

Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland

Konzeptvorschlag des Gesamtverbandes deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. vom Februar 2026 (Version 2.0)

Der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. (t+m) versteht die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) im Textilbereich gemäß der EU-Abfallrahmenrichtlinie vom 10. September 2025 als gemeinschaftliche Aufgabe von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben beteiligt sich t+m frühzeitig, konstruktiv und lösungsorientiert am politischen Prozess zur nationalen Umsetzung. Auf Basis der Unionsrichtlinie (insb. Art. 22a – 22d EU-AbfRRL) hat der Verband ein Umsetzungskonzept für eine Textil-EPR erarbeitet, das sich am Grundprinzip nach Thomas Lindhqvist orientiert und eine **weitgehend eigenverantwortliche, industriegetragene Umsetzung** vorsieht, die sich nicht nur auf die finanzielle Beteiligung durch die Hersteller bezieht. Ziel ist ein praktikabler, effizienter und anschlussfähiger Rahmen für eine funktionierende textilspezifische Kreislaufwirtschaft.

Die fortgeschriebene Fassung des t+m-Konzeptvorschlags (Version 2.0) berücksichtigt Stellungnahmen von Verbänden und Marktteilnehmern aus dem Beteiligungsverfahren nach Verabschiedung der unionsrechtlichen Vorgaben. Sie enthält Anpassungen und Präzisierungen gegenüber der Ursprungsfassung, hält jedoch an der Leitlinie fest, die deutsche Umsetzung der Textil-EPR bis Juni 2027 herstellergetragen, bürokratiearm und kosteneffizient auszugestalten, bestehende Alttextilsammelstrukturen zu integrieren und auf über die EU-Mindestanforderungen hinausgehende nationale Regelungen zu verzichten (Vermeidung von „Gold Plating“ zur Stärkung des EU-Single-Marktes).

Auch wenn die konkrete Ausgestaltung des vorgeschlagenen Konzepts im weiteren Verlauf, insbesondere unter Berücksichtigung eines noch zu erlassenden deutschen Umsetzungsgesetzes, auszuformen sein wird, ist die **Grundkonzeption unionsrechtskonform und steht als von Herstellern und Herstellerverbänden der Textilbranche getragene Lösung in besonderem Einklang mit den unionsrechtlichen Zielen der Erweiterten Herstellerverantwortung**. Im Zuge der nationalen Umsetzung sind insbesondere die rechtliche Ausgestaltung der Gemeinsamen Herstellerstelle, die Aufgaben der beteiligten Akteure sowie die Finanzierungsströme weiter zu konkretisieren. Ungeachtet dessen erfüllt das Modell sämtliche Vorgaben der EPR nach der EU-AbfRRL und setzt diese als wirksame, kosteneffiziente und branchengetragene Lösung um, die zusätzliche Bürokratie vermeidet, bestehende Sammelstrukturen einbindet und bewusst auf eine nationale Übererfüllung der EU-Vorgaben verzichtet.

Grundprämissen und schematische Gesamtdarstellung der vorgeschlagenen EPR-Ausgestaltung

Das t+m-Konzept zur Umsetzung der EPR im Bereich Textil folgt den vier Grundprämissen (ergänzend zu den Politische Forderungen):

- Die Umsetzung eines künftigen EPR-Rechtsrahmens im Textilbereich erfolgt weitgehend eigenverantwortlich durch die der Erweiterten Herstellerverantwortung unterliegende Textil-Industrie selbst, also durch die Textilhersteller und ihre Verbände. Diese übernehmen die zentralen organisatorischen Umsetzungsaufgaben über eine rechtlich verfasste, neutral organisierte Gemeinsame Herstellerstelle für Textilien und nicht durch branchenfremde Organisationen oder Wirtschaftsverbände.
- Zentrales Element der EPR-Umsetzung sind die sogenannten Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH bzw. Producer Responsibility Organisations, PRO), über die die

Hersteller ihre erweiterte Produktverantwortung eigenverantwortlich sowie effizient erfüllen können.

- Die seit Jahrzehnten bewährten und etablierten Sammel- und Verwertungsstrukturen für Textilien, insbesondere die der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) sowie der Akteure der Sozialwirtschaft (AdS), sollen in die EPR-Umsetzung integriert und ihre Sammelinfrastruktur weiter genutzt werden.
- Ein nationales „Gold Plating“ über die europäischen Vorgaben hinaus ist zwingend zu vermeiden, um eine möglichst bürokratiearme und kosteneffiziente Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens sicherzustellen.

Die folgende Übersicht veranschaulicht die Grundkonzeption sowie vorgeschlagene Aufgaben und Rollen der verschiedenen Akteure (in Weiterentwicklung des „Eckpunktepapiers“ und der Vorversion des t+m-Konzeptvorschlags).

