Stiftung EAR registrieren.¹¹⁴ Die Hersteller tragen die Kosten für Rücknahme, Sammlung, Entsorgung und Verwertung ihrer Geräte. Die Finanzierungsgarantie der Hersteller für die Rücknahme und Entsorgung der Elektro- und Elektronikgeräte, die sie in Verkehr bringen und die in privaten Haushalten genutzt werden, nach § 7 ElektroG, erfolgt auf der Basis von Mengenmeldungen.¹¹⁵ Die Hersteller müssen außerdem (direkt oder über Bevollmächtigte) Rücknahmestrukturen für Altgeräte bereitstellen.

Ebenso wie künftig das BattDG geht auch das ElektroG den Weg der geteilten Produktverantwortung zwischen Hersteller und öRE. Beide Akteure arbeiten eng zusammen. Die öRE müssen Sammelstellen bereitstellen (z.B. Wertstoffhöfe).¹¹⁶ Die Stiftung EAR übernimmt die Abholkoordination.¹¹⁷ Die öRE haben die Möglichkeit, Altgeräte außerhalb der Herstellerverantwortung selbst einer Verwertung zuzuführen (Optierung).¹¹⁸ Die öRE können sämtliche Altgeräte einer bestimmten sog. Sammelgruppe für mindestens zwei Jahre von der Bereitstellung zur Abholung ausnehmen. Dies bedeutet, dass sie die Sammlung, Behandlung und Verwertung dieser Altgeräte eigenverantwortlich durchführen können, anstatt sie der sogenannten Gemeinsamen Stelle zur Abholung zu überlassen. Die Absicht zur Optierung muss der zuständigen Behörde mindestens sechs Monate vor Beginn der eigenverantwortlichen Entsorgung angezeigt werden.¹¹⁹

Die öRE erhalten durch die Optierung mehr Kontrolle über die Sammlung und Verwertung von Altgeräten und können lokale Entsorgungsstrukturen effizienter nutzen und auch mit Sozialbetrieben und Werkstätten für behinderte Menschen kooperieren. Mit der Optierung rücken die öRE vollständig in die Herstellerpflichten ein und entlasten diese. Über die Optierung hinaus haben die öRE auch die Möglichkeit, einzelne gebrauchstaugliche Altgeräte über zertifizierte Wiederverwendungseinrichtungen (Erstbehandlungsanlagen) einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zuzuführen (§ 17b ElektroG).

¹¹⁴ §§ 6, 40 ElektroG.

¹¹⁵ § 7 ElektroG.

¹¹⁶ § 13 ElektroG.

¹¹⁷ §§ 38 Abs. 3 S. 1, 16 Abs. 1 ElektroG.

¹¹⁸ § 14 Abs. 5 ElektroG.

¹¹⁹ § 25 Abs. 1 S. 3 ElektroG.

V. EWKFondsG

Seit dem 1. Januar 2024 müssen Hersteller bestimmter Einwegkunststoff-Produkte eine jährliche Abgabe an den EWKFonds zahlen.¹²⁰ Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Art und Menge der in Verkehr gebrachten Einwegkunststoff-Produkte, die im Anhang zum EWKFondsG aufgelistet sind. Die Abgabe muss der Deckung der Kosten nach Anlage 2 zum EWKFondsG dienen. § 14 Abs. 2 EWKFondsG gibt insoweit vor, dass bei der Festlegung der Abgabesätze das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot, der Grundsatz der Kosteneffizienz und das Transparenzgebot zu wahren sind. Bei der Ermittlung der Kosten nach Anlage 2 zum EWKFondsG dürfen Gewicht, Volumen und Stückzahl der aus den Einwegkunststoffprodukten entstandenen Abfälle berücksichtigt werden.

Aus dem Fonds werden die Kosten erstattet, die bei Städten und Gemeinden für die Sammlung und Entsorgung von Kunststoffabfällen im öffentlichen Raum, die Reinigung von Straßen, Parks, Stränden etc. und Sensibilisierungsmaßnahmen für Verbraucher (z. B. Aufklärungskampagnen) sowie die Datenerhebung und Übermittlung anfallen. In die Kostenberechnung einbezogen werden auch die Verwaltungskosten.¹²¹

Die Hersteller müssen sich im Einwegkunststoffregister beim Umweltbundesamt registrieren.¹²² Diese Registrierung ist Voraussetzung für das Inverkehrbringen der betroffenen Produkte. Außerdem müssen Hersteller jährlich die in Verkehr gebrachte Produktmenge melden.¹²³ Das Umweltbundesamt übernimmt die Verwaltung und Kontrolle des Fonds.¹²⁴

VI. Schlussfolgerungen aus den bestehenden EPR-Systemen

Die bestehenden Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung sind sowohl auf der Ebene des EU-Rechts als auch bei der Umsetzung in nationales Recht stark durch die jeweilige Abfallfraktion geprägt, für die das System der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet wird. Die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung in das deutsche Recht folgt deshalb keinem einheitlichen Schema. Kennzeichnend ist jedoch, dass die öRE in allen Fällen - außer bei den Verpackungsabfällen aus Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (LVP) - zumindest in die Sammlung oder Rücknahme der Abfälle eingebunden sind.

Die öRE sind in der Lage, sowohl die Flächendeckung der Sammlung als insbesondere auch – durch satzungsrechtliche Verbote des Einbringens bestimmter Abfälle in die Sammelbehälter für gemischte Siedlungsabfälle – eine getrennte Sammlung der jeweiligen Abfallfraktionen als Grundlage für eine hochwertige Verwertung zu gewährleisten und auch in Zeiten einer

¹²⁰ § 12 EWKFondsG.

¹²¹ § 4 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 3 Nr. 12 – 16 EWKFondsG.

¹²² § 7 EWKFondsG.

¹²³ § 11 EWKFondsG.

¹²⁴ § 4 EWKFondsG.

schwierigen Marktlage aufrecht zu erhalten. Ihnen obliegt nach § 46 KrWG eine Abfallberatungspflicht. Mit Blick auf die Überlassungspflicht der Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen gegenüber den öRE nach § 17 KrWG sind sie in der Praxis der erste Ansprechpartner der privaten Haushaltungen.

Die Einbindung der öRE in die getrennte Sammlung von Textilien liegt danach nahe. Dies gilt – ähnlich wie bei der getrennten Erfassung von Verpackungen aus Papier – vor allem auch deshalb, weil die öRE veranlasst durch das Getrenntsammlungsgebot für Textilabfälle nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL und § 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG, Sammelstrukturen aufgebaut haben und diese trotz der Krise bei der Verwertung der Textilabfälle auch aufrechterhalten (müssen). Die Verpflichtung zur Getrenntsammlung von Textilien nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL und § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG besteht trotz der Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien fort. Sie wird durch das EPR-System nur überlagert. Ohne die Einbindung der öRE in die getrennte Sammlung entstehen doppelte Sammelstrukturen. Der Aufbau doppelter Sammelstrukturen¹²⁵ ist jedoch nicht nur aus Kostengründen zu vermeiden, sondern gefährdet auch den Sammelerfolg.

¹²⁵ so auch Homann, AbfallR 2025, 167, 173.

D. Vorschlag zur Umsetzung der AbfRRL in Deutschland

Nachfolgend wird nunmehr ein Vorschlag zur Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland unterbreitet, der zum einen bewährte Sammelstrukturen und zum anderen in Deutschland bewährte EPR-Instrumente aufgreift.

I. Vorbemerkung und Überblick

Die am 1.1.2025 in Kraft getretene Getrenntsammlungspflicht der öRE für Textilabfälle gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG kann und sollte die Grundlage der neuen erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland bilden.

Bei der Umsetzung der Neuregelungen zur Erweiterten Herstellerverantwortung der Hersteller von Textilien in der AbfRRL kann auf in Deutschland bewährte Elemente der Erweiterten Herstellerverantwortung bei anderen spezifischen Abfallströmen zurückgegriffen werden.

Art. 22c Abs. 6 AbfRRL macht die große Bedeutung der Ökomodulation der finanziellen Beiträge der Hersteller gerade mit Blick auf die Praktiken von Ultrafast Fashion und Fast Fashion deutlich.¹²⁶ Die Ökomodulation als Ziel der Richtlinie kann umso besser umgesetzt werden, je stärker die staatliche Einflussnahme auf die Gestaltung der von den Herstellern zu leistenden finanziellen Beiträge ist.

