

Circular Economy

Mandanteninformation 05/2026

EPR im Textilsektor: BMUKN legt Eckpunkte für Textilgesetz vor

Das Bundesumweltministerium hat am 27.03.2026 das seit langem erwartete Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien veröffentlicht. In dem Eckpunktepapier wird skizziert, wie in dem künftigen Textilgesetz die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien geregelt werden und welche Rolle die Hersteller, Organisationen für Herstellerverantwortung und andere Akteure dabei spielen sollen. Es sieht zudem neue Quoten für die Verwertung und das Recycling von Alttextilien vor. Die beteiligten Akteure haben bis zum 24.04.2026 die Möglichkeit, zu dem Eckpunktepapier Stellung zu nehmen.

Im vergangenen Jahr wurde die EU-Abfallrahmenrichtlinie novelliert. Einer der Schwerpunkte dieser Novelle, die vom deutschen Gesetzgeber bis zum 17.06.2027 umzusetzen ist, war die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilsektor. Die nähere Ausgestaltung überlässt die Richtlinie dabei allerdings den Mitgliedstaaten. Das nunmehr veröffentlichte Eckpunktepapier stellt die Grundzüge der in Deutschland geplanten Umsetzung vor, die durch ein neues Gesetz – das Textilgesetz – erfolgen soll.

Zu den wesentlichen Weichenstellungen bei der künftigen Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilsektor gehört das im Eckpunktepapier vorgesehene Nebeneinander mehrerer Organisationen für Herstellerverantwortung, denen die organisatorische Verantwortung für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien übertragen wird. Der Gesetzgeber überlässt es somit den Marktteilnehmern, solche Organisationen zu gründen und für ihre Zulassung entsprechend den nationalen und unionsrechtlichen Anforderungen zu sorgen.

Damit wird – wie auch in anderen Rechtsbereichen, in denen eine erweiterte Herstellerverantwortung schon gegenwärtig vorgesehen ist – ein Wettbewerb der Organisationen für Herstellerverantwortung eingeführt. Diese müssen insbesondere darum konkurrieren, dass sich Textilhersteller an ihnen beteiligen. Bei dem so etablierten Wettbewerb wird es sich nur um einen reinen Preiswettbewerb handeln können, denn etwaige qualitative Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung durch die Organisationen für Herstellerverantwortung sind für die Hersteller, deren Pflichten bereits mit

der Beteiligung an einer Organisation für Herstellerverantwortung erfüllt sind, ohne individuellen Nutzen und können damit von den Organisationen für Herstellerverantwortung nicht als Werbeargument eingesetzt werden. Dem entspricht es, dass die Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte im Grundsatz den Organisationen für Herstellerverantwortung überlassen wird. Eingeschränkt wird ihre Gestaltungsfreiheit allerdings durch das Gebot, die Höhe des von einem Hersteller zu entrichtenden Entgelts nicht nur nach der Menge der in Verkehr gebrachten Textilien zu bemessen, sondern auch eine sogenannte Ökomodulierung durch die Berücksichtigung ökologischer Aspekte vorzunehmen, die im Eckpunktepapier gleich an mehreren Stellen angesprochen wird.

Im Bereich des Ökodesigns werden künftig einheitliche Vorgaben für die Ökomodulierung der Beteiligungsentgelte durch einen delegierten Rechtsakt bestehen, der von der EU-Kommission ausgearbeitet wird. In den übrigen Bereichen trifft die Organisationen für Herstellerverantwortung nach dem Eckpunktepapier eine Verpflichtung, selbst ein Konzept für die Ökomodulierung vorzulegen. Auch die Gemeinsame Stelle der Organisationen für Herstellerverantwortung, die diese nach dem Eckpunktepapier gründen müssen, soll unter anderem in Fragen der Ökomodulierung tätig werden. Die insoweit bestehenden Aufgaben der Gemeinsamen Stelle werden im Eckpunktepapier allerdings nicht näher konkretisiert. Die Ökomodulation soll es nach den Vorstellungen des Bundesumweltministeriums den Herstellern auch ermöglichen, durch Reparaturanreize die Modulierung der Beiträge positiv zu beeinflussen. Auch in diesem Punkt bleiben die näheren Einzelheiten in dem Eckpunktepapier allerdings offen.

Während die Organisationen für Herstellerverantwortung die Verantwortung dafür tragen, dass eine flächendeckende Sammlung durchgeführt wird – wobei jede Organisation für sich das Erfordernis der Flächendeckung zu erfüllen hat –, soll die tatsächliche Durchführung der Sammlung durch die bisherigen Akteure (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, gemeinnützige Sammler, gewerbliche Sammler und Textilhändler) erfolgen.