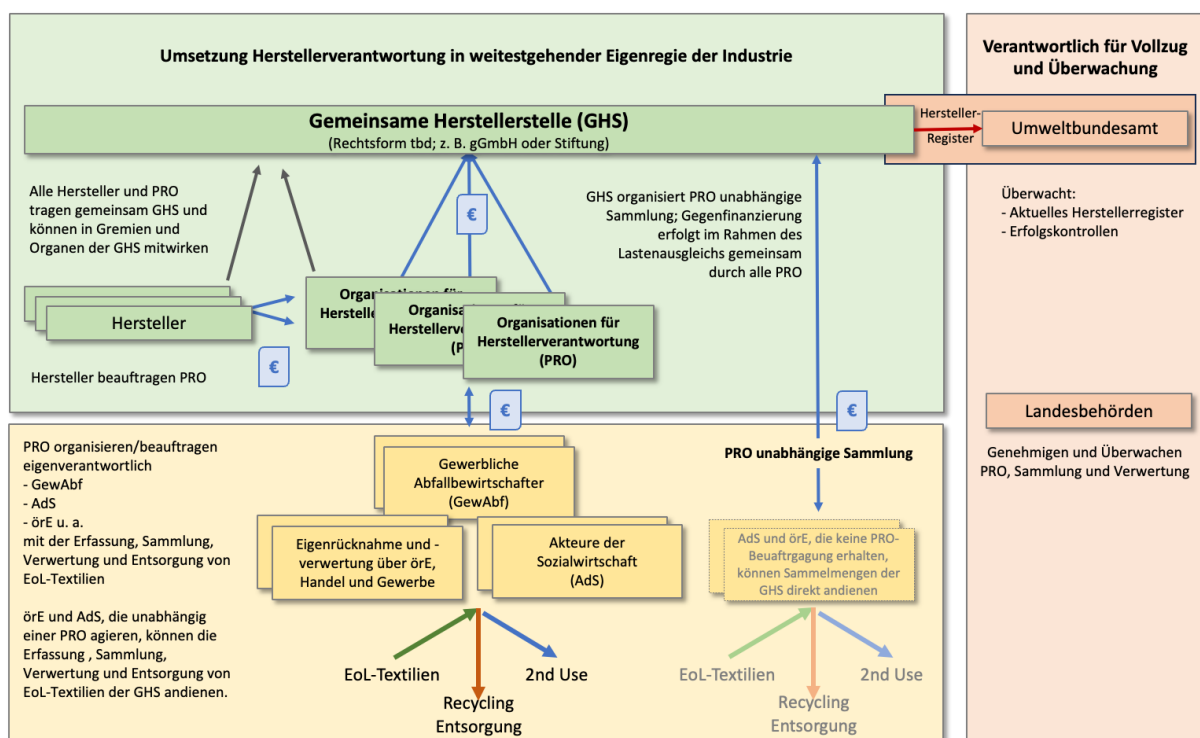


Abbildung 1: Schematische Gesamtdarstellung der vorgeschlagenen EPR-Ausgestaltung

Die Umsetzung der wesentlichen „Eckpunkte“ des vorstehend schematisch und im Überblick dargestellten t+m-Konzepts wird im Folgenden detailliert beschrieben.

1. Ausgestaltung der EPR-Zielsetzung und Umweltziele

Eine Ausgestaltung von Umweltzielen ist derzeit mangels eindeutiger Vorgaben in der EU-Abfallrahmenrichtlinie und fehlender wissenschaftlicher Grundlagen EU-einheitlich noch nicht umsetzbar. Für eine einheitliche Umsetzung innerhalb der EU sind daher ein klarer EU-Rahmen sowie verbindliche, messbare Referenzwerte erforderlich. In der EU-Abfallrahmenrichtlinie sind derzeit keine spezifischen Produkthanforderungen für Textilien definiert, ferner keine weiteren verbindlichen Umweltziele, sondern allenfalls abstrakte und nicht sanktionierbare Vorgaben (vgl. etwa Art. 22c Abs. 9 lit. c) EU-AbfRRL: „*stetigen und technisch machbaren Anstieg von gebrauchten Textilerzeugnissen (...)*“.

Zudem gilt es, die Festlegung textilspezifischer Umweltziele oder belastbarer Berechnungsgrundlagen mangels ausreichender wissenschaftlicher Grundlagen durch die Industrie derzeit noch zu erarbeiten.

Das hier vorgeschlagene Konzept ermöglicht es, zukünftige Umweltzielsetzungen einzubinden oder zu einem späteren Zeitpunkt zu integrieren.

Alleinige Zielvorgaben in Form von starren Sammelquoten für Alttextilien oder die verpflichtende Rücknahme im stationären Handel werden weiterhin nicht als zielführend erachtet. Derzeit fehlen messbare Referenzwerte, die gesetzlich als Erfolgsindikatoren herangezogen werden könnten, wie beispielsweise verpflichtende Rücknahme- oder Sammelquoten. Hersteller und Händler haben zudem keinen direkten Einfluss darauf, welche Mengen an Alttextilien tatsächlich zurückgegeben werden.

2. Registrierung

Art. 22b EU-AbfRRL sieht die obligatorische Einrichtung eines Herstellerregisters und die Registrierungspflicht der Hersteller vor, die in jedem Mitgliedstaat umzusetzen ist. Dieses unionsrechtlich vorgegebene Register bildet auch im Bereich der Textilien das zentrale Instrument der EPR-Umsetzung.

2.1. Registrierung verpflichteter Marktteilnehmer und Marktüberwachung in Eigenverantwortung der Wirtschaft durch eine Gemeinsame Herstellerstelle (GHS)

Nach dem t+m-Konzept übernimmt die Gemeinsame Herstellerstelle (GHS) der Textilhersteller eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland. Sie kann entweder eigenständig im Rahmen einer Beleihung operieren oder die zuständige Behörde (z. B. Umweltbundesamt – UBA) als Verwaltungshelfer umfassend bei der Aufgabenerfüllung unterstützen. **Die GHS muss unabhängig, von der Wirtschaft getragen, nicht gewinnorientiert, wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei agieren.** Ihr Zweck liegt ausschließlich in der effizienten, bürokratiearmen Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung, ohne kommerzielle Interessen zu verfolgen. Als zentrale Schnittstelle zwischen Wirtschaft, Politik und Behörden sorgt sie durch klare Zuständigkeiten, offene Kommunikation und regelmäßige Berichterstattung dafür, dass die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung effizient, fair und nachhaltig für alle Marktteilnehmer erfolgt.

Die Registrierung der Hersteller ist im Kern eine hoheitliche Aufgabe, die im Wege der Beleihung an die GHS übertragen werden kann. Alternativ kann die zuständige Behörde selbst das Register führen, sich aber im Innenverhältnis der GHS wesentlicher Registrierungsaufgaben bedienen. Daraus ergeben sich folgende Optionen:

Option 1: Die GHS wird von der zuständigen Behörde umfassend mit der Registrierung und Registerführung beliehen, etwa analog § 40 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 37 ElektroG oder § 37 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 5 Batterierecht-Durchführungsgesetz.

Option 2: Die Behörde führt das Register selbst und prüft formal die Registrierungen, wird dabei jedoch von der GHS unterstützt, die den Antrags- und Registrierungsprozess vorbereitet, abwickelt und die Registrierungen zur formalen Entscheidung an die Behörde übermittelt.

Eine effiziente Registrierungspflicht und Marktüberwachung muss durch ein digitales, transparentes System erfolgen, das eine einfache Anmeldung ermöglicht, Transparenz gewährleistet und Wettbewerbsnachteile durch unfaire Marktpraktiken oder „Trittbrettfahrer“ verhindert. Die Finanzierung muss über eine faire Umlage erfolgen, sodass die Kosten für alle Beteiligten tragbar bleiben.