Der nachfolgende Vorschlag enthält deshalb folgende Eckpunkte für die Umsetzung der Art. 22a bis Art. 22d AbfRRL:

- (1) Die öRE führen auf der Grundlage ihrer eingerichteten Sammelstrukturen weiterhin die Getrenntsammlung von Textilabfällen nach § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG durch. Sie werden verpflichtet, in die Sammlung gemeinnützige Sammler, also sozialwirtschaftliche Einrichtungen im Sinne von Art. 3 Nr. 4i AbfRRL, einzubeziehen, sofern diese dies wünschen.
- (2) Die öRE erhalten für ihre Sammlung eine pauschale Kostenerstattung von den PROs oder über das Herstellerregister, die sich an den durchschnittlichen tatsächlichen Kosten der Sammlung in Abhängigkeit von den jeweils vom öRE umgesetzten Sammelsystemen¹²⁷ orientieren. Die Kostenlast dafür tragen die Hersteller von Textilien entsprechend ihrem jeweiligen Marktanteil. Entsprechend dem Maß der Beteiligung gemeinnütziger Sammler (SEE) an der von den öRE

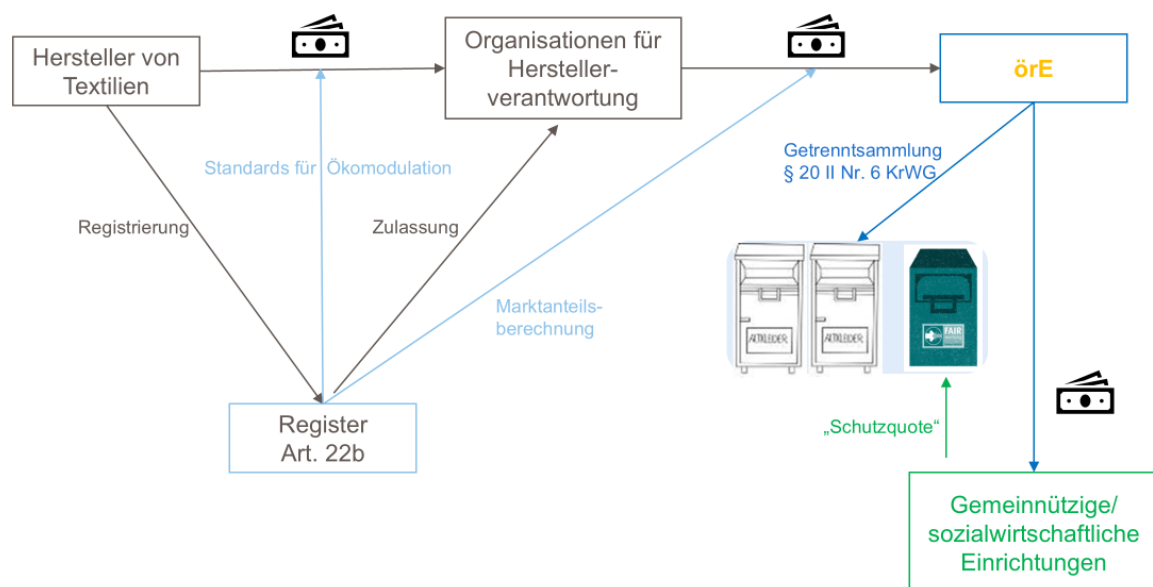
¹²⁶ Siehe auch Erwägungsgrund 39.

¹²⁷ Weit verbreitet ist die Sammlung über öffentlich zugängliche Sammelgroßbehälter (Container); daneben gibt es Straßensammlungen z.B. mit bereitgestellten Sammelsäcken oder getrennte Sammlungen auf Wertstoffhöfen.

organisierten und gewährleisteten getrennten Sammlung der Textilabfälle leiten die öRE die erhaltenen Erstattungsbeiträge anteilig an diese weiter.

- (3) Die pauschalierte Kostenerstattung nach durchschnittlichen tatsächlichen Kosten erlaubt eine Ökomodulation der den Herstellern zu belastenden Sammelkosten, weil die Sammelkosten der Höhe nach feststehen. Für die Festsetzung der pauschalierten Kostenerstattung und die Ökomodulation sind verschiedene Varianten denkbar.

Das nachfolgend behandelte Modell konzentriert sich vor allem auf die Regulierung des sogenannten Primärzugriffs,¹²⁸ also die Frage, wer die operative Sammlung der Textilien organisiert.



¹²⁸ Das Zwei-Phasen-Modell beruht auf Oexle, dargestellt in: Juristische Analyse: Wie die Herstellerverantwortung den Wettbewerb um Abfälle und Rezyklate verändert, EUWID Recycling und Entsorgung, 10.2025, S. 4.

II. Unionsrechtlich zwingende Vorgaben und Umsetzungs-Spielräume

Wählt die Europäische Union – wie bei der AbfRRL – die Richtlinie als Rechtsform, erstrebt sie keine vollständige Vereinheitlichung eines Regelungsgegenstandes, sondern belässt den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume. Dies zeigt Art. 288 Abs. 3 AEUV, wonach die Richtlinie den Mitgliedstaaten zur Erreichung der verbindlichen Ziele die Wahl der Form und der Mittel überlässt und die Unterscheidung der Richtlinie von der Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV. Auch eine Richtlinie kann allerdings bestimmte Fragen vollständig vereinheitlichen. Aus der gewählten Handlungsform (Art. 288 AEUV) allein lassen sich daher keine abschließenden Konsequenzen ableiten. Auch Richtlinien können zwingende und abschließende Vorgaben machen.¹²⁹

Zu klären ist deshalb, welche Vorgaben durch Art. 22a bis Art. 22d AbfRRL unionsrechtlich vollständig determiniert sind und in welchen Bereichen die Regelungen der Richtlinie auf die Ermöglichung von Vielfalt und die Geltendmachung unterschiedlicher Wertungen angelegt sind. Soweit Fragen unionsrechtlich vollständig determiniert sind, besteht kein Spielraum des Mitgliedstaates. Die Vorgaben sind zwingend umzusetzen. Soweit die Richtlinie keine zwingenden Vorgaben trifft, bestehen Umsetzungsspielräume des deutschen Gesetzgebers.

1. Einbindung der PRO

Hersteller von Textilien müssen eine PRO beauftragen¹³⁰. Die Einbindung einer PRO durch die Hersteller ist durch Art. 22c Abs. 1 AbfRRL zwingend vorgegeben.

2. Einrichtung des Systems der getrennten Abfallsammlung

Die PRO muss zwingend ein System der getrennten Abfallsammlung einrichten¹³¹. Die neue Richtlinie gibt aber nicht unionsrechtlich bindend vor, dass die PRO die operative Sammlung durchführen oder organisieren muss.

Dafür spricht insbesondere die Begriffsdefinition der PRO, die mit der Novelle erstmals in die Abfallrahmenrichtlinie¹³² aufgenommen wurde. Die Begriffsbestimmung entfaltet – jedenfalls zunächst – ausschließlich Bedeutung für die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien. Für keinen anderen spezifischen Abfallstrom ist bislang in der Abfallrahmenrichtlinie die Einbindung von PROs vorgeschrieben. Dies hat seinen Grund darin, dass erstmals im Rahmenrecht der Abfallrahmenrichtlinie die erweiterte Herstellerverantwortung für einen ganz spezifischen Abfallstrom vorgegeben wird. Die unionsrechtliche Verpflichtung zur Einführung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung für andere Abfallarten finden sich bislang

¹²⁹ BVerfGE 152, 216 Rn. 38 und Rn. 79; BVerfGE 158, 1 Rn. 43.

¹³⁰ Art. 22c Abs. 1 AbfRRL.

¹³¹ Art. 22c Abs. 8 AbfRRL.

¹³² Art. 3 Nr. 4 Buchstabe d AbfRRL.

jeweils in spezifischen unionsrechtlichen Rechtsakten, wie z.B. der VerpackVO und der BattVO bzw. der Einwegkunststoffrichtlinie. Da der Begriff der PRO erstmals zeitgleich mit der Neuregelung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in die AbfRRL eingeführt wurde, ist dieser Begriff für die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien und die unionsrechtlich in Art. 22c AbfRRL zwingend vorgeschriebene Einbindung der PROs maßgebend.

Deshalb kann sich eine Organisation für Herstellerverantwortung darauf beschränken, *finanziell* für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung zu sorgen. Die Richtlinie sieht unionsrechtlich nicht zwingend vor, dass eine Organisation für Herstellerverantwortung *operativ* für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller sorgt. Dies zeigt die Begriffsdefinition mit den beiden durch das Wort „oder“ verknüpften Alternativen.

Dass das System der getrennten Abfallsammlung operativ nicht von der Organisation für Herstellerverantwortung betrieben werden muss, zeigt sich zum anderen vor allem darin, dass die AbfRRL Anforderungen an das „*System der getrennten Sammlung*“ regelt,¹³³ nicht aber Anforderungen, die von den Mitgliedstaaten an die PROs zu adressieren sind. Die Erwägungsgründe¹³⁴ sprechen von einem Sammelnetz, das in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Wiederverwendung tätig sind, wie Gemeinden und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, organisiert werden soll. Hierbei bleibt offen, was unter Zusammenarbeit zu verstehen ist, insbesondere wer die Verantwortung für die operative Sammlung trägt. Die PROs müssen also nicht selbst operativ tätig sein, sondern nur dafür Sorge tragen, dass ein solches System entsteht.