Der Rechtsrahmen, in dem diese Akteure tätig werden, wird sich im Vergleich zur gegenwärtigen Situation jedoch grundlegend ändern:

Die erste wesentliche Änderung besteht darin, dass Alttextilien künftig vollständig von der Pflicht zur Überlassung von Abfällen aus privaten Haushalten an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgenommen sein sollen. Konsequenterweise soll damit auch die Anzeigepflicht für gewerbliche und gemeinnützige Sammler nach § 18 KrWG entfallen. Eine weitere Folgeänderung wird darin bestehen, dass die bisher in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG enthaltene Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur getrennten Sammlung von Textilabfällen entfällt. Bereits aus den unionsrechtlichen Vorgaben ergibt sich allerdings, dass auch künftig die Sammlung von Alttextilien als (von anderen Abfällen) getrennte Sammlung durchgeführt werden muss. Dies gilt unabhängig davon, welcher

Akteur die Sammlung durchführt. An der praktischen Durchführung der Sammlung dürfte sich daher durch die Streichung der gesetzlichen Regelung über die Getrenntsammlungspflicht wenig ändern. Im Eckpunktepapier wird zudem klargestellt, dass die künftigen Regelungen nicht nur für tragfähige, sondern auch für nicht mehr tragfähige Bekleidung und Schuhe gelten werden. Auch diese Fraktion wird somit als Teil der getrennt gesammelten Alttextilfraktion (und nicht mehr im Restmüll) zu sammeln sein. Nicht betroffen sind demgegenüber Produkte wie Taschen, Plüsch- und Stofftiere, die zwar in Deutschland als Textilien angesehen werden, aber nicht unter die Richtlinienvorgaben der Europäischen Union fallen. Für solche Produkte ändert sich der Rechtsrahmen mithin nicht; insbesondere unterliegen sie, wenn sie aus Privathaushalten stammen, weiterhin der Überlassungspflicht an den zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Eine weitere wesentliche Änderung für den rechtlichen Rahmen der Alttextilsammlung besteht darin, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung ein grundsätzliches Monopol für die Verwertung von Alttextilien erhalten werden. Während die sammelnden Akteure bisher die Sammelware selbst sortieren (oder sortieren lassen) und anschließend vermarkten können, müssen die gesammelten Alttextilien künftig grundsätzlich einer Organisation für Herstellerverantwortung übergeben werden. Dementsprechend sind alle im Bereich der Sammlung von Alttextilien tätigen Akteure künftig dazu verpflichtet, sich einer Organisation für Herstellerverantwortung anzuschließen. Von dieser Organisation erhalten sie dafür eine kostendeckende Vergütung, durch die die Sammlung refinanziert werden soll. Dabei wird den sammelnden Akteuren die Wahl überlassen, welcher am Markt tätigen Organisation für Herstellerverantwortung sie sich anschließen. Spiegelbildlich sollen die Organisationen für Herstellerverantwortung den Anschlusswunsch nicht ablehnen dürfen; für sie gilt also ein Kontrahierungszwang. Im Ergebnis können die sammelnden Akteure also diejenige Organisation wählen, die ihnen die höchste Vergütung bietet.

Secondhandläden, Sozialkaufhäuser und Kleiderkammern sollen von den vorstehend skizzierten Regelungen nicht betroffen sein, sofern dort nur tragfähige Kleidung angenommen wird. Denn die in Secondhandläden, Sozialkaufhäuser und Kleiderkammern angenommene tragfähige Kleidung wird in dem Eckpunktepapier nicht als Abfall angesehen. Problematisch ist indes, ob diese Prämisse mit der üblichen weiten Auslegung der Abfalldefinition vereinbar ist. Dann danach ist für die Frage, ob ein Alttextil zu Abfall wird, in erster Linie das Bestehen eines Entledigungswillens des Besitzers maßgeblich. Ob sich der Wille desjenigen, der ein noch tragfähiges Textil zu einem Secondhandladen (oder ähnlichem) bringt, wesentlich von dem Willen desjenigen unterscheidet, der ein noch tragfähiges Textil in einen Altkleidercontainer wirft, erscheint jedoch fragwürdig. Zur

Schaffung von Rechtssicherheit wäre daher eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert.

Inwieweit die im Eckpunktepapier vorgesehene Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Organisationen von Herstellerverantwortung und den sammelnden Akteuren geeignet ist, die flächendeckende Sammlung von Alttextilien kosteneffizient zu gewährleisten, bleibt abzuwarten. Kosteneffizienz erfordert unter anderem die Vermeidung unwirtschaftlicher Überkapazitäten bei der Sammlung. Eine Möglichkeit zur Kapazitätssteuerung dadurch, dass Organisationen für Herstellerverantwortung die Befugnis eingeräumt wird, bei ausreichenden Sammelkapazitäten in einer Region Anschlusswünsche weiterer Sammler abzulehnen, soll in dem Textilgesetz aber offenbar nicht vorgesehen werden. Unklar ist auch, inwieweit eine Kapazitätssteuerung von den Organisationen für Herstellerverantwortung über die Höhe der Sammelvergütung vorgenommen werden kann. Hierfür dürfte entscheidend sein, ob die Organisationen für Herstellerverantwortung verpflichtet sind, eine kostendeckende Vergütung für die Sammlung selbst dann anzubieten, wenn die Sammlung nicht wirtschaftlich durchgeführt wird.

