

Stellungnahme zum Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien

Dachverband FairWertung e.V. | April 2026

Herausgeber
Dachverband FairWertung e.V.

Autor/Ansprechpartner
Thomas Ahlmann
ahlmann@fairwertung.de
01601607924



Diese Stellungnahme wurde unter Einbeziehung der Mitgliedsorganisationen des Dachverbands sowie externer fachlicher Expertise erarbeitet.

1. Einleitung und Positionierung

Mit der Veröffentlichung des Eckpunktepapiers für ein Textilgesetz hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz einen wichtigen Schritt zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilbereich eingeleitet. Die Möglichkeit zur Stellungnahme und fachlichen Kommentierung wird ausdrücklich begrüßt.

Der Dachverband FairWertung e.V. ist das bundesweite Netzwerk gemeinnütziger Organisationen der Alttextilsammlung. In dem Verband sind über 150 Organisationen zusammengeschlossen, die seit vielen Jahren einen wesentlichen Beitrag zur Sammlung und insbesondere zur Wiederverwendung von Textilien in Deutschland leisten.

Vor diesem Hintergrund äußert sich FairWertung als Vertreter unmittelbar betroffener Akteure. In die vorliegende Stellungnahme fließen die Expertise und die langjährige Erfahrung der Mitgliedsorganisationen sowie die Ergebnisse der durch den Dachverband initiierten Runden Tische ein.

Aus Sicht von FairWertung ist die im Eckpunktepapier vorgesehene Berücksichtigung sozialwirtschaftlicher Akteure – insbesondere durch das Eigenvermarktungsprivileg – eine notwendige Voraussetzung für die Sicherung vorhandenen gemeinnützigen Strukturen. Sie ist jedoch nicht ausreichend, um die dauerhafte Teilnahme sozialwirtschaftlicher Akteure im System sicherzustellen und bestehende Strukturen wirksam vor Verdrängung zu schützen.

Die folgenden Kapitel befassen sich mit der im Eckpunktepapier vorgesehenen Rolle sozialwirtschaftlicher Akteure bei der Sammlung und Wiederverwendung von Textilien im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung. Ausgangspunkt ist dabei die Frage, inwieweit die unionsrechtlich geforderte Einbindung sowie die strukturelle Absicherung dieser Akteure im vorgeschlagenen Systemansatz tatsächlich gewährleistet werden. Darauf aufbauend werden konkrete Vorschläge entwickelt, wie die bestehenden sozialwirtschaftlichen Strukturen wirksam gesichert und in das System integriert werden können. Kapitel X greift darüber hinaus weitere Aspekte des Eckpunktepapiers auf, die aus Sicht des Dachverband FairWertung e.V. für die Ausgestaltung des Systems von besonderer Bedeutung sind.

2. Unzureichende Absicherung der Sonderstellung im Eckpunktepapier

Die Mitglieder des Dachverband FairWertung e.V. begrüßen, die im Eckpunktepapier angelegte Sonderrolle sozialwirtschaftlicher Akteure im System der erweiterten Herstellerverantwortung. Allerdings ist die tatsächliche Teilhabe nicht ausreichend abgesichert.

Zwar enthält das Eckpunktepapier mit dem vorgesehenen Eigenvermarktungsprivileg ein zentrales Element zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben. Dieses stellt eine notwendige Voraussetzung dar, um die eigenständige Tätigkeit sozialwirtschaftlicher Akteure grundsätzlich zu ermöglichen, z.B. bei der Verwendung des Sammelgutes in der lokalen Wiederverwendung, für soziale Zwecke in einer Kleiderkammer oder im Rahmen von

Hilfsgüterlieferungen. In seiner derzeitigen Ausgestaltung bleibt dieses Instrument jedoch isoliert und entfaltet keine hinreichende strukturelle Absicherungswirkung.

Grund hierfür ist, dass die übrigen Systemelemente des geplanten EPR-Regimes maßgeblich auf ein durch Organisationen für Herstellerverantwortung gesteuertes System ausgerichtet sind. Dieses System folgt im Kern einer zentralisierten Logik mit einem funktionalen Verwertungsmonopol der Herstellerverantwortungsorganisationen, von dem sozialwirtschaftliche Akteure lediglich punktuell ausgenommen werden. In einem solchen System besteht die Gefahr, dass das Eigenvermarktungsprivileg zwar formal gewährt wird, in der praktischen Umsetzung jedoch seine intendierte Wirksamkeit verliert.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sozialwirtschaftliche Akteure in erheblichem Maße auf funktionierende Sammelinfrastrukturen, stabile Erlösströme und verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen sind. Werden diese durch die Systemarchitektur – etwa durch die Ausgestaltung von Auswahlverfahren bei der Stellplatzvergabe, Finanzierungsmechanismen oder Zugangsregelungen – beeinträchtigt, kann dies zu einer faktischen Schwächung ihrer Tätigkeit oder sogar Verdrängung führen, ohne dass eine ausdrückliche Benachteiligung normiert wäre.