Art. 22 c AbfRRL, insbesondere Art. 22 c Abs. 8 AbfRRL gibt unionsrechtlich nicht vor, wie „das System der getrennten Abfallsammlung“, das von den PROs einzurichten ist, zu organisieren ist. Vorgegeben ist eine Zusammenarbeit mit bestimmten Akteuren. Wie die Zusammenarbeit auszugestalten ist, ist den Mitgliedstaaten überlassen. Sie können deshalb vorgeben, dass einer der nach Art. 22 c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL in das „Sammelsystem“ im Wege der „Zusammenarbeit“ einzubindenden Akteure das System der getrennten Abfallsammlung organisiert. Zu den einzubindenden Akteuren gehören „kommunale Behörden“. Die kommunalen Behörden, denen nach Art. 22 c Abs. 10 AbfRRL die Teilnahme an dem nach Absatz 8 eingerichteten System der getrennten Sammlung nicht verweigert werden darf,

¹³³ Art. 22c Abs. 8 S. 2 AbfRRL.

¹³⁴ Erwägungsgrund 36 AbfRRL.

können deshalb nicht nur „Teilnehmer“, sondern zugleich Organisator und Träger der Systeme der getrennten Sammlung sein.

3. Weitere Sammelsysteme

Neben dem von den PROs eingerichteten System der getrennten Sammlung kann es nach den Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung der Hersteller von Textilien weitere Systeme der getrennten Sammlung geben.

Die deutsche Fassung¹³⁵ spricht von einem „System der getrennten Abfallsammlung“. In der englischen Fassung wird allerdings von einem „separate collection system“ gesprochen. Damit könnte auch ein separates Sammlungssystem der PRO gemeint sein.

Nach dem sprachlichen Egalitätsprinzip ist das Unionsrecht in allen Amtssprachen der Europäischen Union gleichermaßen verbindlich und darf daher nie isoliert in nur einer Sprachfassung betrachtet werden. Bei sprachlichen Unstimmigkeiten, etwa Ungenauigkeiten in der Übersetzung, hat also beispielsweise die englische Sprachfassung keinen Vorrang vor der deutschen oder französischen. Alle Texte sind juristisch gleichermaßen bedeutsam. Zur Ermittlung des Inhalts der Regelung müssen also alle Sprachfassungen verglichen werden.

Die dänische Fassung spricht ebenso wie die englische Fassung von einem separaten Sammelsystem („særskilt indsamlingssystem“). Die französische Fassung nennt das System nach Art. 22c Abs. 2 AbfRRL „système de collecte séparée“. Der Wortteil „séparée“ muss sich nach dem Genus auf das feminine Substantiv collecte beziehen. Ebenso verhält es sich in der spanischen („sistema de recogida separada“) und der italienischen Fassung („sistema di raccolta differenziata“). Hier wird also wie in der deutschen Fassung von einem System der getrennten Abfallsammlung gesprochen.

Die Mehrzahl der unterschiedlichen Sprachfassungen lassen also übereinstimmend den Rückschluss zu, dass **kein separates Sammelsystem, sondern ein System der getrennten Abfallsammlung** eingerichtet wird.

Ein klarer Hinweis darauf, dass es zumindest zwei Systeme der getrennten Abfallsammlung für Textilien geben kann, ergibt sich aus Art. 22c Abs. 11 AbfRRL. Danach dürfen die SEE ihre getrennten Sammlungen weiterhin aufrechterhalten und sind nicht verpflichtet, die in den getrennten Sammlungen gesammelten Textilien den PROs zu übergeben. Entsprechend ist auch in Art. 22a Abs. 10 und 11 AbfRRL von Sammelstellen die Rede, die „nach Art. 22c Absätze 8 und 11 AbfRRL“ eingerichtet sind¹³⁶. Dies belegt, dass die Neuregelungen zur

¹³⁵ Art. 22c Abs. 8 AbfRRL.

¹³⁶ siehe auch Art. 22 d Abs. 2 AbfRRL-E

Herstellerverantwortung für Textilien in der Abfallrahmenrichtlinie von mindestens zwei Systemen der getrennten Abfallsammlung ausgehen.

Fraglich ist, ob die öRE SEE im Sinne der Richtlinie sein könnten. Dies ist Gegenstand der Prüfung im nachfolgenden Abschnitt.

4. Sozialwirtschaftliche Einrichtung (SEE)

Eine **sozialwirtschaftliche Einrichtung** ist

*eine **privatrechtliche Einrichtung**, die Waren oder Dienstleistungen bereitstellt, und deren Tätigkeit auf den folgenden Grundsätzen beruht:*

- i) *Vorrang des Menschen sowie des sozialen oder ökologischen Zwecks vor dem Gewinn,*
- ii) *Reinvestition aller Gewinne oder des größten Teils der Gewinne und Überschüsse zugunsten ihrer sozialen oder ökologischen Zwecke und zur Durchführung von Aktivitäten im Interesse der Mitglieder oder Nutzer oder der Gesellschaft insgesamt; und*
- iii) *demokratische oder partizipative Führung.*¹³⁷

In den Erwägungsgründen wird ausgeführt:

*„In diesem Zusammenhang können die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen die Form von Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereinen – einschließlich Wohlfahrtsverbänden - und Stiftungen annehmen und sie können religiöse und kirchliche Organisationen umfassen. Zu den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen können außerdem privatrechtliche Einrichtungen gehören, bei denen es sich um soziale Unternehmen im Sinne der Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates handelt.“*¹³⁸

Soziales Unternehmen i.S.d. genannten Verordnung ist

„ein Unternehmen, unabhängig von seiner Rechtsform und einschließlich Unternehmen der Sozialwirtschaft, das oder eine natürliche Person, die

- a) *gemäß dem Gesellschaftsvertrag, der Satzung oder anderen Rechtsdokumenten, die zu einer Haftung nach den Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem ein soziales Unternehmen seinen Sitz hat, führen können, die Erzielung einer messbaren, positiven sozialen Wirkung– wozu auch Umweltauswirkungen gehören*

¹³⁷ Art. 3 Nr. 4i AbfRRL.

¹³⁸ Erwägungsgrund 24 AbfRRL.

können – als vorrangiges soziales Ziel hat, anstatt die Erzielung von Gewinn für andere Zwecke, und das bzw. die Dienstleistungen oder Produkte mit hoher sozialer Rendite zur Verfügung stellt oder bei der Produktion von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen eine Methode anwendet, in die soziale Ziele integriert sind;

- b) die Gewinne in erster Linie zur Erreichung des vorrangigen sozialen Ziels einsetzt und im Voraus Verfahren und Regeln festgelegt hat, die sicherstellen, dass die Gewinnausschüttung das vorrangige soziale Ziel nicht untergräbt;*
- c) in einer von Unternehmergeist geprägten, partizipativen, verantwortlichen und transparenten Weise geführt wird, insbesondere durch Einbindung der Arbeitnehmer, Kunden und Interessenträger, die von der Geschäftstätigkeit betroffen sind.“¹³⁹*

Die Einordnung der örE als sozialwirtschaftliche Einrichtung (SEE) scheitert schon am Erfordernis der privatrechtlichen Organisationsform. Dies gilt sowohl für Zweckverbände als auch für Kommunen, die selbst die in § 20 KrWG normierten Aufgaben übernehmen.

Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind **keine SEE im Sinne der Richtlinie**. Für die Rolle der örE bedeutet das vor allem, dass sie in der Dichotomie der Systeme der getrennten Abfallsammlung von Textilien gemäß Art. 22c Abs. 8 und 11 AbfRRL nicht den Akteuren der Sozialwirtschaft zuzuordnen sind. Die unionsrechtlich zwingend vorgegebene Privilegierung der SEE nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL kommt danach den örE nicht zugute.

Mit der Privilegierung der SEE will der Richtliniengeber der „*Schlüsselrolle von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen innerhalb der bestehenden Textilsammelsysteme und ihres Potenzials, im Einklang mit den Zielen der Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 2021 mit dem Titel „Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft“ lokale, nachhaltige, partizipative und inklusive Geschäftsmodelle und hochwertige Arbeitsplätze in der Union zu schaffen*“¹⁴⁰ Rechnung tragen.