2.2 Bürokratiearme Regierung durch Vermeidung von Doppel-Registrierung

Die GHS muss die Registrierung effizient, unbürokratisch und praxisnah ausgestalten, um den Verwaltungsaufwand für die Hersteller so gering wie möglich zu halten. Bei einer Beleihung der GHS (Option 1) übernimmt diese die Prüfung und Bescheidung von Registrierungsanträgen sowie die Einspeisung der Daten in das behördliche Register unmittelbar. Damit werden langwierige bürokratische Prozesse bei staatlichen Behörden vermieden und für eine schnelle, günstige und verlässliche Abwicklung gesorgt. Auch ohne die Beleihung (Option 2) kann die GHS dafür sorgen, dass die Registrierungsprozesse effizient ablaufen und das UBA entlastet wird. Beide Ausgestaltungen sind möglich, da die EU-AbfRRL die Festlegung und Ausgestaltung der behördlichen Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten überlässt. Idealerweise würden im Rahmen der nationalen Umsetzung auch vereinfachende Gruppenanträge ermöglicht, die die Prozesse zusätzlich vereinfachen würden. Dies ist in der EU-AbfRRL zwar nicht explizit vorgesehen, wird hier aber auch nicht ausgeschlossen.

Wichtig ist, dass die GHS digitale, automatisierte Verfahren einführt, um Antragstellungen zu vereinfachen und Bearbeitungszeiten zu minimieren. Zudem muss sie sich aktiv beim Gesetzgeber für vereinfachte Gruppenanträge einsetzen, damit Unternehmen – insbesondere kleine und mittelständische Hersteller – von gebündelten Anträgen profitieren können und der Registrierungsaufwand reduziert wird.

Gleichzeitig muss die GHS Anforderungen als „Clearing House“ erfüllen, um Transparenz und eine einheitliche Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung sicherzustellen. Sie koordiniert und überwacht die Einhaltung der Registrierungsanforderungen und gewährleistet, dass alle Marktteilnehmer gleichermaßen ihren Pflichten nachkommen. Damit wird ein fairer Wettbewerb sichergestellt und verhindert, dass sich einzelne Akteure ihrer Verantwortung entziehen. Durch diese Funktionen leistet die GHS einen entscheidenden Beitrag zur Effizienz, Rechtssicherheit und Kostenreduzierung für die Hersteller, während gleichzeitig die regulatorischen Anforderungen eingehalten werden.

2.3 Organisationen für Herstellerverantwortung (PRO) als Bevollmächtigte für die Herstellerregistrierung

Das Erfordernis einer individuellen behördlichen Herstellerregistrierung und die Systembeteiligungspflicht (OfH-Beteiligungspflicht) führen in der Praxis anderer Branchenbereiche, die der EPR unterliegen (z. B. im Batterie- oder Verpackungsbereich), zu einer faktischen Doppelregistrierung: Ein Hersteller muss sich bei der Behörde registrieren und bei einem System bzw. einer Organisation für Herstellerverantwortung (OfH/PRO) „anmelden“. Der Abgleich zwischen behördlichem Herstellerregister und den Systemen ist sehr aufwendig, fehlerbehaftet und führt zu einem unnötigen Dokumentationsaufwand für die Hersteller.

Deshalb ist entsprechend der Regelung des Art. 22b Abs. 5 EU-AbfRRL vorzusehen, dass die Herstellerregistrierung stellvertretend durch die seitens des Herstellers beauftragte und bevollmächtigte OfH vorgenommen werden kann:

Zur Vermeidung einer doppelten, aufwendigen Anmeldung/Registrierung sollen PRO (OfH) generell als Bevollmächtigte (auch für inländische Hersteller) fungieren und somit die behördliche Registrierung im Namen des Herstellers gegenüber der Behörde (bzw. der mit der behördlichen Registrierungsaufgabe beliehenen GHS) vornehmen können. Das reduziert den Registrierungsaufwand und die Fehleranfälligkeit und ist zudem effizient und kostengünstig.

Hersteller beauftragen die PRO mit der Registrierung. PRO gibt den Registrierungsantrag an die GHS als beliehene Stelle oder Verwaltungshelfer des UBA (einzufordernde Option: Gruppenanträge).

2.4 Zusammenwirken – Aufgaben und Funktionen von PRO und GHS

In der nachstehenden Abbildung sind die Aufgaben und Funktionen von PRO und GHS im Verhältnis zueinander und zu der zuständigen Behörde dargestellt.