Damit besteht das Risiko einer mittelbaren Diskriminierung. Eine solche liegt vor, wenn formal diskriminierungsfreie Regelungen in ihrer Wirkung dazu führen, dass eine bestimmte Gruppe strukturell benachteiligt wird. Im vorliegenden Kontext kann dies insbesondere dann eintreten, wenn das System der erweiterten Herstellerverantwortung so ausgestaltet ist, dass es primär auf großskalige, effizienzgetriebene Verwertungsstrukturen ausgerichtet ist, während die spezifischen Arbeitsweisen sozialwirtschaftlicher Akteure – insbesondere im Bereich der Wiederverwendung – nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Insgesamt zeigt sich daher, dass das Eckpunktepapier die unionsrechtlich vorgesehene Sonderstellung sozialwirtschaftlicher Akteure zwar in einzelnen Elementen aufgreift, jedoch keine kohärente und wirksame Absicherung dieser Rolle gewährleistet. Das Eigenvermarktungsprivileg allein ist nicht ausreichend, um die Funktionsfähigkeit und den Fortbestand bestehender gemeinnütziger Sammel- und Wiederverwendungsstrukturen im neuen System sicherzustellen.

3. Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen sozialwirtschaftlicher Akteure in der Alttextilsammlung

Sozialwirtschaftliche Akteure sind im Bereich der Alttextilsammlung durch eine Vielfalt unterschiedlicher Organisationsmodelle geprägt. Diese Strukturen haben sich über viele Jahre entwickelt und leisten jeweils eigenständige Beiträge zur Sammlung, Wiederverwendung und Verwertung von Textilien.

Grundsätzlich lassen sich **drei** zentrale Formen unterscheiden:

Erstens betreiben sozialwirtschaftliche Organisationen die Direktannahme von Textilien in Secondhand-Kaufhäusern oder vergleichbaren Einrichtungen. In diesen Strukturen werden Textilien unmittelbar von Verbraucher:innen abgegeben und gezielt der Wiederverwendung zugeführt. Diese Form der Sammlung erfolgt außerhalb des klassischen Abfallregimes, da die Textilien mit dem Ziel der unmittelbaren Weiterverwendung übergeben werden. Sie leistet

einen wesentlichen Beitrag zur Abfallvermeidung und zur Verlängerung der Nutzungsdauer von Textilien. Gleichzeitig entstehen in diesen Strukturen regelmäßig Überschussmengen, die nicht vor Ort wiederverwendet werden können und daher in weitere Verwertungswege überführt werden müssen.

Zweitens erfolgt die Sammlung über Container im öffentlichen Raum oder auf privaten Flächen sowie über Straßen- und Haustürsammlungen oder alternativen Bringesammlungen, z.B. in Kirchengemeinden, oder Paketspenden. Diese Sammlungsformen sind dem Abfallregime zuzuordnen und stellen in Summe den mengenmäßig bedeutendsten Erfassungsweg dar. Sie bilden die Grundlage für die weitere Sortierung und Verwertung der Textilien und sind häufig eng mit regionalen Strukturen verbunden.

Drittens kombinieren viele sozialwirtschaftliche Organisationen beide Ansätze und betreiben sowohl Direktannahmestrukturen als auch klassische Sammelsysteme. Diese Kombination ermöglicht es, unterschiedliche Zielsetzungen – insbesondere Wiederverwendung, soziale Beschäftigung und hochwertige Verwertung – miteinander zu verbinden und flexibel auf regionale Gegebenheiten zu reagieren.

Das Eckpunktepapier greift diese Differenzierung grundsätzlich auf, indem es zwischen unterschiedlichen Formen der Sammlung unterscheidet und insbesondere die Direktannahme außerhalb des Abfallregimes einordnet. Diese Einordnung ist ausdrücklich zu begrüßen, da sie den besonderen Charakter dieser Sammlungsform anerkennt und durch die Abgrenzung vom Abfallrecht dazu beiträgt, bürokratische Hürden für häufig kleinteilige und teilweise ehrenamtlich geprägte Strukturen zu vermeiden.

Gleichzeitig ist für die weitere Ausgestaltung des Systems entscheidend, dass diese unterschiedlichen Strukturen nicht nur formal anerkannt, sondern auch in ihrer jeweiligen Funktionsweise verstanden und berücksichtigt werden. Eine einheitliche oder undifferenzierte Regulierung würde der Vielfalt der bestehenden Modelle nicht gerecht werden und könnte insbesondere solche Strukturen benachteiligen, die einen besonderen Beitrag zur Wiederverwendung und zur sozialen Infrastruktur leisten.

4. Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung des EPR-Systems unter Berücksichtigung der besonderen Rolle sozialwirtschaftlicher Akteure

4.1 Sicherung der tatsächlichen Systemteilhabe

Die Ausgestaltung des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung muss gewährleisten, dass sozialwirtschaftliche Akteure nicht nur formal einbezogen werden, sondern tatsächlich und wirksam Zugang zu Sammelmengen, Infrastruktur und Vertragsbeziehungen im System erhalten.

Das Eckpunktepapier sieht eine Einbindung sozialwirtschaftlicher Akteure vor, insbesondere über die Teilnahme an vertraglich organisierten Leistungsbeziehungen mit den Organisationen für Herstellerverantwortung. Dabei wird im Grundsatz ein Kontrahierungszwang begründet, wonach die Organisationen für Herstellerverantwortung verpflichtet sind, mit den relevanten Akteuren Verträge abzuschließen.

Vor diesem Hintergrund liegt das zentrale Risiko nicht im formalen Zugang zum System, sondern in der konkreten Ausgestaltung dieser Vertragsbeziehungen. Denn auch bei bestehendem Vertragszugang kann es zu einer strukturellen Benachteiligung kommen, wenn die Vertragsbedingungen – insbesondere im Hinblick auf Vergütung, Leistungsanforderungen und Risikoverteilung – nicht die tatsächlichen Beiträge sozialwirtschaftlicher Akteure angemessen abbilden.