Diese Zielsetzung hindert die Mitgliedstaaten nicht, bei der Umsetzung der Richtlinie anderen Akteuren, insbesondere den *Behörden* i.S.d. Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL bzw. den „*kommunalen Behörden*“ i.S.d. Art. 22c Abs. 10 AbfallRRL entsprechende Rechte und

¹³⁹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 13 der Verordnung 2021/1057. Die Verordnung betrifft die Einrichtung des ESF+.

¹⁴⁰ Erwägungsgrund 37.

Befugnisse einzuräumen. Der Änderungsrichtlinie kann insoweit keine entgegenstehende, verbindliche bzw. abschließende Regelung entnommen werden.

Art. 22 c Abs. 8 und Abs. 11 AbfRRL zeigen, dass die unionsrechtlichen Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien unter verpflichtender Einbindung von PROs jedenfalls zwei Systeme der getrennten Textilsammlung vorsieht, nämlich zum einen

- die von den PROs nach Art. 22 c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtenden Systeme der getrennten Abfallsammlung und
- die von den SEE nach Art. 22 c Abs. 11 AbfRRL beibehaltenen getrennten Sammlungen.

Ob darüber hinaus weitere getrennte Abfallsammlungen zulässig oder ausgeschlossen sein sollen, geben die Neuregelungen der Abfallrahmenrichtlinie nicht unionsrechtlich bindend vor. Insoweit besteht ein Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten.

5. Einbindung der öRE

Ungeachtet der Frage, ob neben den von den PROs einzurichtenden Systemen der getrennten Abfallsammlung und den von den SEE beibehaltenen Systemen der getrennten Abfallsammlung bei Textilien noch weitere Systeme der getrennten Abfallsammlung zulässig sind, ist eine Einbindung der öRE in jedem Fall über die von den PROs eingerichteten Systeme der getrennten Abfallsammlung möglich, wenn die öRE **Behörden** i.S.d. Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL bzw. insbesondere „**kommunale Behörden**“ i.S.d. Art. 22c Abs.10 AbfallRRL sind.

Eine Definition von **Behörden** ist in der Abfallrahmenrichtlinie nicht, auch nicht nach der Änderung, enthalten. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) verfolgt bei seinen Entscheidungen, ob eine Organisation eine Behörde ist, einen **funktionellen** Ansatz. Maßgeblich ist nicht die formelle Zuordnung nach nationalem Recht, sondern die tatsächliche Aufgabe.

„Nach ständiger Rechtsprechung folgt sowohl aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch aus dem Gleichheitsgrundsatz, dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss.“¹⁴¹

Eine einheitliche Definition für Behörden findet sich in der Rechtsprechung des EuGH nicht. Es wäre auch verfehlt, eine einheitliche Definition für Behörden für alle Normen der AbfallRRL zu finden. Die englischsprachige Richtlinie spricht wahlweise von „public authorities“, „local authorities“ oder auch „local public authorities“. Auch in der deutschsprachigen Fassung

¹⁴¹ EuGH, Urteil vom 14.02.2012, Rechtssache C-204/09 (Flachglas Torgau), Rn. 37.

werden die Begriffe „Behörde“¹⁴² und „kommunale Behörde“¹⁴³ verwendet. Für jede einzelne Norm ist daher gesondert auszulegen, ob öRE nach Sinn und Zweck der Vorschrift als Behörde gelten.

Die SEE sind nicht auf das PRO-System angewiesen und können ihre eigenen Systeme beibehalten.¹⁴⁴ Trotzdem wird den SEE gleichermaßen wie den Behörden ein Recht zur Teilnahme, ein Teilnahmeanspruch, eingeräumt.¹⁴⁵ Das System der getrennten Abfallsammlung muss den SEE ebenso wie den anderen in Art. 22 c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL genannten Akteuren, darunter auch den Behörden, die Sammlung von gebrauchten Textilerzeugnissen anbieten (Art. 22 c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a AbfRRL). Dadurch soll den SEE eine starke Rolle zukommen. Dies beruht vor allem auf der Schlüsselrolle, die SEE in vielen Mitgliedsstaaten in der Textilsammlung einnehmen.¹⁴⁶ Ihre Unternehmen sollen vom neuen EPR-System erhalten und unterstützt werden. Die SEE werden daher auch als Partner im Getrenntsammelsystem gesehen.¹⁴⁷ Die (kommunalen) Behörden, denen nach Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a i. V. m. Absatz 9 Buchstabe a der AbfRRL ebenfalls die Sammlung anzubieten ist und denen nach Art. 22c Abs. 10 AbfRRL die Beteiligung am System der PROs ebenfalls nicht verweigert werden darf, haben in Deutschland eine **vergleichbar starke Stellung** inne wie die SEE.

In Deutschland¹⁴⁸ sind die **öRE** nämlich die **Schlüsselfiguren** der Textilsammlung, nicht zuletzt durch ihre gesetzliche Verpflichtung in § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KrWG zur getrennten Sammlung von Textilabfällen. Sie haben effektive Strukturen und Abläufe einer getrennten Sammlung von Textilabfällen etabliert, die für das neue EPR-System genutzt werden können und müssen. Die Quote der Getrenntsammlung bei Alttextilien liegt in Deutschland weit über dem EU-Durchschnitt. Während im Jahr 2022 in der EU nur etwa 15 Prozent des textilen Abfalls gesammelt werden konnten,¹⁴⁹ konnte Deutschland schon im Jahr 2018 eine Quote von 64 Prozent vorweisen.¹⁵⁰ Dies zeigt die gute Etablierung der öRE-Strukturen der getrennten Sammlung von Textilabfällen. Aufgrund der Überlassungspflichten nach § 17 Abs. 1 KrWG sind sie insbesondere für private Haushaltungen bei der Entsorgung von Abfällen aller Fraktionen der primäre Ansprechpartner. Sie regeln und überwachen die Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle und können das Einbringen von Textilabfällen in die gemischten Siedlungsabfälle nicht nur

¹⁴² siehe z.B. Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL.

¹⁴³ siehe insbesondere Art. 22c Abs. 10 AbfRRL.

¹⁴⁴ Art. 22c Abs. 11 AbfRRL.

¹⁴⁵ Art. 22c Abs. 10 AbfRRL.

¹⁴⁶ JRC Report „Techno-scientific assessment of the management options for used and waste textiles in the European Union“, 2023, S. 22; Erwägungsgrund 37.

¹⁴⁷ Vgl. Erwägungsgrund 37 zur AbfRRL.

¹⁴⁸ Wie auch in anderen Ländern, darunter Dänemark, Italien, Finnland und Spanien, vgl. JRC Report (a.a.O.), S. 22.

¹⁴⁹ European Environmental Agency (Hrsg.), Measuring Europe's textiles circularity: through the lenses of the EEA Circularity Metrics Lab, 2025, S. 36; Dachverband FairWertung, Wohin mit den Alttextilien?, 27.10.2025, S.11.

¹⁵⁰ Umweltbundesamt (Hrsg.), Evaluation der Erfassung und Verwertung ausgewählter Abfallströme zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, 2022, S. 287; Homann, AbfallR 2025, 167, 168.

satzungsrechtlich ausschließen, sondern auch überwachen. Ihnen obliegt nach § 46 KrWG nicht zuletzt auch die Abfallberatung.

Die örE operieren auch nicht gänzlich anders als die SEE. Insbesondere sind sie schon wegen der Gebührenfinanzierung der Abfallentsorgung keine auf Gewinnerzielung ausgerichteten Unternehmen.

Für die Einordnung der örE als kommunale Behörden i.S.d. Art. 22c Abs. 10 AbfRRL spricht außerdem, dass die englische Sprachfassung von „local public authorities“ spricht, also gerade von örtlichen Behörden.

örE sind nach alledem als **Behörden** i.S.d. Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL und als „**kommunale Behörden**“ i.S.d. Art. 22c Abs. 10 AbfRRL einzuordnen. Sie sind nach der Richtlinie zur Teilnahme am Sammlungssystem berechtigt. Ihnen darf die Teilnahme an dem von den PROs nach Art. 22c Abs. 10 AbfRRL einzurichtenden System der getrennten Abfallsammlung nicht verweigert werden.

Damit steht zugleich fest, dass örE in die operative Sammlung eingebunden werden können. Da die PROs die Sammlung nicht selbst operativ durchführen müssen und die operative Sammlung auch nicht organisieren müssen, steht keine Bestimmung der AbfRRL einer Umsetzung in Deutschland entgegen, die eine Organisation der operativen Sammlung durch die örE vorschreibt.

6. Fazit

Art. 22c Abs. 8 AbfRRL steht der Regelung im KrWG, die die örE als „Kommunalbehörden“ verpflichtet, eine flächendeckende getrennte Sammlung von Textilabfällen einzurichten und aufrecht zu erhalten, nicht entgegen. Eine solche Regelung ist durch den Umsetzungsspielraum des Mitgliedstaates gedeckt. Der unionsrechtlichen „Privilegierung“ der SEE kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die örE zur Einbindung der SEE in ihre Sammlungen in einem festzulegenden Umfang verpflichtet werden, falls die SEE dies wünschen und zuverlässig zur Verfügung stehen.