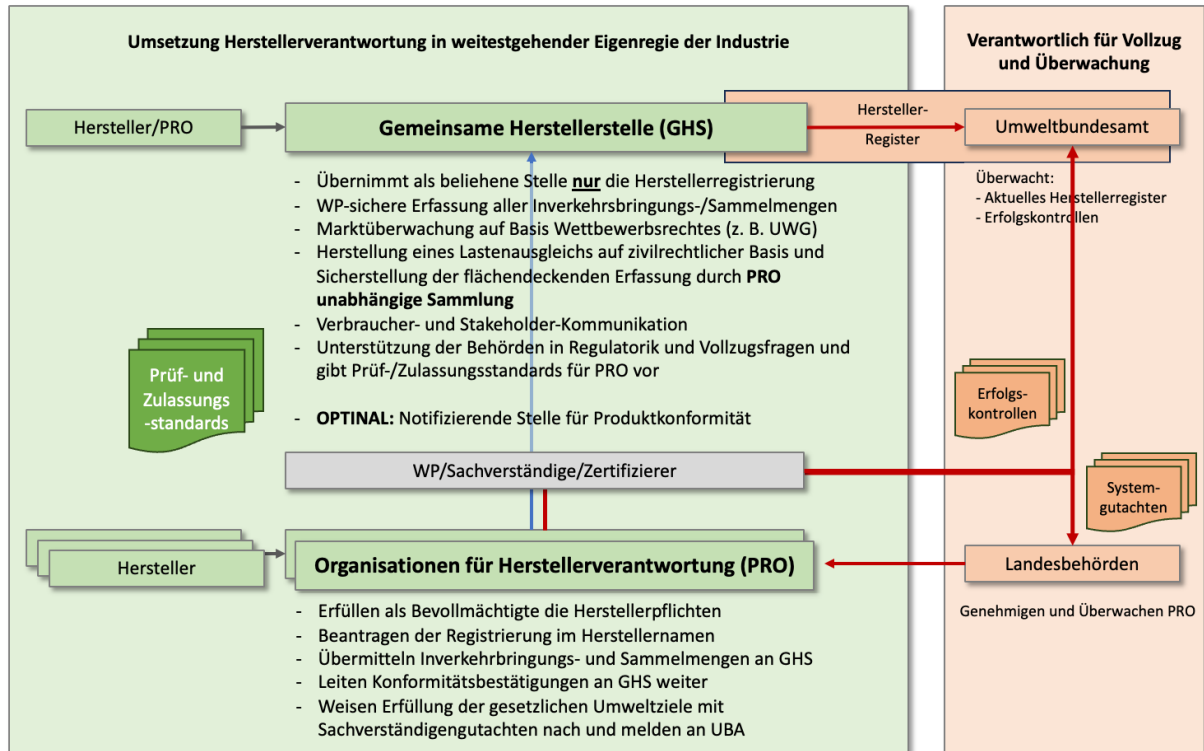


Abbildung 2: Rollen, Aufgaben und Funktionen von GHS, Behörde und PRO

Die behördlichen Zuständigkeiten und Überwachungsaufgaben sollen auf die von europäischer Seite vorgeschriebenen Mindestanforderungen beschränkt bleiben.

Entsprechend sollen sich die Aufgaben der zentralen Bundesbehörde, etwa des Umweltbundesamtes, auf das Führen des Herstellerregisters beschränken, wobei die Registrierung durch Beleihung oder durch Einschaltung der GHS als Verwaltungshelferin ausgelagert und durch PRO-Gruppenanträge vereinfacht werden kann. Darüber hinaus übernimmt die Bundesbehörde die Erfassung der Erfolgskontrollen sowie die Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission. Die Länderbehörden sind für die Genehmigung und Überwachung der PRO zuständig, wobei der Vollzug durch entsprechende Vollzugshilfen der GHS unterstützt wird.

3. Gemeinsame Herstellerstelle bei Verpackungen und Elektro als Vorbild für Textilien

Die Forderung nach einer GHS für Textilien ist folgerichtig und nicht neu: Auch in anderen EPR-Bereichen wurden in Deutschland **Gemeinsame Stellen, die von den jeweils betroffenen Branchenherstellern getragen werden**, gesetzlich installiert, so im Verpackungsabfallbereich (vgl. §§ 19, 24 Verpackungsgesetz) und im Bereich der Elektro-/Elektronikaltgeräte (vgl. §§ 5, 35 Elektro- und Elektronikgerätegesetz). Ein Novum und mit Blick auf die Ziele der EPR widersinnig wäre es vielmehr, die entsprechenden Aufgaben einer von **branchenfremden** Herstellern getragenen Organisation zu überantworten.

3.1 Ausgestaltung der Gemeinsamen Herstellerstelle (GHS) für Textilien

Das t+m-Konzept sieht die Einrichtung einer Gemeinsamen Herstellerstelle der Textilwirtschaft (GHS) vor, die in einer minimal angelegten Rolle auch mit behördlichen Aufgaben beliehen

werden kann. Gesetzlich verankert und zivilrechtlich von den Herstellern und Herstellerverbänden getragen, liegt Leitung, Einrichtung und Organisation der GHS bei der Textilwirtschaft selbst. Um branchenspezifische Anforderungen, bspw. für Bekleidung, Schuhe oder Heimtextilien, abzudecken, wird eine Beiratsstruktur eingerichtet, in die auch weitere relevante Stakeholder wie Abfallwirtschaft, kommunale Entsorgungswirtschaft, Sozialwirtschaft oder Recycling-Industrie eingebunden werden können. Die GHS nutzt die besondere Branchenexpertise der Textilwirtschaft, um die branchenweite Erfüllung der Erweiterten Herstellerverantwortung sicherzustellen und die Belange aller Textilsektoren angemessen zu vertreten. GHS und PRO treffen zivilrechtliche Vereinbarungen über das Finanzierungskonzept und die Organisation der GHS, die Unterwerfung der PRO unter ein von der GHS geschaffenes Regelwerk sowie die Finanzierung und Organisation eines Anreiz- und Ausgleichssystems (siehe Abbildung 4).

4. Eigenverantwortliche Überwachung

4.1 Produktkonformität

Es wird erwartet, dass die EU künftig einheitliche Anforderungen zur Produktkonformität (Ökodesign/ESPR) und zum Digitalen Produktpass (DPP) für Textilien schafft, ähnlich der EU-Batterieverordnung oder der Revision der Verpackungsverordnung (PPWR), die deutliche Auswirkungen auf die EPR haben können. Das System muss daher flexibel auf Änderungen reagieren können, ohne den Rechtsrahmen aufwendig anpassen zu müssen.

Die GHS muss als zentrale Kompetenzstelle sicherstellen, dass künftige Produktkonformitäten mit Bezug zu EPR-Anforderungen eindeutig, rechtssicher und praxisgerecht umgesetzt werden können. Sie vermittelt die Anforderungen klar an die Unternehmen, gewährleistet faire und nachvollziehbare Kosten für Prüfungen und Zertifizierungen und sorgt für ausreichend akkreditierte Prüfinstitutionen, um Engpässe zu vermeiden. Prüf- und Zertifizierungsstandards sollen auf internationalen Normen oder industrieseitig entwickelten Standards basieren. Das System muss flexibel auf Marktentwicklungen und technologische Innovationen reagieren.

Zur Sicherstellung einer objektiven und unabhängigen Konformitätsbewertung erfolgt die Prüfung ausschließlich durch voneinander organisatorisch, wirtschaftlich und personell unabhängige, akkreditierte Prüf- und Zertifizierungsstellen. Die GHS nimmt in ihrer Funktion als Stelle ausschließlich koordinierende, registrierende und überwachende Aufgaben wahr und ist nicht selbst an der Durchführung von Prüfungen oder der Ausstellung von Konformitätsnachweisen beteiligt. Die Unabhängigkeit der beauftragten Drittstellen ist durch geeignete Akkreditierungs-, Aufsichts- und Transparenzmechanismen sicherzustellen; insbesondere sind Interessenkonflikte auszuschließen.

4.2 Rücknahmesysteme (PRO bzw. OfH): Systemkonformität und Erfüllung von umweltpolitischen Zielvorgaben

Die Erfüllung aller Herstellerpflichten und Umweltziele weisen die Hersteller über die von ihnen beauftragten und bevollmächtigten PRO (OfH) mit jährlich zu erstellenden „Erfolgskontrollen“ (Rechtsbegriff noch nicht normiert; vgl. die Vorgaben in Art. 22c Abs. 18 EU-AbfRRL) gegenüber der zuständigen Behörde nach.