In einer solchen Konstellation besteht die Gefahr, dass sozialwirtschaftliche Akteure zwar formal am System teilnehmen, ihre Tätigkeit jedoch wirtschaftlich nicht tragfähig fortführen können. Dies käme einer mittelbaren Benachteiligung gleich, da formal gleiche Bedingungen in ihrer tatsächlichen Wirkung zu einer schrittweisen Verdrängung bestehender Strukturen führen können.

Zugleich reicht eine rein qualitative Absicherung der Teilhabe nicht aus. Ohne ergänzende strukturelle Sicherungsmechanismen besteht die konkrete Gefahr, dass die Beteiligung sozialwirtschaftlicher Akteure im System sukzessive zurückgeht, obwohl ihre Leistungen weiterhin wesentlich zur Zielerreichung beitragen. Die Systemausgestaltung muss daher auch quantitativ gewährleisten, dass diese Akteure in einem Umfang beteiligt bleiben, der ihrer tatsächlichen Bedeutung für Sammlung und Wiederverwendung entspricht.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- eine diskriminierungsfreie und sachgerechte Ausgestaltung der Vertragsbedingungen durch die Organisationen für Herstellerverantwortung, einschließlich transparenter und nachvollziehbarer Kriterien für Vergütung und Leistungszuweisung,
- die Einführung geeigneter struktureller Sicherungsmechanismen, die eine substantielle Beteiligung sozialwirtschaftlicher Akteure gewährleisten und sich an deren bestehender Bedeutung im System orientieren,
- sowie die Verpflichtung der Organisationen für Herstellerverantwortung, die Einbindung sozialwirtschaftlicher Akteure in einem überprüfbar und nachvollziehbaren Umfang nachzuweisen.

4.2 Sicherung des Zugangs zu Sammelinfrastruktur

Der Zugang zu vertraglichen Leistungsbeziehungen allein ist nicht ausreichend, um die tatsächliche Systemteilhabe sozialwirtschaftlicher Akteure sicherzustellen. Ergänzend ist daher auch der Zugang zu Sammelinfrastruktur abzusichern, da dieser eine eigenständige Erfassung von Textilien und damit eine wirksame Teilnahme am System erst ermöglicht.

Dies gilt insbesondere für Sammelstellen im öffentlichen Raum, deren Verfügbarkeit und Verteilung maßgeblich darüber entscheiden, ob Akteure eigenständig Alttextilien erfassen und damit ihre Rolle im System wahrnehmen können. Die Sicherung des Zugangs zu Sammelinfrastruktur ist dabei nicht als Alternative, sondern als notwendige Ergänzung zur vertraglichen Einbindung im EPR-System zu verstehen.

Der Zugang zu diesen Sammelstellen erfolgt in der Praxis regelmäßig über Sondernutzungserlaubnisse nach Straßen- und Wegerecht und unterliegt damit der Steuerung durch die zuständigen Kommunen und Landkreise. Vor diesem Hintergrund interpretieren wir das Eckpunktepapier so, dass die Vergabe von Sammelstandorten weiterhin über Kommunen und ihre Sondernutzungssatzungen erfolgt und im Rahmen des

Systems vertragliche Beziehungen zwischen den sammelnden Akteuren und den Organisationen für Herstellerverantwortung abgeschlossen werden.

Ohne eine klare und rechtssichere Ausgestaltung besteht die Gefahr, dass sozialwirtschaftliche Akteure trotz formaler Einbindung keinen ausreichenden Zugang zu geeigneten Standorten erhalten oder bestehende Sammelstrukturen schrittweise zurückgedrängt werden. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass eine ungesteuerte Ausweitung von Sammelstellen zu erheblichen ordnungspolitischen Problemen führen kann. Hierzu zählen insbesondere eine Übermöblierung des öffentlichen Raums sowie eine systemische Überforderung durch unkoordinierte Aufstellungs- und Abholstrukturen. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer aktiven Steuerung der Sammelinfrastruktur, die sowohl die Funktionsfähigkeit des Systems als auch die Teilhabe der unterschiedlichen Akteure sicherstellt.

Dabei ist besonders zu berücksichtigen, dass das unionsrechtliche Regelwerk ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, sozialwirtschaftliche Akteure bei der Verteilung von Sammelstellen bevorzugt zu behandeln. Diese Öffnung geht über die bislang in Deutschland vorherrschende Auslegung des Straßen- und Wegerechts hinaus, die regelmäßig von einem strikt wettbewerbsneutralen Verständnis ausgeht. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie einen weitergehenden rechtlichen Spielraum eröffnen, der eine Anpassung der bisherigen Anwendungspraxis nahelegt. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung von Sondernutzungserlaubnissen und Standortkonzepten der Kommunen und Landkreise, die künftig gezielt zur Sicherung der Teilhabe sozialwirtschaftlicher Akteure eingesetzt werden können. Eine entsprechende Klarstellung ist erforderlich, um den zuständigen Kommunen und Landkreisen die notwendige Rechtssicherheit zu geben, bei der Vergabe von Sammelstandorten differenzierte und strukturstabilisierende Entscheidungen zu treffen, z.B. durch die Reservierung von Mindestanteilen in den Konzepten für sozialwirtschaftliche Akteure.

Diese Systemlogik stellt sicher, dass die gewachsene, dezentrale Infrastruktur sozialwirtschaftlicher Akteure erhalten bleibt und in das EPR-System integriert wird. Sie entspricht zugleich der tatsächlichen Organisationsstruktur der Sammlung in Deutschland.