III. Die Getrenntsammlungspflicht der örE aus dem Kreiswirtschaftsgesetz kann auch die Grundlage der neuen Herstellerverantwortung bilden

Die Getrenntsammlungspflicht der örE aus § 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG kann die Grundlage der neuen Herstellerverantwortung bilden. Diese Getrenntsammlungspflicht ergibt sich selbst aus der AbfRRL.¹⁵¹ Die örE sind dadurch verpflichtet, den Textilabfallstrom nach Art und Beschaffenheit getrennt zu halten, um Wiederverwendung und Recycling zu ermöglichen.¹⁵² In der

¹⁵¹ Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL.

¹⁵² § 3 Abs. 16 KrWG.

tatsächlichen Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht haben sich verschiedene kommunale Organisationsmodelle herausgebildet. Von der reinen Stellplatzvergabe auf Recyclinghöfen über die Drittvergabe von Sammlung und Verwertung¹⁵³ bis hin zur vollständigen Eigenerbringung der Sammlung durch ein Konzept der Sammlung aus einer Hand mit Drittvergabe der Verwertung werden viele Sammlungssysteme praktiziert.¹⁵⁴ Textilabfälle aus privaten Haushalten werden in der Regel nach § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG den öRE überlassen. Zusätzlich können sie nach § 17 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 KrWG auch gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlern oder einer freiwilligen Rücknahme überlassen werden.¹⁵⁵

Die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung ist zu begrüßen, darf aber die in Deutschland etablierten kommunalen und gemeinnützigen Sammelstrukturen für Alttextilien nicht schwächen¹⁵⁶. In Deutschland muss die Umsetzung auf eine **Weiterentwicklung und Integration der bestehenden Strukturen** abzielen, nicht auf den Aufbau paralleler Sammelstrukturen oder gar auf deren Ersetzung. Ein EPR für Alttextilien kann unter Berücksichtigung der bestehenden Sammelstrukturen in Deutschland nicht als rein privatwirtschaftliches System „auf der grünen Wiese“ entstehen.¹⁵⁷ sondern muss bestehende Akteure und Strukturen einbinden. Die kommunalen und die gemeinnützigen Sammelstrukturen für Alttextilien müssen deshalb durch Finanzierungsbeiträge der Hersteller gestärkt und mit der Herstellerverantwortung verzahnt werden. Eigene operative Sammlungen der Hersteller oder der von ihnen zu beauftragenden PROs sind neben den bestehenden Sammlungen der öRE, in die die gemeinnützigen Sammlungen eingebunden werden können, weder erforderlich noch sinnvoll. Auch die Hersteller werden vor unnötigen zusätzlichen Investitionen in eine weitere Sammelstruktur geschützt, wenn die bereits vorhandene, etablierte und schon aufgrund des Entsorgungsauftrags der öRE flächendeckende Sammelstruktur der öRE weiterhin genutzt wird.

Problematisch ist daher das von textil+mode vorgeschlagene Umsetzungsmodell.¹⁵⁸ Nach dem Vorschlag sollen „Akteure der Sozialwirtschaft“ bzw. sozialwirtschaftliche Einrichtungen i.S.d. Art. 3 Abs. 4i AbfRRL und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bzw. kommunale Behörden i.S.d. Art. 22c Abs. 10 AbfRRL ggf. keine „PRO-Beauftragung“ erhalten, sondern „Auffangsammlungen“ durchführen. Dieses Modell wird Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL, wonach die Sammelstellen in Zusammenarbeit mit den SEE oder Behörden eingerichtet werden, und Art. 22c Abs. 10 AbfRRL, wonach den SEE und den kommunalen Behörden die Teilnahme an dem von den PROs eingerichteten

¹⁵³ Nach § 22 KrWG.

¹⁵⁴ Vgl. VKU, Information 113 „Die kommunale Sammlung von Altkleidern“, 3. Aufl. 2024; Information 92, „Die Praxis der Wiederverwendung – Handlungsoptionen öffentlich-rechtlicher Entsorger“, 2018.

¹⁵⁵ So auch erst kürzlich bestätigt durch Beschluss des Ausschusses für Abfallrecht (ARA), wiedergegeben in Schreiben des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz vom 03.03.2025.

¹⁵⁶ So auch der BDE in seinem Positionspapier aus April 2025, S. 3, 6.

¹⁵⁷ Darin liegt der entscheidende Unterschied zur getrennten Sammlung von Verpackungen aus Glas und aus Kunststoffen, Metallen und Verbunden.

¹⁵⁸ textil+mode, Mögliche Ausgestaltung der t+m Eckpunkte zur Textil-EPR in Deutschland vom 14.10.2025.

System der getrennten Sammlung nicht verweigert werden darf, nicht gerecht. M.a.W. entsteht das Bedürfnis für eine „Auffangsammlung“ nur dann, wenn dem richtliniengemäßen Teilnahmeanspruch der genannten Akteure gegenüber den PROs nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Das Modell führt mit Blick auf die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, gemäß § 20 Abs. 2 S.1 Nr. 6 KrWG Textilabfälle getrennt zu sammeln, zu Doppelstrukturen, die nicht nur unter Kostengesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf den „Sammelerfolg“ zu vermeiden sind.¹⁵⁹ Schließlich bleibt in diesem Umsetzungsmodell unklar, wie das Erfordernis der „transparenten“ Festsetzung der Kostenerstattungsbeträge erfüllt wird, wenn es unterschiedliche, zivilrechtlich zu vereinbarende Konditionen von PROs und Gemeinsamen Herstellersystem gibt.

Je höher die Sammelquote und damit der Sammelerfolg sind, desto besser wird das Ziel der Abfallrahmenrichtlinie erreicht. Systeme, bei denen die Hersteller rein finanziell verantwortlich gemacht werden, liefern wesentlich bessere Sammelquoten als Systeme mit geteilten oder unklaren Verantwortlichkeiten.¹⁶⁰ Wird das in Deutschland bestehende Sammelsystem mit seiner überdurchschnittlichen Sammelquote weitergenutzt und - nicht zuletzt im Hinblick auf die Flächendeckung - weiterentwickelt, kann die erweiterte Herstellerverantwortung nach der AbfRRL ihr Ziel am besten erreichen.

Besonders die **Sammelqualität** ist für die Wiederverwendung und das Recycling ausschlaggebend. Auch dies spricht für die Sammlungsverantwortung der öRE. Anforderungen an die Sammelqualität sind grundsätzlich unabhängig von der Trägerschaft für die Sammlung und können dementsprechend übergreifend für alle Akteure gesetzlich formuliert werden. Die Vor- und Nachteile des gängigsten Sammelsystems der Depotcontainer gelten für alle Sammelakteure; die Sammlung der öRE hat insofern keine spezifischen „Qualitätsnachteile“. Sie hat allerdings den „Qualitätsvorteil“, dass eine vom öRE organisierte getrennte Textilsammlung auf die weiteren Sammelsysteme, insbesondere auf die Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle, abgestimmt ist. Durch (satzungsrechtliche) Verbote, insbesondere wiederverwendbare oder verwertbare Textilabfälle in die Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle einzubringen, kann der Sammelerfolg der getrennten Sammlung von Textilien erheblich verbessert werden.

Ein **unbürokratisches Umsetzungsmodell** ist zu bevorzugen, bei dem die öRE und die SEE pauschalierte Kostenerstattungen für ihre Sammlungen in Abhängigkeit vom umgesetzten Sammelsystem erhalten.¹⁶¹ Eine „bloße Abstimmungspflicht“¹⁶² zwischen PROs und öRE wird der gesetzlichen Verpflichtung der öRE zur getrennten Sammlung von Textilabfällen nach § 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG nicht gerecht. Es ist unklar, was Gegenstand einer solchen Abstimmung sein sollte. Erfahrungen mit § 22 VerpackG, der eine Abstimmung der Sammlungen der dualen

¹⁵⁹ zur Zielsetzung, Doppelstrukturen zu vermeiden auch Homann, AbfallR 2025, 167, 173.

¹⁶⁰ Zero Waste Europe (Hrsg.), Designing EPR to foster the EU's competitiveness and strategic autonomy, Study, 2025, S. 15.

¹⁶¹ Vgl. dazu ausführlich im Folgenden Abschnitt III.

¹⁶² Wie vom BDE in seinem Positionspapier aus April 2025, S. 7, vorgeschlagen.