Die Einzelheiten der Systembeteiligungspflicht der Hersteller (Art. 22c Abs. 1 EU-AbfRRL) und der Betriebspflichten der PRO (Art. 22c Abs. 5 ff. EU-AbfRRL) bedürfen erst noch der mitgliedstaatlichen Ausformung, in Deutschland durch ein (Textil-)Umsetzungsgesetz zu den Richtlinienbestimmungen.

Bei der Umsetzung muss die GHS-Textilien maßgeblich mitwirken:

- Die Festlegung der Standards für die Darlegung und Prüfung mittels Zertifizierung/Testierung durch Wirtschaftsprüfer/Sachverständige sollte weitestgehend auf Basis zertifizierungsfähiger Industrienormen erfolgen. Die Gemeinsame Herstellerstelle (GHS) setzt oder entwickelt gegebenenfalls erforderliche Standards, Prüf- oder Zulassungsverfahren.
- Die GHS entwickelt Standards für eine sachgerechte operative Erfassung und Verwertung von End of Life (EoL)-Produkten.
- Im Falle von Zertifizierungsverfahren kann die GHS als akkreditierende Stelle für Wirtschaftsprüfer/Sachverständige dienen.
- Sollte der Gesetzgeber in diesem Bereich weitere behördliche Überwachungsinstrumente bzw. -maßnahmen vorsehen, kann die GHS die zuständigen Behörden bei der Erstellung von Vollzugshinweisen fachkundig unterstützen.

Die GHS muss sicherstellen, dass die Anforderungen an Rücknahmesysteme, Systemkonformität und die Erfüllung von Umweltvorgaben sowohl klar als auch praktikabel sind. Sie sollte den Herstellern eine transparente und kosteneffiziente Umsetzung ermöglichen, indem sie zugängliche Standards, vereinfachte Nachweismethoden und die Anerkennung bestehender Zertifizierungen anbietet. Zudem sollte die GHS als kompetente und effiziente Schnittstelle zwischen den PRO und Herstellern sowie den zuständigen Behörden agieren, um eine reibungslose und rechtskonforme Umsetzung der Anforderungen sicherzustellen.

4.3 Trittbrettfahrerverfolgung

Im Kontext der EPR sind mit „Trittbrettfahrern“ solche Marktteilnehmer gemeint, die sich ihrer EPR-Pflicht entziehen, indem sie sich entweder pflichtwidrig nicht registrieren oder falsche (zu geringe) Mengen melden und dadurch wenig oder gar nicht zur Finanzierung der PRO und ihrer Rücknahmeinfrastruktur beitragen.

Um eine für alle verpflichteten Hersteller gerechte Lastenverteilung herstellen zu können, ist daher eine effiziente Trittbrettfahrerverfolgung unbedingt erforderlich. Die rein behördliche Verfolgung auf Basis von Ordnungs- und Verwaltungsrecht ist (zeit-)aufwendig und hat sich als wenig effizient erwiesen. Ergänzend besteht die Möglichkeit, dass Hersteller auf Basis des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) gegen Trittbrettfahrer effektiv vorgehen. Es liegt im Eigeninteresse der Hersteller sowie der PRO, dass alle Unternehmen ordnungsgemäß der EPR und ihrer individuellen Systembeteiligungspflicht nachkommen, da sonst Wettbewerbsnachteile für diejenigen Hersteller entstehen, die pflichtgemäß handeln.

Die GHS soll als Zusammenschluss der verpflichteten Hersteller in die Lage versetzt werden, als „Verband“ wettbewerbsrechtlich auf Basis des UWG gegen Trittbrettfahrer vorgehen zu können. Die GHS muss hierfür nach dem Unterlassungsklagen-Gesetz (UKlaG) zugelassen werden.

Die GHS muss sicherstellen, dass die Trittbrettfahrerverfolgung effektiv, gerecht und transparent gestaltet wird. Zunächst muss klar definiert sein, was als Trittbrettfahren gilt, damit keine unabsichtlichen Fehler seitens kleinerer Hersteller bestraft werden. Die Verfolgung muss effizient und kostengünstig erfolgen, idealerweise durch ein digitales Überwachungssystem, das Verstöße schnell und unkompliziert erkennt. Es muss regelmäßige Berichte und Updates zur Trittbrettfahrerverfolgung geben, um Transparenz zu gewährleisten und den ehrlichen Herstellern Vertrauen in das System zu ermöglichen. Mögliche Sanktionen gegen Trittbrettfahrer müssen gerecht und verhältnismäßig sein, um die Lasten fair zu verteilen. Einnahmen aus Strafen müssen transparent verwendet werden, etwa zur Verbesserung des Systems. Gleichzeitig sollte die GHS präventive Maßnahmen wie Schulungen und Audits ergreifen, um Verstöße zu verhindern und die Hersteller bei der Einhaltung der Anforderungen zu unterstützen. Dabei ist es wichtig, dass die Verfolgung wettbewerbsneutral erfolgt und alle Unternehmen gleichbehandelt werden, ohne ungerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung. Schließlich muss die GHS auch sicherstellen, dass die Interessen der ehrlichen Hersteller geschützt sind, indem ein faires

Verfahren zur Klärung von Missverständnissen angeboten wird, um Verleumdungen zu vermeiden.

5. Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den PRO

Zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen müssen für alle Hersteller und PRO einheitliche Qualitätsstandards bei der Erfüllung ihrer EPR-Verpflichtungen gelten und durchgesetzt werden. Im Rahmen der zivilrechtlichen Vereinbarungen zwischen PRO und GHS unterwerfen sich alle PRO diesen einheitlichen Standards. Verstöße werden entweder vertragsrechtlich oder, soweit zulässig, von der GHS wettbewerbsrechtlich abgemahnt und sanktioniert.

5.1 Branchen-, produkt- und herstellerindividuelle Einrichtung von Organisationen für Herstellerverantwortung (Producer Responsibility Organisations – PRO)

Die europäischen Rahmenvorgaben sehen zwingend die Einrichtung von Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH – englisch: Producer Responsibility Organisations – PRO) vor, an denen sich die Hersteller zwecks Erfüllung ihrer Erweiterten Herstellerverantwortung zu beteiligen haben (Art. 22c Abs. 1 EU-AbfRRL). Die OfH/PRO bedürfen der behördlichen Genehmigung bzw. Zulassung (Art. 22c Abs. 2 EU-AbfRRL).