Demgegenüber sind alternative Steuerungsmodelle, insbesondere großräumige, volumenbasierte Vergabeverfahren oder zentralisierte Ausschreibungsmodelle durch die Organisationen für Herstellerverantwortung, abzulehnen. Solche Modelle würden typischerweise eine Bündelung von Leistungen in großräumigen Losen oder eine Vergabe nach Mengen- bzw. Volumenkriterien vorsehen.

Aufgrund ihrer regional verankerten Organisationsstruktur – häufig in Form von Orts- und Kreisverbänden – sind sozialwirtschaftliche Akteure strukturell nicht in der Lage, an solchen Verfahren gleichberechtigt teilzunehmen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf organisatorische Anforderungen, Skaleneffekte sowie den erforderlichen Kapitaleinsatz. In der Folge würden solche Vergabemodelle dazu führen, dass sozialwirtschaftliche Akteure trotz formaler Öffnung faktisch vom Zugang zur Sammelinfrastruktur ausgeschlossen werden.

Dies stellt eine mittelbare Benachteiligung dar, da formal neutrale Auswahlverfahren in ihrer tatsächlichen Wirkung zu einer systematischen Verdrängung dieser Akteure führen würden und damit den unionsrechtlichen Vorgaben widersprechen.

Ohne einen gesicherten Zugang zu Sammelstandorten würde das im Eckpunktepapier vorgesehene Eigenvermarktungsprivileg faktisch entwertet, da eine eigenständige Sammlung ohne entsprechende Infrastruktur nicht möglich ist.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die rechtssichere Möglichkeit für Kommunen und Landkreise, die Anzahl und Verteilung von Sammelstandorten über Standortkonzepte zu steuern,
- der Ausschluss von Monopolstrukturen, insbesondere zugunsten einzelner Akteure wie öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger,
- die gezielte Berücksichtigung und – im Rahmen der unionsrechtlichen Vorgaben – mögliche Bevorzugung sozialwirtschaftlicher Akteure bei der Vergabe von Standorten,
- sowie die systematische Einbeziehung bestehender Sammelstrukturen als Teil der gewachsenen Infrastruktur.

4.3 Sicherstellung einer systemgerechten Kostenübernahme und Einbindung selbstvermarkteter Mengen

Zentral für die Funktionsfähigkeit des Systems ist eine klare Ausgestaltung des Eigenvermarktungsprivilegs. Dieses muss so verstanden werden, dass sozialwirtschaftliche Akteure berechtigt sind, die von ihnen erfassten Textilmengen vollständig oder in Teilen entweder selbst zu vermarkten oder an eine Organisation für Herstellerverantwortung zu übergeben. Nur eine solche flexible Handhabung stellt sicher, dass sozialwirtschaftliche Akteure ihre gesellschaftlichen Aufgaben weiterhin wahrnehmen können, insbesondere im Bereich der lokalen Wiederverwendung, der Versorgung von Kleiderkammern sowie im Rahmen von Hilfsgüterlieferungen.

Aus diesem Verständnis des Eigenvermarktungsprivilegs folgt, dass sozialwirtschaftliche Akteure durch die Entscheidung für eine vollständige oder teilweise Selbstvermarktung nicht schlechter gestellt werden dürfen als andere Akteure im System. Die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie zur Übernahme der notwendigen Kosten durch die Hersteller sind deshalb so umzusetzen, dass die Kosten der Sammlung auch dann systemisch berücksichtigt werden, wenn Mengen ganz oder teilweise selbstvermarktet werden. Dies ist über eine entsprechende Vertragsgestaltung mit den Organisationen für Herstellerverantwortung sicherzustellen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass selbstvermarktete Mengen regelmäßig einer Sortierung und weiteren Behandlung zugeführt werden, bevor sie wiederverwendet oder recycelt werden können. Diese Sortierleistungen sind nicht bloße Nebenleistungen, sondern integraler Bestandteil der Systemerfüllung. Sie sind insbesondere deshalb systemrelevant, weil die Organisationen für Herstellerverantwortung ihre Recyclingquoten nur dann ordnungsgemäß nachweisen können, wenn auch diese Stoffströme in die Quotenermittlung einbezogen werden.

Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass auch für selbstvermarktete Mengen die mit der Sortierung verbundenen Leistungen in der Beitragslogik des Systems berücksichtigt werden. Andernfalls würde eine Situation entstehen, in der sozialwirtschaftliche Akteure zwar durch die Meldung ihrer Sammelmengen zur Pflichterfüllung der Organisationen für Herstellerverantwortung beitragen, die an diese Pflichterfüllung anknüpfenden finanziellen Leistungen aber nicht in vergleichbarer Weise erhalten wie andere Marktteilnehmer. Dies hätte zur Folge, dass selbstvermarktete Mengen am Markt real schlechter gestellt würden. Eine solche Ausgestaltung würde das Eigenvermarktungsprivileg faktisch aushebeln und eine mittelbare Benachteiligung sozialwirtschaftlicher Akteure begründen.