Systeme auf die vorhandenen Sammelstrukturen der örE vorsieht (und zwar insbesondere die Erfahrungen mit der „Abstimmung“ des angemessenen Entgelts für die Mitbenutzung der Sammelinfrastruktur der örE für Papierabfälle durch die Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG) zeigen, wie schwierig, aufwändig und streitanfällig ein solches Abstimmungsverhältnis wäre. Eine klare kommunale Organisationsverantwortung für die Sammlung ist daher interessengerechter, praktikabler und einfacher als ein diffuses Abstimmungsverhältnis.

IV. Vereinbarkeit mit den Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung in der AbfRRL

1. Systemverantwortung der PROs

Die in Deutschland bereits bestehenden Sammelsysteme der örE für Textilabfälle erfüllen die Anforderungen der AbfRRL¹⁶³ an ein „System der getrennten Abfallsammlung“ für gebrauchte Textilien und deren Abfälle. In diesen Sammelsystemen werden Alttextilien unabhängig von Art, Materialzusammensetzung, Zustand, Namen, Marke, Handelsmarke oder Ursprung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates¹⁶⁴ von den örE erfasst. Auch die weiteren Anforderungen¹⁶⁵ werden bereits durch die bestehenden Sammelstrukturen umgesetzt. Liegt die Organisation der operativen getrennten Sammlung der Textilabfälle in den Händen der örE, sind diese (verlässliche) Adressaten der qualitativen Anforderungen an die Sammlung. Sie können insbesondere ohne Abstimmungs- und Koordinationsaufwand die Flächendeckung gewährleisten und erforderlichenfalls verbessern. Die Konzentration der Verantwortung für die operative Sammlung als gesetzliche Aufgabe der örE eröffnet damit Möglichkeiten, die Qualität der Sammlung gesetzlich zu steuern und durch weitere Qualitätsanforderungen zu verbessern.

2. Sammlung durch die örE

Die PROs sind für die finanzielle Abwicklung dieses Systems verantwortlich; die Organisation der operativen Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung kann durch den deutschen Umsetzungsrechtsakt den örE gemäß § 20 KrWG zugewiesen werden.

Die oben genannten kommunalen, gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen halten bereits einen ausreichenden Bestand an geeigneten und den Sicherheitsanforderungen entsprechenden Sammelbehältern für die getrennte Alttextilsammlung vor. Die örE sammeln mit – optisch auf das Stadtbild angepassten und die Zuordnung zur hoheitlichen Sammlung kenntlich machenden – geeigneten Sammelbehältern, die hohen Sicherheitsstandards entsprechen. Die **Bereitstellung von Sammelbehältern** durch die von den PROs eingerichteten Systeme¹⁶⁶ ist daher in Deutschland unschwer zu erfüllen.

¹⁶³ Art. 22c Abs. 8 S. 1, 2 AbfRRL.

¹⁶⁴ Art. 22c Abs. 8 S. 1 AbfRRL.

¹⁶⁵ Art. 22c Abs. 8 S. 2 AbfRRL.

¹⁶⁶ Art. 22c Abs. 8 S. 2 Buchstabe a HS 2 AbfRRL.

Diese Sammelbehälter, die sog. Depotcontainer, werden von örE auf den von ihnen betriebenen Wertstoffhöfen, auf öffentlichen oder kommunalen Flächen sowie auf Wertstoffinseln im öffentlichen Straßenraum aufgestellt. Damit tragen sie Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a AbfRRL Rechnung. Zu einem Großteil dieser Flächen haben örE einen exklusiven, rechtlich gesicherten Zugang und bewirtschaften sie – letzteres zum Teil auch für die Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG: Die örE sorgen schon jetzt gegen eine entsprechende Kostenbeteiligung der Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG für die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen, auf denen die von den örE und den Systemen genutzten Sammelgroßbehältnisse (insbesondere Glascontainer) aufgestellt werden. Diese Flächen werden zum Teil schon jetzt auch für die getrennte Sammlung von Textilabfällen genutzt. Sie bieten sich für einen weiteren Ausbau der getrennten Sammlung von Textilabfällen insbesondere dann an, wenn die weit verbreitete Form der Containersammlung (Sammelgroßbehältnisse) gewählt wird.

Hinzu kommt: Gerade wenn örE gleichzeitig Straßenbaubehörden sind, entscheiden sie über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Sammelcontainern im Straßenraum. Eine Regelung des Straßenrechts im Rahmen der Umsetzung der AbfRRL ist mangels Kompetenz des Bundes nicht möglich. Eine Stärkung der Verantwortung der örE für eine flächendeckende Sammlung könnte eine Ausstrahlung auf das straßenrechtliche Ermessen der Straßenbaubehörden in den Fällen entfalten, in denen auch für kommunale Alttextilsammelbehälter eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist. Viele örE verfügen über Flächen, auf denen Sammelgroßbehältnisse aufgestellt werden können. Soweit sie auf Flächen Dritter, insbesondere der Gemeinden, die nicht selbst örE sind, angewiesen sind, wird ihnen Vertrauen in die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Flächen entgegengebracht, das in manchen Bundesländern sogar Ausdruck in einem gesetzlichen Kooperationsgebot findet.¹⁶⁷

Die Sammelverantwortung der örE ist außerdem die **Konsequenz** der schon auf der Grundlage der geltenden Abfallrahmenrichtlinie nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 bestehenden Verpflichtung, Textilien ab dem 01.01.2025 getrennt von anderen Abfällen zu sammeln und der daran anknüpfenden Entscheidung des deutschen Gesetzgebers, diese Getrenntsammlungspflicht den örE aufzuerlegen.¹⁶⁸ Der örE kann diese Pflicht zwar auch erfüllen, indem er Dritte beauftragt.¹⁶⁹ Auch in diesem Fall trägt er aber die Verantwortung. Ihm obliegt die Pflicht zur getrennten Sammlung der Textilabfälle auch dann, wenn gemeinnützige oder gewerbliche Sammlungen im Gebiet des örE angezeigt sind und bestehen.¹⁷⁰ Die Bedeutung dieser den örE obliegenden Pflicht wird in der aktuellen Krise der Alttextilienwirtschaft deutlich. Auch wenn sich die getrennte Sammlung von Alttextilien wirtschaftlich nicht „lohnt“, bleiben die örE zu ihrer Aufrechterhaltung verpflichtet. Da Art. 22c AbfRRL eine Verpflichtung der örE zur Organisation

¹⁶⁷ So z. B. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayAbfG.

¹⁶⁸ Art. 1 Abs. 16 AbfRRL-UG.

¹⁶⁹ § 22 KrWG.

¹⁷⁰ Beschluss des ARA (a.a.O.).

der operativen getrennten Sammlung von Alttextilien zulässt, sollte der Gesetzgeber diese Grundsatzentscheidung jetzt nicht umkehren. Wegen der gesetzlichen Verpflichtung haben nun auch solche örE, die bis Anfang 2025 noch keine Alttextilsammlung betrieben haben, in den Aufbau und die Organisation einer eigenen Alttextilsammlung investiert.

Die örE setzen die **Abholpflicht** in regelmäßigen angemessenen Zeitabständen¹⁷¹ um. Sammelquoten können – neben oder alternativ zu inhaltlichen Anforderungen an das Sammelsystem (Containerdichte) – auch an die örE adressiert werden.

V. Privilegierung der SEE

Art. 22c Abs. 11 AbfRRL weist den SEE eine privilegierte Rolle zu.¹⁷² Sie dürfen ihre eigenständigen Sammlungen unabhängig von den von den PROs einzurichtenden Systemen der getrennten Abfallsammlung aufrechterhalten. Neben den eigenständigen Sammlungen der SEE kann deren Schlüsselrolle auch dadurch Rechnung getragen werden, dass die örE gesetzlich zur Einbindung der SEE in das von ihnen organisierte System der getrennten Abfallsammlung verpflichtet werden, wenn die SEE daran Interesse bekunden. Zu Gunsten der SEE kann eine gesetzliche (Mindest-)Beteiligungsquote am operativen Sammelsystem der örE geregelt werden. Die Verantwortung der örE insbesondere für die Flächendeckung und die Aufrechterhaltung der Sammlung bleibt dadurch unberührt.

VI. Kostenübernahme durch die PROs

Denkbar sind - auch mit Blick auf die Zielsetzung der Ökomodulation - verschiedene (abgestufte) Modelle der Abwicklung der Finanzierung:

- (1) Die gesamte finanzielle Abwicklung könnte über eine einzige *staatliche* PRO erfolgen, um dem Ziel der Ökomodulation optimal zur Geltung zu verhelfen. Die Schaffung einer einzigen staatlichen PRO ist nach Art. 22c Abs. 16 a.E. AbfRRL i. V. m. Erwägungsgrund (43) durch den nationalen Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung möglich. Bei kritischer Betrachtung könnte dieser Variante entgegengehalten werden, dass dem in Erwägungsgrund (25) zum Ausdruck gebrachten Wettbewerbsgedanken nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Auch im Hinblick auf die Verwertung der gesamten Sammelmenge durch einen einzigen staatlichen PRO könnten sich nicht zuletzt kartellrechtliche Zweifel ergeben.