Um den (behördlichen) Verwaltungs- und Überwachungsaufwand zu reduzieren und um klare Verantwortlichkeiten herstellen zu können, bevollmächtigen/beauftragen Hersteller eine PRO, im Herstellernamen behördliche Registrierungsanträge zu stellen und Herstellerpflichten im Rahmen der EPR-Vorgaben zu erfüllen.

PRO können von (auch einzelnen) Herstellern selbst eingerichtet werden oder von Dritten im Herstellerauftrag betrieben werden.

Es wird empfohlen, PRO branchen-, produkt- oder herstellerindividuell einzurichten. Vorrangig sollen sie entsprechende Erfassungsstrukturen für EoL-Produkte aufbauen und dabei solidarisch eine flächendeckende Erfassung sicherstellen.

Hersteller/PRO, die branchen-, hersteller- oder produkttypisch eine geschlossene B2B- oder B2C-Rücknahme vorhalten können, können von einer solidarischen, flächendeckenden EoL-Rücknahme ausgenommen werden (siehe Lastenausgleich).

PRO stellen die von der GHS vorgegebenen Standards für eine sachgemäße Erfassung und Verwertung von EoL-Produkten sicher.

PRO erfüllen umfassend und verantwortlich die sämtlichen Betriebspflichten im Hinblick auf die flächendeckende Sammlung/Erfassung von Textilien, unter Einbindung der relevanten Akteure (Art. 22c Abs. 8 ff EU-AbfRRL) und die weitere Bewirtschaftung (Transport, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Verwertung und Beseitigung) von Textilabfällen unter Einbindung der zulässig tätigen Abfallbewirtschaftler (Art. 22d EU-AbfRRL).

6. Erhalt bestehender Sammlungs- und Verwertungsstrukturen (Sicherstellung der flächendeckenden Erfassung)

Der Erhalt bestehender Sammel- und Verwertungsstrukturen, insbesondere der verschiedenen Akteure der Sozialwirtschaft (AdS) und der kommunalen Behörden (öRE), wurde im Ergebnis des rechtspolitischen Prozesses auf Unionsebene als Ziel und Vorgabe in der Abfallrahmenrichtlinie verankert (Art. 22c Abs. 8 ff. EU-AbfRRL). Um unter Berücksichtigung dieser Vorgaben eine flächendeckende Rücknahme von Textilien sicherstellen zu können, ist folgende Systemstruktur sinnvoll (siehe Abbildung 3).

Für die flächendeckende Erfassung von Textilien stehen die durch PRO in Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus Art. 22c Abs. 8 und 9 EU-AbfRRL eingerichteten Sammelsysteme einerseits und eine durch Art. 22c Abs. 11 ff. EU-AbfRRL garantierte optionale, „unabhängige Sammlung“ zur Verfügung. Die „unabhängige Sammlung“ ist eine freiwillige Option für Akteure der Sozialwirtschaft (AdS) und ggf. öffentlich-rechtliche Entsorger (örE), die kein festes Vertragsverhältnis mit einer PRO eingehen bzw. unabhängig von einer PRO agieren möchten. Diese können ihre gesammelten Mengen optional direkt der GHS andienen. Dazu definiert die GHS-Annahmekonditionen in Bezug auf Qualität und Preis im Rahmen ihres Lastenausgleichs. Die Kosten für die unabhängige Sammlung werden solidarisch von allen PROs getragen und über den Lastenausgleich verrechnet.

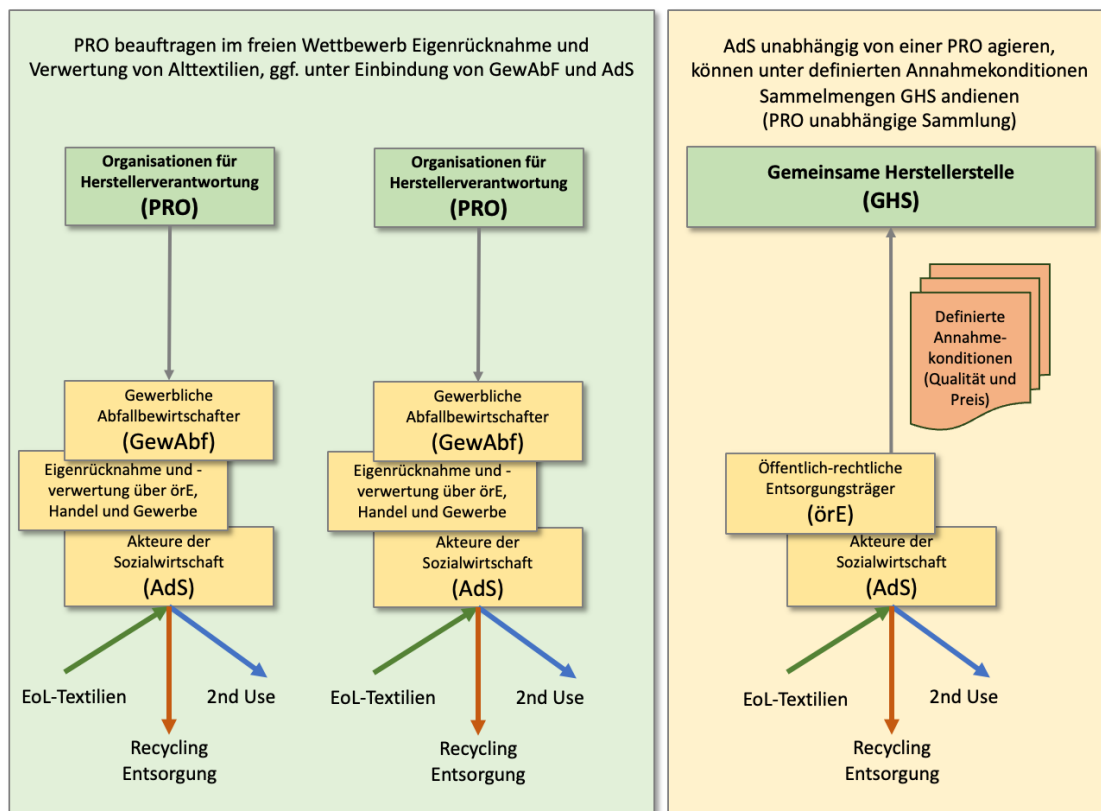


Abbildung 3: Eigenrücknahme und PRO unabhängige Sammlung von EoL-Produkten

6.1 Branchen-, produkt- oder herstellerindividuelle Textil-Rücknahme

PRO müssen zur Erfüllung ihrer Rechtspflichten aus Art. 22c Abs. 8 ff. EU-AbfRRL eigenverantwortlich Einrichtungen zur Rücknahme und Verwertung von Textilien, etwa im Handel, Gewerbe oder bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, schaffen.