Damit diese Leistungen systemisch korrekt erfasst und vergütet werden können, ist eine konsistente Meldelogik erforderlich. Sozialwirtschaftliche Akteure sollten daher nicht nur die von ihnen erfassten Sammelmengen an das Umweltbundesamt melden, sondern ergänzend auch die Betriebe benennen, die die Sortierung und weitere Behandlung der selbstvermarkteten Mengen übernehmen. Nur so kann zum einen sichergestellt werden, dass für diese Leistungen entsprechende Beiträge fließen, und zum anderen, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung ihre Verwertungs- und Recyclingquoten belastbar und nachvollziehbar nachweisen können.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die gesetzliche Klarstellung, dass das Eigenvermarktungsprivileg die vollständige oder teilweise Selbstvermarktung ebenso umfasst wie die vollständige oder teilweise Übergabe an eine Organisation für Herstellerverantwortung,
- die Sicherstellung, dass die Kosten der Sammlung auch bei selbstvermarkteten Mengen im Rahmen der Herstellerverantwortung berücksichtigt werden,
- die Einbeziehung der Sortierleistungen für selbstvermarktete Mengen in die Beitragslogik des Systems,
- sowie eine ergänzende Meldung der beteiligten Sortier- und Verwertungsbetriebe, damit Beitragsflüsse und Quotennachweise systemgerecht erfolgen können.

4.4 Sicherung der Direktannahme und Integration von Überschussmengen

Neben den bislang adressierten Sammelstrukturen im öffentlichen Raum oder auf privaten Flächen ist die Direktannahme von Textilien als eigenständige Form der Erfassung ausdrücklich zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich um eine strukturell und funktional abweichende Form der Sammlung, bei der Textilien unmittelbar durch Bürger:innen in Einrichtungen der Wiederverwendung abgegeben werden.

Diese Form der Sammlung ist nicht nur organisatorisch anders ausgestaltet, sondern erfüllt auch eine besondere Funktion innerhalb der Abfallhierarchie. Sie ermöglicht eine unmittelbare Wiederverwendung, stärkt bewusstes Konsumverhalten und stellt eine besonders hochwertige Form der Abfallvermeidung dar. Insofern ist sie klar von sammlungsbasierten Systemen im öffentlichen Raum zu unterscheiden und entsprechend gesondert zu behandeln.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass das Eckpunktepapier diese Einordnung aufgreift und den Abfallcharakter der in diesen Strukturen angenommenen Textilien verneint. Diese Klarstellung ist sachgerecht, da sie die vielfach kleinteiligen und teilweise ehrenamtlich geprägten Strukturen vor bürokratischem Aufwand schützt, der ansonsten eine

ausschließende Wirkung entfalten könnte. Gerade vor dem Hintergrund des spezifischen Charakters ist dies von besonderer Bedeutung. Zusätzliche bürokratische Anforderungen könnten hier eine ausschließende Wirkung entfalten und bestehende Strukturen gefährden.

Die Direktannahme leistet einen wesentlichen Beitrag zur Abfallvermeidung, da ein erheblicher Anteil der abgegebenen Textilien unmittelbar vor Ort wiederverwendet wird. Gleichzeitig entstehen in diesen Einrichtungen regelmäßig Überschussmengen, die nicht direkt weitergegeben werden können und daher in weitere Verwertungswege überführt werden müssen. Diese Mengen sind am Markt häufig nur eingeschränkt platzierbar. Ohne eine verlässliche Integration dieser Mengen in das System entsteht ein struktureller Nachteil für genau jene Akteure, die die höchste Stufe der Abfallhierarchie umsetzen. Dies würde dazu führen, dass Wiederverwendungsstrukturen wirtschaftlich geschwächt werden, obwohl sie einen zentralen Beitrag zur Zielerreichung leisten.

Zugleich ist Argumentationen entgegenzutreten, wonach ein Anspruch auf regelmäßige und kostenfreie Abholung dieser Mengen zu zusätzlichen Systemkosten führen würde. Tatsächlich wirkt die lokale Wiederverwendung kostendämpfend, da sie die zu erfassenden und zu behandelnden Mengen reduziert. Hinzu kommt, dass die notwendige Infrastruktur über die Flächendeckung eine effiziente Abholung gewährleisten dürfte. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die verbleibenden Mengen systemisch zu integrieren, anstatt die Akteure, die bereits einen wesentlichen Teil der Leistung erbringen, zusätzlich zu belasten.

Zugleich ist sicherzustellen, dass die besonderen Regelungen für die Direktannahme gezielt auf sozialwirtschaftliche Akteure beschränkt bleiben. Eine Öffnung für andere Marktteilnehmer würde erhebliche Missbrauchsrisiken bergen und könnte zu Wettbewerbsverzerrungen sowie unnötigen Kostensteigerungen im System führen. Die Privilegierung der Direktannahme ist daher an die spezifischen Strukturmerkmale sozialwirtschaftlicher Organisationen zu knüpfen.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die klare rechtliche Abgrenzung der Direktannahme gegenüber sammlungsbasierten Systemen im öffentlichen Raum oder auf privaten Flächen,
- die strukturelle Absicherung dieser Sammelform als eigenständiger Bestandteil des Systems,
- die verlässliche und regelmäßige und mindestens kostenlose Integration von Überschussmengen in das EPR-System, einschließlich geeigneter Abnahme- und Übergabemechanismen,
- sowie die Beschränkung entsprechender Privilegierungen auf sozialwirtschaftliche Akteure, um Missbrauch und systemische Fehlanreize zu vermeiden.
- es ist zudem zu prüfen, wie die Systemleistungen dieser Organisationen auch im Gebührenschema (z.B. durch Pauschalen) abgebildet werden kann

5. Ergänzende Kommentierung ausgewählter Aspekte des Eckpunktepapiers

Als gemeinnütziges und dem Gemeinwohl verpflichtetes Netzwerk sehen wir uns in der Verantwortung, folgende weitere Aspekte zu adressieren und konstruktive Vorschläge in den

weiteren Prozess einzubringen. Ziel ist es, zu einer Ausgestaltung beizutragen, die sowohl ökologischen Zielsetzungen gerecht wird als auch praxistauglich und langfristig tragfähig ist.