¹⁷¹ Art. 22c Abs. 8 Buchstabe b AbfRRL.

¹⁷² Dazu auch Erwägungsgrund 37.

- (2) Wenn die Finanzierung der Sammlung über das Register¹⁷³ erfolgt, ist ebenfalls eine starke Einflussnahme mittels der Ökomodulation der Herstellerbeiträge zu erreichen. Die Kosten der Sammlung könnten in Abhängigkeit von den üblichen Sammelsystemen wie insbesondere der Sammlung über öffentlich zugängliche Sammelgroßbehälter (Container), der haushaltsnahen Straßen-Sammlung (z.B. unter Nutzung von kostenlosen Sammel Säcken) oder der Sammlung über Wertstoffhöfe gutachterlich ermittelt und pauschaliert festgesetzt (und regelmäßig fortgeschrieben) werden. Aufgrund der Anmeldung der Art der Sammelsysteme durch die öRE können die Gesamtkosten der getrennten Sammlung der Textilien ermittelt werden. Die Verteilung der Kosten auf die Hersteller könnte insbesondere nach den in Art. 22c Abs. 5 Buchstabe a und Abs. 6 AbfRRL genannten Kriterien nach ökologischen Kriterien gestaffelt werden. Die so gestaffelten Sammelkosten werden in einer Verordnung festgelegt. Die von der Registerbehörde an die öRE und die SEE zu erstattenden Sammelkosten werden den Herstellern von den PROs entsprechend den Marktanteilen und den Kriterien in Art. 22c Abs. 5 Buchstabe a und Abs. 6 AbfRRL in Rechnung gestellt oder unmittelbar vom Register bei den Herstellern erhoben.
- (3) Bei einer Abwicklung der Finanzierung der Sammelkosten ausschließlich über die PROs kann eine ähnliche, wenn auch schwächere Steuerung erreicht werden, wenn die ökomodulierten Vergütungssätze, die die PROs an die öRE und SEE zahlen, bindend vorgegeben werden. Dabei können die Vergütungssätze von den von öRE und SEE umgesetzten Sammelsystemen abhängig gemacht werden. Dieses Steuerungsmodell ist aber nicht gleich wirksam, weil es schwerer zu kontrollieren ist. Die Vergütungssätze finden Eingang in die Kalkulation der finanziellen Beiträge, die die Hersteller an die PROs zu entrichten haben. Auch bei diesem Modell ist eine Regelung der Vergütungssätze aufgrund gutachterlich ermittelter pauschalierter Kostenansätze zielführend.
- (4) Die schwächste Steuerungswirkung wird erzielt, wenn den öRE ein durch Abgabenbescheid gegenüber den PROs durchzusetzender Kostenerstattungsanspruch eingeräumt wird, der von diesen – entsprechend dem Vorbild des § 22 Abs. 9 VerpackG – nach den Gebührenbemessungsgrundsätzen des § 9 des Bundesgebührengesetzes zu kalkulieren ist. Eine produktorientierte Ökomodulation kann bei dieser Lösung jedenfalls nicht über die Kosten der Sammlung gesteuert werden. Auch die Finanzierung eigenständiger Sammlungen der SEE ist auf diesem Weg schwer steuerbar, da sie keine Abgabenbescheide erlassen können.

VII. Übergabe der gesammelten Textilabfälle an die PROs und Verwertung

Die SEE dürfen ausdrücklich nicht verpflichtet werden, im Rahmen ihres Systems gesammelte Textilien an PROs zu übergeben. Daraus folgt jedoch nicht im Umkehrschluss, dass andere Sammler – bei denen es sich nicht um SEE handelt, also z. B. kommunale Behörden oder in ihrem Namen handelnde Dritte – die von ihnen gesammelten Textilien an die PROs zwingend

¹⁷³ Art. 22b AbfRRL.

übergeben müssen. Diesbezüglich trifft die Richtlinie zur Änderung der AbfRRL gerade keine Regelung und eröffnet deshalb den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielraum. Im deutschen Umsetzungsgesetz können die örE insofern den SEE gleichgestellt werden, weil sie eine vergleichbare Stellung haben. Dort, wo örE über eigene Wiederverwendungseinrichtungen verfügen, bieten sie noch tragbare Kleidung an und fördern so soziale Zwecke, die der Gesamtgesellschaft zugutekommen. Insoweit entsprechen sie der Legaldefinition der SEE. Außerdem tragen sie zu einer lokalen und dadurch besonders emissionsarmen und ökologischen Wiederverwendung bei. Letzteres ist auch eines der Hauptziele der AbfRRL.

Hinsichtlich der **Übergabe und Übernahme** der von den örE gesammelten Alttextilien bietet sich danach eine Analogie zum ElektroG an. Danach stellen die örE die gesammelten Alttextilien grundsätzlich zur Abholung durch die PROs bereit.

Die **Verwertung** der Alttextilien sollte jedoch weiterhin auch durch die örE möglich sein. Die örE – und gleichlaufend die gemeinnützigen Sammler – sollten die Möglichkeit zur Eigenverwertung haben¹⁷⁴ und dies der PRO oder dem Register anzeigen können. Sofern die PROs bestimmte Quotenvorgaben zu erfüllen haben, könnten die optierten Mengen den PROs nach Marktanteilen zugerechnet werden, wodurch für diese kein Nachteil entstünde.

Die Regelungen der Richtlinie zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie sehen – anders als die BattVO¹⁷⁵ – nicht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, die es den nach Art. 22c Abs. 8 Buchstabe a und Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL an der getrennten Sammlung zu beteiligenden Akteuren erlauben, die gesammelten Textilien selbst der Wiederverwendung, der Vorbereitung der Wiederverwendung oder dem Recycling sowie der sonstigen Verwertung zuzuführen. Eine ausdrückliche Regelung wird nur für die SEE getroffen, die nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL entweder eine „eigenständige“ Sammlung mit anschließender Wiederverwendung oder Verwertung des in dieser eigenständigen Sammlung erfassten Sammelguts betreiben (dürfen), oder in das von den PROs nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtende Sammelsystem eingebunden werden können. Im letzteren Fall dürfen sie nach Art. 22c Abs. 11 Satz 2 AbfRRL nicht verpflichtet werden, gesammelte gebrauchte Textilerzeugnisse den PROs zu übergeben. Für andere Akteure im Sinn des Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a AbfRRL ist ein solches Verbot in der AbfRRL nicht vorgesehen. Daraus folgt jedoch nur, dass die Mitgliedstaaten unionsrechtlich nicht verpflichtet sind, den Akteuren die Eigenverwertung der von ihnen im Rahmen ihrer Sammeltätigkeit erfassten Textilien zu ermöglichen. Die geänderte AbfRRL schließt es jedoch im Rahmen der Umsetzung nicht aus, allen oder einzelnen Akteuren im Sinne des Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a die Möglichkeit der Eigenverwertung z. B. in Form eines Optierungsrechts einzuräumen.

Die in Deutschland erfassten Alttextilien werden zurzeit in einem aufwändigen Prozess sortiert und entweder einer Wiederverwendung als Secondhand-Bekleidung oder einem Recycling

¹⁷⁴ Analog der Optierung gem. § 14 Abs. 5 ElektroG.

¹⁷⁵ Siehe Art. 68 Abs. 2 BattVO.

(z.B. als Material für Putzlappen oder Dämmstoffe) zugeführt. Mit diesem System wird heute eine **Wiederverwendungs- und Verwertungsquote von mehr als 90 Prozent** erreicht. Eine starke Stellung der öRE auch auf der Verwertungsseite würde dazu beitragen, dass die sozialen Kaufhäuser weiter mit gut erhaltenen Kleidungsstücken versorgt und **lokale Wiederverwendungsketten erhalten** werden.

Diese lokale Wiederverwendung könnte durch die neuen Regelungen der AbfRRL infrage gestellt werden, da nach dem Konzept der Richtlinie die Verantwortung für die Behandlung und Verwertung der Textilien grundsätzlich bei den Herstellern liegt¹⁷⁶ und eine Weitergabe an lokale soziale Kaufhäuser nicht von den Kommunen vorgegeben werden kann. Hier muss Rechtssicherheit geschaffen werden.