Sie sollen dabei explizit gewerbliche Abfallbewirtschafter (GewAbf) und Akteure der Sozialwirtschaft (AdS) als Unterbeauftragte einbinden. Mit diesen eigenverantwortlich aufgebauten Erfassungsstrukturen müssen PRO alle Anforderungen nach Art. 22c und 22d EU-AbfRRL erfüllen.

6.2 Unabhängige Sammlung (mit optionaler Andienung an die GHS)

Sammelstellen oder Akteure der Sammlung, die kein Vertragsverhältnis mit einer PRO eingehen, können ihre Sammelmengen der GHS unter Einhaltung eines von der GHS vorgegebenen Qualitätsstandards und zu im Rahmen des Lastenausgleichs festgelegten Preiskonditionen der GHS (Ausgleichskostensatz, siehe 6.3) andienen. Dieses Optionsrecht der von PRO unabhängigen Sammlung ist insbesondere den Akteuren der Sozialwirtschaft vorbehalten.

(Art. 22c Abs. 11, 12 EU-AbfRRL), kann aber auch auf öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger angewendet werden.

Die Kosten für die unabhängige Sammlung werden im Rahmen des Lastenausgleichs aus 6.3 auf die PRO umgelegt getragen, d. h. von GHS im Rahmen eines Mengenclearings den PRO anteilig in Rechnung gestellt.

Aus Herstellersicht muss die unabhängige Sammlung durch die GHS so organisiert werden, dass Qualitätsstandards und Preiskonditionen klar und transparent sind. Der Lastenausgleich muss gerecht gestaltet werden, und die Kostenstruktur sollte für alle Beteiligten nachvollziehbar sein. Ein effizientes Mengenclearing und die Möglichkeit, auch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu integrieren, bieten zusätzliche Flexibilität. Wichtig ist, dass alle Prozesse rechtssicher und transparent abgewickelt werden, um den Herstellern eine unkomplizierte Erfüllung ihrer Pflichten zu ermöglichen.

6.3 Lastenausgleich (Anreiz- und Lastenausgleichssystem)

Die von den Herstellern beauftragten PRO müssen eigenständig die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (voraussichtlich Sammel- und Recyclingziele). Um zu verhindern, dass lediglich eine geringstmögliche Zielerreichung umgesetzt wird, muss eine gerechte Lastenverteilung für die solidarisch getragene unabhängige Sammlung gewährleistet und zugleich ein Anreiz für die Übererfüllung der gesetzlichen Ziele geschaffen werden. Vorgeschlagen wird ein Anreiz- und Lastenausgleichssystem; dieses orientiert sich an einem Konzept der Herstellerorganisationen der Batteriewirtschaft, das bereits im Januar 2023 dem BMUKN vorgeschlagen wurde (Umwelt-Effizienz-Prämie; siehe Abbildung 4).

Das Anreiz- und Lastenausgleichssystem wird dabei zivilrechtlich auf Ebene der GHS und der PRO vertraglich geregelt (vgl. Ausgleichs- und Sicherungsvereinbarungen in VerpackG bzw. Ausgleichsregelungen auf Basis § 18 BattG).

- Aus den gesamten Sammelmengen der PRO sowie aus den unabhängigen Sammelmengen wird eine durchschnittliche Sammelquote über alle Hersteller ermittelt.
- Über Vorgaben zur Ökomodulation und eine anonymisierte, kartellrechtlich ordnungsgemäße Erfassung von Erfassungs-, Sammlungs- und Verwertungskosten (ggf. analog BattG-Regelungen) ermittelt GHS einen durchschnittlichen Kostensatz (Ausgleichskostensatz).
- Der Ausgleichskostensatz wird auch für die Erstattung von Sammel- und Verwertungskosten der AdS oder öRE i. R. d. unabhängigen Sammlung durch die GHS herangezogen.
- PRO mit unterdurchschnittlichen Sammelquoten müssen sich anteilig an den Mehrkosten der übererfüllenden PRO sowie an den Kosten für die unabhängige Sammlung beteiligen (siehe Abbildung 3).
- GHS ermittelt im Rahmen eines jährlichen Mengenclearings für alle PRO mit unterdurchschnittlicher Sammelquote die Höhe der Kosten, die an übererfüllende PRO sowie anteilig für die unabhängigen Sammelmengen an GHS erstattet werden müssen.
- Die GHS entwickelt zivilrechtliche Vertragsregelungen, die die GHS zum Mengenclearing zwischen PRO und GHS ermächtigen, Vorauszahlungen für die unabhängigen Sammelmengen und Sicherheitsleistungen für etwaige PRO-Ausfälle sicherstellen sowie eine kartellrechtlich unbedenkliche und WP-sichere Abrechnung des Anreiz- und Lastenausgleichssystems sicherstellen.

Das vorgeschlagene Anreiz- und Lastenausgleichssystem sorgt für eine gerechte Verteilung der Kosten und bietet Herstellern sowie PRO klare Anreize, über mögliche Sammelziele hinaus zu agieren. **Dieser wirtschaftliche Anreiz kann die Sammlung über die bloße Erfüllung**

gesetzlicher Sammelziele hinaus deutlich incentivieren. Um einen ineffizienten Wettbewerb zu vermeiden, bei dem nur die minimalen Ziele erreicht werden, müssen PRO mit unterdurchschnittlichen Sammelquoten einen Anteil an den Mehrkosten der übererfüllenden PRO sowie an den Kosten der Auffangsammlungen der GHS tragen.