5.1 Anwendungsbereich und Systemabgrenzung

Für die Funktionsfähigkeit des Systems ist eine klare und praxisgerechte Abgrenzung des Anwendungsbereichs von zentraler Bedeutung.

Zentral aus Sicht des Dachverband FairWertung e.V. ist dabei die Klarstellung, dass Secondhand-Textilien in keinem Fall als neu oder erstmals in Verkehr gebrachte Ware zu behandeln sind. Textilien, die bereits genutzt wurden und erneut mit dem Ziel der Wiederverwendung auf dem deutschen Markt bereitgestellt werden, stellen kein erstmaliges Inverkehrbringen im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung dar und unterfallen daher nicht der Beitragspflicht.

Dies sollte unabhängig davon gelten, ob die Textilien im Inland erfasst oder aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Deutschland verbracht und hier erneut zur Wiederverwendung auf dem Markt angeboten werden. Eine gegenteilige Einordnung würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Doppelbelastung führen und den Secondhand-Handel erheblich beeinträchtigen. Gleichzeitig würde sie den Zielen der Abfallrahmenrichtlinie widersprechen, die die Wiederverwendung ausdrücklich als prioritäre Stufe der Abfallhierarchie normiert.

Darüber hinaus ist im Rahmen des Textilgesetzes zu klären, wie mit Produkten umzugehen ist, die nicht vom Anwendungsbereich erfasst sind, aber faktisch in Sammelsysteme eingebracht werden. Dies betrifft insbesondere Produkte wie Stofftiere, Bettwaren, aber auch Fehlwürfe, Beistellungen sowie nicht-textile Abfälle in Sammelcontainern.

Die praktische Erfahrung zeigt, dass solche Einträge auch bei klarer Kommunikation nicht vollständig vermieden werden können. Dies gilt insbesondere in der Einführungsphase eines neuen Systems, in der davon auszugehen ist, dass Bürger:innen die neuen Abgrenzungen noch nicht vollständig verinnerlicht haben. Hinzu kommt, dass der in der Richtlinie definierte Anwendungsbereich enger gefasst ist als die bislang in Deutschland gelebte Sammelpraxis.

Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass die Verantwortung für den Umgang mit solchen Fremd- und Störstoffen praxisgerecht geregelt wird und nicht einseitig zu Lasten der sammelnden Akteure geht. Insbesondere der Eintrag nicht-textiler Abfälle stellt eine erhebliche Herausforderung dar, die mit zusätzlichen Aufwänden für Sortierung, Entsorgung und Reinigung verbunden ist.

Es ist daher zu prüfen, inwieweit geeignete Mechanismen zur Unterstützung der Sammlung vorgesehen werden können. Dies kann insbesondere die Frage umfassen, ob und in welchem Umfang Aufwendungen für die Reinigung von Standplätzen sowie für die Entsorgung von Fremd- und Störstoffen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übernommen oder im Rahmen des Systems berücksichtigt werden können.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die Klarstellung, dass Secondhand-Textilien, die erneut zur Wiederverwendung auf dem deutschen Markt bereitgestellt werden, kein erstmaliges Inverkehrbringen darstellen und daher nicht der Beitragspflicht unterliegen,
- die praxisgerechte Berücksichtigung von Fehlwürfen, Beistellungen und nicht-textilen Abfällen in Sammelsystemen,
- sowie die Prüfung geeigneter Regelungen zur Übernahme oder Kompensation von Aufwendungen im Zusammenhang mit Standplatzreinigung und der Entsorgung von Fremd- und Störstoffen.

5.2 Anforderungen an Sortierung und verantwortungsvolle Behandlung

Die im Eckpunktepapier formulierten Anforderungen an Sortierung und Verwertung sind von zentraler Bedeutung für die tatsächliche Umsetzung der Abfallhierarchie. Positiv hervorzuheben ist, dass die Bedeutung der Wiederverwendung sowie der manuellen Sortierung ausdrücklich anerkannt wird. Gleichzeitig bleibt unklar, wie diese Ansätze konkret in der Systemgestaltung abgesichert werden.

Aus Sicht des Dachverband FairWertung e.V. ist eine hochwertige, mehrstufige und insbesondere manuelle Einzelstücksortierung zwingend erforderlich, um Textilien entsprechend ihrer Qualität und Verwertungsoptionen differenziert zu behandeln. Diese Form der Sortierung ist Voraussetzung für eine funktionierende Wiederverwendung und eine tatsächliche Verlängerung der Nutzungsdauer von Textilien. Zugleich stellt sie eine wesentliche Voraussetzung für ein qualitativ hochwertiges Recycling dar, da nur durch eine differenzierte Trennung geeignete Stoffströme für die weiteren Verfahren bereitgestellt werden können.

Der Dachverband FairWertung e.V. hat in diesem Bereich über viele Jahre hinweg eigene Qualitätsstandards entwickelt und umgesetzt. Ein zentrales Element ist dabei die Zusammenarbeit ausschließlich mit ausgewählten Sortierpartnern, die sich freiwillig einem unabhängigen Third-Party-Audit des Dachverband FairWertung e.V. unterziehen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass ökologische und soziale Mindeststandards eingehalten werden und die Behandlung der Textilien entlang klar definierter Kriterien erfolgt.