VIII. Behördliches Herstellerregister

Relevant für den tatsächlichen **Erfolg** der Richtlinie wird sein, wie **effektiv die von den Herstellern zu erhebenden finanziellen Beiträge moduliert und festgesetzt** werden. Wünschenswert ist daher eine starke staatliche Kontrolle und Einflussnahme auf die Gestaltung der finanziellen Beiträge, die die Hersteller an die PROs zu leisten haben.¹⁷⁷ Je stärker die staatliche Einflussnahme ist, desto besser kann die Ökomodulation als Ziel der Richtlinie umgesetzt werden. Außerdem gibt es europaweit Kritik, dass die von PROs gezahlten Beiträge nicht die Sammelkosten decken würden.¹⁷⁸ Durch starke staatliche Einflussnahme kann auch hier Transparenz und Kontrolle geschaffen werden.

Dies könnte - wie bei den Kostenmodellen dargelegt - durch das nach der AbfRRL erforderliche **Register** für Hersteller von Textilerzeugnissen erfolgen. Das Register ist nach dem Konzept der Richtlinie eine staatliche Stelle, bei der sich alle Hersteller registrieren lassen müssen.¹⁷⁹ Nur dort, wo die Hersteller (oder ihre Organisationen) registriert sind, dürfen sie auch ihre Produkte auf dem Markt anbieten.¹⁸⁰ Die zuständige Behörde richtet ein elektronisches Antragssystem ein, genehmigt die Registrierung und weist den Herstellern Registrierungsnummern zu. Wenn die vorgeschriebenen Informationen und Nachweisunterlagen nicht oder nicht vollständig vorgelegt werden, kann die Behörde die Registrierung ablehnen oder rückgängig machen.¹⁸¹ Aus den Aufgaben ist erkennbar, dass das Register eine rein formale Kontrolle vornimmt. Das Register kontrolliert dagegen nicht materiell. Nicht geprüft werden zum Beispiel Nachhaltigkeitsstrategien oder die Zahlung der finanziellen Beiträge. Das Register hat daher nach dem richtlinienimmanenten Konzept eine schwache Stellung.

¹⁷⁶ Art. 22a Abs. 1 AbfRRL i.Vm. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 AbfRRL. Dabei umfasst die „anschließende Bewirtschaftung“ gem. Art. 3 Nr. 9 AbfRRL auch die Verwertung.

¹⁷⁷ So auch Zero Waste Europe (a.a.O.), S. 12.

¹⁷⁸ Vgl. Zero Waste Europe (a.a.O.), S. 27.

¹⁷⁹ Art. 22b Abs. 1, 2 AbfRRL.

¹⁸⁰ Art. 22b Abs. 3 AbfRRL.

¹⁸¹ Art. 22b Abs. 7 AbfRRL.

Dies hindert den nationalen Gesetzgeber jedoch nicht, dass dem erforderlichen Register im Rahmen der Umsetzung weitere Aufgaben zugesprochen werden. Register, die für andere EPR-Systeme eingerichtet wurden, bieten insoweit eine Orientierung.

Ein der Stiftung EAR oder der Zentralen Stelle Verpackungsregister entsprechendes **Textilien-Register**¹⁸² könnte neben den ihm gemäß Art. 22b AbfRRL aufzuerlegenden Aufgaben auch für die **Berechnung der Marktanteile** der PROs zuständig sein. Außerdem könnte es **Standards für die Ökomodulation** setzen. Hierbei bezöge es die Produktlebensdauer, die Länge der Nutzungsdauer über den ersten Nutzer hinaus und die Kreislaufwirtschaftsfähigkeit der Produkte ein.¹⁸³ Die PROs müssten diese Standards dann in ihre Finanzierungsmodelle umsetzen, soweit die Kosten nicht unmittelbar vom Register aufgrund einer Verordnung erhoben werden. Geprüft wird die Umsetzung durch das Register. Ein eventuelles Fehlverhalten kann so effektiv verfolgt und geahndet werden.

Ebenso wie seine Vorbilder sollte auch das Textilien-Register möglichst schlank ausgestaltet werden, um **unnötige Bürokratiekosten zu vermeiden**. Es ist von den systembeteiligungspflichtigen Herstellern und Vertreibern zu errichten. Hinsichtlich der hoheitlich zu erfüllenden Aufgaben wird es sodann entsprechend belieben. Das Textilien-Register sollte durch die PROs finanziert werden, um für den Staat kostenneutral zu sein. Das Register sollte der Rechts- und Fachaufsicht einer Behörde, z. B. des Umweltbundesamts, unterstehen. Das Umweltbundesamt übernimmt jetzt schon die Aufsicht über die Zentrale Stelle und die Stiftung EAR.¹⁸⁴ Für den Personalaufwand sollte das Umweltbundesamt finanziell von dem Textilien-Register entschädigt werden.¹⁸⁵

Für **nicht sinnvoll** erachten wir dagegen den Ansatz des BattDG im Bereich der Ökomodulation. Die von den PROs durchzuführende Ökomodulation der Beiträge wird einer reinen **Plausibilitätskontrolle** durch das Umweltbundesamt unterzogen.¹⁸⁶ Hier findet zu wenig staatliche Kontrolle statt, um eine Ökomodulation sinnvoll umzusetzen. Nur durch eine starke hoheitliche Einflussnahme kann die Ökomodulation effektiv umgesetzt werden.

¹⁸² Auch die Herstellerverbände fordern in einem Eckpunktepapier eine „von der Herstellergemeinschaft getragene Gemeinsame Herstellerstelle“, die für die Registrierung und Marktüberwachung zuständig ist.

¹⁸³ Vgl. Art. 22c Abs. 6 AbfRRL.

¹⁸⁴ § 29 Abs. 1 VerpackG, § 41 ElektroG, § 24 BattG, § 30 BattDG.

¹⁸⁵ Entsprechend § 29 Abs. 1 S. 2 VerpackG.

¹⁸⁶ § 10 Abs. 2 BattDG.

E. Zusammenfassung

Die örE spielen – nicht zuletzt aufgrund ihrer gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 6, S. 2 KrWG – eine zentrale Rolle in der Sammlung von Textilabfällen in Deutschland. Das von den örE – häufig im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Sammlern – vorgehaltene flächendeckende, bürgernahe System bietet die Grundlage für eine ökologisch und sozial hochwertige Verwertung und Beseitigung gebrauchter Textilien und Schuhe.

Bei der Umsetzung der neuen Abfallrahmenrichtlinie, die eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien beinhaltet und die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, bis spätestens 17. April 2028 diesbezügliche „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ einzurichten, muss seitens des deutschen Gesetzgebers darauf geachtet werden, die systemrelevante Funktion der örE zu stärken, mindestens jedoch zu erhalten.

Die erweiterte Herstellerverantwortung kann dabei sinnvoll ausgestaltet werden, ohne dass sich die PROs operativ in die Sammlung oder Verwertung einbringen müssen. Vielmehr ist es ausreichend, wenn sich die Herstellerverantwortung auf finanzielle Beiträge zur Deckung der Kosten der Getrenntsammlung der gebrauchten Textilien und ihrer Abfälle durch die örE – im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Sammlern – beschränkt. Hier kommt eine der Regelung des § 22 Abs. 9 VerpackG ähnliche Regelung zur Umsetzung der finanziellen Verantwortung der PROs in Betracht.

Zudem ist ein staatlich kontrolliertes Textilienregister ein notwendiges Steuerungsinstrument, das Transparenz schafft und die Wirksamkeit der erweiterten Herstellerverantwortung sicherstellt. Ein solches Register würde es dem Staat ermöglichen, eine koordinierende und überwachende Rolle auszuüben, um eine effiziente Ressourcennutzung und eine wirksame Ökomodulation zu gewährleisten.

Ein weiteres zentrales Ergebnis des Gutachtens ist, dass örE nicht nur zur Organisation der Sammlung berechtigt sind, sondern auch in die Verwertung der Textilien eingebunden sein dürfen. Analog zu den Regelungen des ElektroG und des BattDG ist hier ein Eigenverwertungsrecht der örE denkbar. Dies würde die Handlungskompetenz der örE stärken und die Flexibilität im Umgang mit den Anforderungen der Kreislaufwirtschaft erhöhen.

Insgesamt zeigt das Gutachten, dass das vorgeschlagene Modell sowohl mit den Zielen der EU-Richtlinie als auch mit den Grundsätzen des deutschen Abfallrechts vereinbar ist – vorausgesetzt, es wird durch ein ausgewogenes **Zusammenspiel von Herstellerverantwortung, staatlicher Steuerung und kommunaler Kompetenz** ausgestaltet.

Hannover/Stuttgart, November 2025

Prof. Dr. Angela Dageförde
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Andrea Vetter
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Vollform
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
EPR	Erweiterte Herstellerverantwortung
örE	Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
PRO	Organisation für Herstellerverantwortung
SEE	Akteure der Sozialwirtschaft
Textilien	Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe
VO	Verordnung