Das Mengenclearing durch die GHS sorgt dabei für eine transparente und faire Abrechnung der Sammelmengen und der damit verbundenen Kosten. Die GHS stellt zudem sicher, dass alle finanziellen Risiken durch Vorauszahlungen und Sicherheitsleistungen abgesichert sind. Dabei wird die Erfassung und Abrechnung der Sammel-, Verwertungs- und Entsorgungskosten kartellrechtlich korrekt und nachvollziehbar gestaltet. Zivilrechtliche Vertragsregelungen regeln das Mengenclearing und die finanziellen Verpflichtungen der PRO, was den Herstellern zusätzliche Rechtssicherheit bietet.

Die Beteiligung untererfüllender PRO an den Mehrkosten der übererfüllenden PRO schafft einen wichtigen Anreiz für alle PRO, überdurchschnittliche Sammelziele zu erreichen!

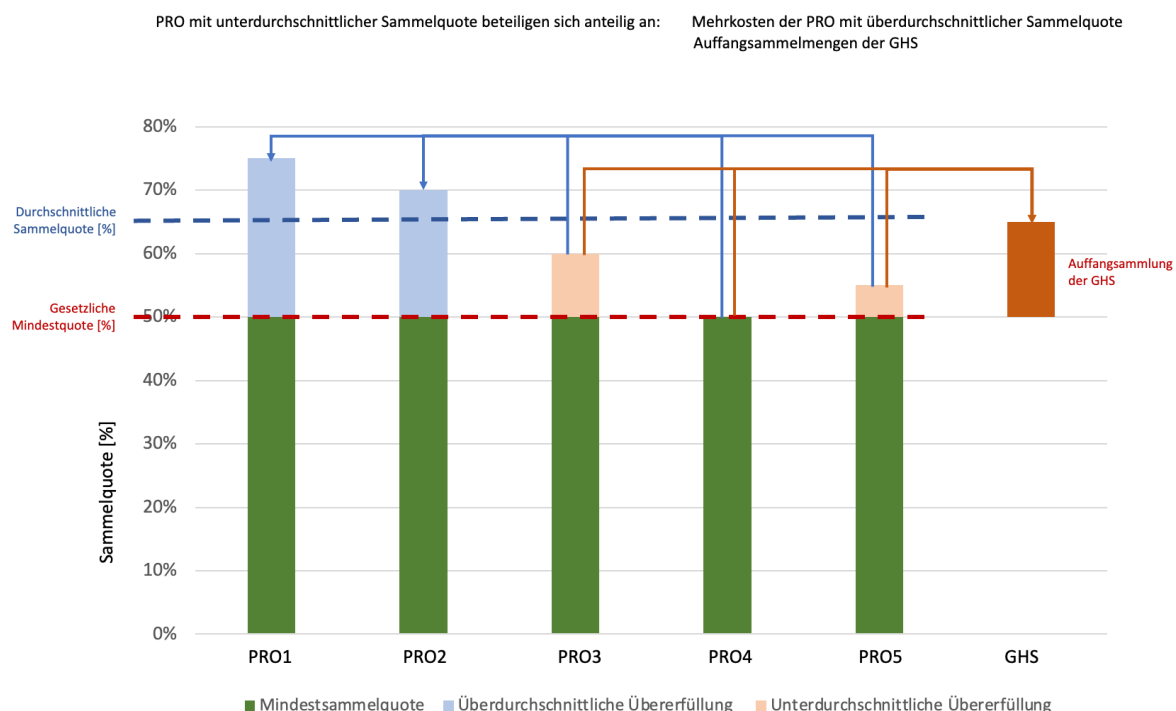


Abbildung 4: Anreiz- und Lastenausgleichssystem

7. Eigenverantwortliche Verbraucher-Kommunikation durch GHS

Eine gemeinschaftlich von allen PRO getragene, sach- und bedarfsgerechte Verbraucherkommunikation, insbesondere in Umsetzung der Verpflichtungen nach Art. 22a Abs. 8 lit. c) und Art. 22c Abs. 14 und 15 EU-AbfRRL, ist essenziell für die Erreichung und Übererfüllung von Umweltzielen. Es wird vorgeschlagen, analog § 18 BattG 2020 mit der GHS als beauftragter Dritter aller PRO eine gemeinschaftliche Verbraucherkommunikation zu organisieren und zu finanzieren. Diese Kommunikation ist nicht nur im Kontext der Textil-EPR von zentraler Bedeutung, sondern auch Bestandteil der bestehenden gesetzlichen Regelungen anderer EPR-Systeme. Die gesetzliche Verpflichtung zur informativen und transparenten Kommunikation mit den Verbrauchern spielt eine wesentliche Rolle, um ein besseres Verständnis für die Relevanz der Rücknahme- und Recyclingprozesse zu schaffen und das Bewusstsein für die umweltgerechte Entsorgung von Textilien zu stärken.

8. Behördliche Zuständigkeiten, Genehmigungen und Überwachung

Die behördlichen Zuständigkeiten und Überwachungsaufgaben sollen auf die von europäischer Seite vorgeschriebenen Mindestanforderungen beschränkt sein. Entsprechend Abbildung 2 sollten diese sich auf folgende Aufgaben beschränken:

- Zentrale Bundesbehörde, z B. Umweltbundesamt:
 - Führen des Herstellerregisters (Auslagerung der Registrierung an die GHS durch Beleihung oder Einschaltung als Verwaltungshelferin; Vereinfachung durch PRO-Gruppenanträge)
 - Erfassen der Erfolgskontrollen
 - Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission
- Länderbehörden:
 - Genehmigung und Überwachung von PRO
 - Vollzug wird mit Vollzugshilfen der GHS unterstützt

Der Gesamtverband textil+mode ist der Spitzenverband der deutschen Textil- und Bekleidungs-, Schuh- und Lederwarenindustrie (Modeindustrie). Mit 1 400 Unternehmen, vorwiegend KMU, und rund 121 000 Beschäftigten ist die Textil- und Modeindustrie Deutschlands zweitgrößte Konsumgüterindustrie nach der Lebensmittelindustrie. Deutsche Textil- und Modehersteller erwirtschaften einen Jahresumsatz von rund 32 Milliarden Euro. Deutsche Textilhersteller sind wichtige Zulieferer für Branchen wie Automotive oder Medizinprodukte; deutsche Modehersteller sind globale Trendsetzer. Insgesamt steht die deutsche Textil- und Modeindustrie für Innovation, Qualität und Nachhaltigkeit.

Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. | Wallstraße 58/59 | 10179 Berlin
[web](#) | [facebook](#) | [youtube](#) | [x.com](#) | [linkedin](#)