Dieser Ansatz bringt die besondere ethische Verantwortung sozialwirtschaftlicher Akteure zum Ausdruck und trägt maßgeblich zur Glaubwürdigkeit und Qualität der gesamten Wertschöpfungskette bei. Gleichzeitig zeigt er, dass praktikable und wirksame Instrumente zur Qualitätssicherung bereits bestehen und in die Systemgestaltung einbezogen werden können.

Der Dachverband FairWertung e.V. sieht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass ohne entsprechende Anforderungen wirtschaftliche Effizienzgesichtspunkte überwiegen und aufwändige, aber qualitativ hochwertige Sortierprozesse zugunsten einfacherer Verwertungswege zurückgedrängt werden.

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die mengenmäßig größten Sortierleistungen durch spezialisierte gewerbliche Sortierbetriebe erbracht werden, während gemeinnützige Organisationen insbesondere im Bereich der lokalen Wiederverwendung einen wesentlichen Beitrag leisten. Beide Strukturen sind komplementär und müssen im System berücksichtigt werden.

Die hochwertige Sortierung, wie beschrieben, sollte dabei vorrangig innerhalb der Europäischen Union erfolgen. Dies ist Voraussetzung für die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sowie für einen wirksamen und vergleichsweise bürokratiearmen Vollzug. Gleichzeitig unterstützt eine europäische Verankerung der Sortierung den Aufbau einer eigenständigen europäischen Kreislaufwirtschaft, stärkt die Rohstoffsicherheit und trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Sinne einer nachhaltigen Industriepolitik bei.

Bereits heute wird ein erheblicher Anteil der in Deutschland erfassten Alttextilien nicht im Inland sortiert. Stattdessen erfolgt die Sortierung in großem Umfang in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Struktur auch zu Beginn der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung zunächst fortsetzen wird.

Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass ein innereuropäischer, grenzüberschreitender Transport von Original-Sammelware zur hochwertigen Verwertung ermöglicht und nicht durch zusätzliche bürokratische Hürden erschwert wird. Gleichzeitig sollten die entsprechenden Anforderungen so ausgestaltet werden, dass sie von den beteiligten Akteuren mit vertretbarem Aufwand nachgewiesen werden können.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die Sicherstellung hochwertiger, mehrstufiger und insbesondere manueller Sortierprozesse als Grundlage von Wiederverwendung und Recycling,
- die Berücksichtigung bestehender Qualitätssicherungsansätze, insbesondere Audit-Systeme,
- die Sicherstellung, dass wirtschaftliche Anreize nicht zu Lasten hochwertiger Sortierung gehen,
- die Priorisierung von Sortierung und Erstbehandlung innerhalb der Europäischen Union,
- sowie die Vermeidung unnötiger bürokratischer Hürden beim innereuropäischen Transport von Sammelware.

5.3 Ökomodulation und produktbezogene Mindeststandards

Die Ausgestaltung der Ökomodulation im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung wird häufig als zentraler Hebel zur Steuerung der Produktgestaltung angesehen. Im vorliegenden Systemansatz bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob freiwillige und wettbewerblich ausgestaltete Ökomodulationskonzepte diese Funktion tatsächlich erfüllen können.

Vielmehr ist nicht ersichtlich, dass von Organisationen für Herstellerverantwortung entwickelte Ökomodulationsansätze im Wettbewerb eine relevante ökologische Lenkungswirkung entfalten. Der Wettbewerb zwischen den Organisationen führt voraussichtlich zu einem Unterbietungsdruck bei den Systemkosten, der ambitionierten und differenzierten Beitragsstrukturen entgegensteht.

Auch aus fachlicher Sicht wird bezweifelt, dass in einem wettbewerblich organisierten System ambitionierte, ökologisch wirksame Ökomodulationsmodelle etabliert werden können. Komplexe Differenzierungen setzen stabile, einheitliche und kontrollierbare

Rahmenbedingungen voraus, die im Wettbewerb zwischen mehreren Systembetreibern nur eingeschränkt gegeben sind.

Stattdessen sollte der Fokus auf die Weiterentwicklung verbindlicher Mindeststandards auf europäischer Ebene gelegt werden. Dies betrifft insbesondere Anforderungen der Kriterien für die Ökomodulierung an die Langlebigkeit, Reparierbarkeit sowie den Einsatz von Rezyklaten in neuen Textilprodukten.

In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Bundesumweltminister angekündigt hat, sich auf europäischer Ebene für ambitioniertere und verbindliche Mindestanforderungen einzusetzen. Eine solche Ausrichtung bewerten wir als zielführend, da sie über reine Transparenzpflichten hinausgeht und tatsächlich wirksame Anforderungen an die Produktgestaltung etablieren kann.

Verbindliche Mindeststandards schaffen ein einheitliches Wettbewerbsumfeld im Binnenmarkt und setzen klare Leitplanken für nachhaltigere Produktgestaltung. Sie sind daher wirksamerer und zugleich vollzugstauglicherer Ansatz als eine komplexe nationale Ökomodulation.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- der Einsatz der Bundesregierung auf europäischer Ebene für ambitionierte, verbindliche Mindeststandards für alle Produktgruppen im Anwendungsbereich, insbesondere im Hinblick auf Langlebigkeit, Reparierbarkeit und dem Einsatz von Rezyklat,
- die Prüfung eines einfachen und transparenten Bonussystems für Inverkehrbringer, die über die Mindeststandards hinausgehende Leistungen nachweisen,
- sowie die Sicherstellung, dass entsprechende Nachweisanforderungen praktikabel und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen umsetzbar sind.

5.4 Governance und Beteiligung

Die Ausgestaltung der Governance-Strukturen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung ist entscheidend für die Akzeptanz, Transparenz und Funktionsfähigkeit des Systems. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Akteursgruppen angemessen in die Weiterentwicklung und Steuerung des Systems einbezogen werden.

Es ist erforderlich, eine institutionalisierte Beteiligungsstruktur zu schaffen, in der alle relevanten Akteursgruppen gleichberechtigt vertreten sind. Hierzu zählen insbesondere sozialwirtschaftliche und gewerbliche Sammler, Sortierbetriebe, öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sowie die Inverkehrbringer und OfHs. Aber auch Umwelt- und Verbraucherschutzverbände.

Ein entsprechendes Gremium sollte insbesondere bei grundlegenden Fragen der Systemausgestaltung, etwa der Definition von Anforderungen, der Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten oder der Weiterentwicklung operativer Prozesse, einbezogen werden und Empfehlungen erarbeiten. Die abschließende Entscheidung liegt dabei bei der zuständigen Behörde, die diese Empfehlungen rechtlich prüft und im Rahmen ihrer Zuständigkeit umsetzt.

Eine solche Struktur gewährleistet, dass unterschiedliche Perspektiven und praktische Erfahrungen in die Systemgestaltung einfließen und gleichzeitig eine rechtssichere und konsistente Umsetzung sichergestellt wird.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die Einrichtung eines institutionalisierten Beirats oder vergleichbaren Gremiums unter Beteiligung aller relevanten Akteursgruppen,
- die gleichberechtigte Einbindung sozialwirtschaftlicher, gewerblicher und öffentlicher Akteure in dieses Gremium,
- die systematische Einbeziehung dieses Gremiums bei zentralen Fragen der Systemausgestaltung und -weiterentwicklung,
- sowie die Verankerung einer klaren Entscheidungsstruktur, bei der die zuständige Behörde auf Grundlage der erarbeiteten Empfehlungen entscheidet.

5.5 Kommunikation und Verbraucherinformation

Kommunikationsmaßnahmen sind im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung verpflichtend vorgesehen und durch die Inverkehrbringer zu finanzieren. Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass diese Maßnahmen einheitlich, abgestimmt und in ihrer Zielsetzung konsistent ausgestaltet werden.

Hierfür erscheint die Entwicklung eines gemeinsamen Kommunikationskonzepts sinnvoll, in dem zentrale Leitlinien und Botschaften definiert werden. Die Erarbeitung dieser Grundlagen sollte in einem geeigneten Gremium erfolgen, in dem die relevanten Akteursgruppen vertreten sind. Ein solcher Ansatz gewährleistet, dass unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt und widersprüchliche oder fragmentierte Kommunikationsansätze vermieden werden.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Kommunikationsmaßnahmen nicht von einzelnen Akteursgruppen dominiert werden und inhaltlich nicht auf einzelne Aspekte – insbesondere Sammlung und gegebenenfalls Recycling – verengt werden. Eine ausgewogene und glaubwürdige Ansprache der Verbraucher:innen setzt voraus, dass unterschiedliche Perspektiven gleichberechtigt in die Ausgestaltung und Umsetzung einfließen und auch Themen wie Konsumverhalten, Nutzungsdauer, Pflege, Reparatur und Wiederverwendung angemessen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, die vorhandene Expertise weiterer Akteursgruppen einzubeziehen. Sozialwirtschaftliche Organisationen verfügen über langjährige Erfahrung in der Verbraucher:innenkommunikation und haben bewährte Ansätze zur Förderung von Wiederverwendung und Ressourcenschonung entwickelt. Ihre besondere Stärke liegt dabei unter anderem in ihrer Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit gegenüber Verbraucher:innen.

Der Dachverband FairWertung e.V. steht hierbei exemplarisch für die Leistungsfähigkeit dieses Bereichs. Mit über 30 Jahren Erfahrung in der Verbraucher:innenkommunikation und der Auszeichnung durch den Deutschen Verbraucherschutzpreis verfügt der Dachverband FairWertung e.V. über nachgewiesene Expertise in der zielgerichteten Ansprache von Verbraucher:innen. Diese Kompetenzen sollten im Rahmen des Systems genutzt werden.

Zur praktischen Umsetzung ist insbesondere erforderlich:

- die Entwicklung eines einheitlichen Kommunikationskonzepts auf Grundlage abgestimmter Leitlinien und Botschaften,
- die Einrichtung eines geeigneten Gremiums zur Erarbeitung dieser Leitlinien,
- die Sicherstellung, dass Kommunikationsaufgaben nicht ausschließlich durch Organisationen für Herstellerverantwortung oder Inverkehrbringer wahrgenommen werden,
- sowie die ausgewogene Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen, insbesondere unabhängiger und glaubwürdiger zivilgesellschaftlicher Organisationen, in die Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen.

Schlussbemerkung

Die Einführung eines Systems der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilbereich stellt einen wichtigen Schritt für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft dar. Entscheidend wird sein, dass die bewährten Strukturen sozialwirtschaftlicher Akteure in der Sammlung und Wiederverwendung in dieses System integriert und in ihrer Funktionsfähigkeit langfristig gesichert werden.

Die vorliegenden Anmerkungen sollen dazu beitragen, die Systemausgestaltung praxisgerecht, ausgewogen und wirksam weiterzuentwickeln. Der Dachverband FairWertung e.V. steht für einen konstruktiven Dialog im weiteren Verfahren zur Verfügung.