Während insbesondere gewerbliche Sammler nach dem dargestellten Mechanismus künftig darauf angewiesen sein werden, ihre Einnahmen allein durch die von der Organisation für Herstellerverantwortung, der sie sich anschließen, gezahlten kostendeckenden Vergütung zu erzielen, billigt das Eckpunktepapier zwei Gruppen von Akteuren bei der Sammlung von Alttextilien eine Sonderstellung zu:

Zum einen müssen sich gemeinnützige Sammler zwar einer Organisation für Herstellerverantwortung anschließen. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, dieser Organisation die gesammelten Alttextilien zu überlassen. Damit können gemeinnützige Sammler sowohl eine Vergütung für ihre Sammeltätigkeit von der Organisation für Herstellerverantwortung verlangen als auch Alttextilien selbst vermarkten. Ob und inwieweit eine Eigenvermarktung zu einer Reduzierung der Vergütung führen soll, wird in dem Eckpunktepapier nicht thematisiert.

Zum anderen sind zwar auch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger grundsätzlich zur Kooperation mit einer Organisation für Herstellerverantwortung verpflichtet. Sie erhalten aber die Möglichkeit zur sogenannten Optierung. Dies bedeutet, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger erklären können, für einen Zeitraum von einem Kalenderjahr die Verwertung von gesammelten Alttextilien selbst vorzunehmen. Eine Begrenzung der Häufigkeit, mit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger von der Optierung Gebrauch machen können, sieht das Eckpunktepapier nicht vor. Auch die Auswirkung einer Optierung auf die Vergütung der Sammeltätigkeit durch die Organisationen für Herstellerverantwortung wird im Eckpunktepapier nicht angesprochen.

Dass sowohl gemeinnützige Sammler als auch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger – letztere im Falle der Optierung – den Organisationen für Herstellerverantwortung Sammelmengen vorenthalten dürfen, steht in einem Spannungsverhältnis dazu, dass jede Organisation für Herstellerverantwortung nach dem Eckpunktepapier eine Sammelquote von 70% der von den jeweils angeschlossenen Herstellern im Vorjahr in Verkehr gebrachten Alttextilien erreichen soll. Zudem sollen die Organisationen für Herstellerverantwortung nach dem Eckpunktepapier auch verpflichtet werden, Quoten für die Verwertung und das Recycling einzuhalten. Keine der drei Quotenvorgaben ist unionsrechtlich vorgegeben. Es handelt sich damit um einen klassischen Fall des sogenannten Gold-Platings.

Die Recycling- und Verwertungsquote werden nach dem Eckpunktepapier in Bezug auf die Sammelmengen festgelegt. Die von den Organisationen für Herstellerverantwortung zu erzielende Verwertungsquote, bei der auch die thermische Verwertung berücksichtigt wird, beträgt 95 %. Die Recyclingquote, die sich auf die Alttextilien bezieht, die einem Recycling oder einer Vorbereitung zur Wiederverwendung – hierunter fällt insbesondere das Aussortieren noch tragfähiger Kleidung – zugeführt werden, wird 85 % betragen. Diese Quote erscheint äußerst ambitioniert, wenn man bedenkt, dass das neue Regelungsregime einerseits ausdrücklich auch für Kleidung gelten soll, die nicht mehr tragfähig ist, also nicht durch bloßes Sortieren für eine Wiederverwendung vorbereitet werden kann, und dass andererseits das Faser-zu-Faser-Recycling noch nicht ausgereift ist.

Schließlich sieht das Eckpunktepapier die Gründung einer Kommission für Alttextilien vor, die bei der zuständigen Behörde angesiedelt wird und diese durch Abgabe von Empfehlungen in „technischen Fragen“ berät. Diese Kommission soll sich aus Vertretern von Herstellern, Organisationen für Herstellerverantwortung, Händlern, der kommunalen und privaten Entsorgungswirtschaft, der karitativen Sammler, der kommunalen Spitzenverbände sowie von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden zusammensetzen. Welche Behörde zur zuständigen Behörde erklärt wird, konkretisiert das Eckpunktepapier nicht. Da aber offenbar ein bundeseinheitlicher Vollzug durch eine einzige Behörde beabsichtigt ist, dürfte beabsichtigt sein, diese Funktion entweder dem Umweltbundesamt oder einer der bereits in anderen Bereichen bestehenden beliebigen Stiftungen zuzuweisen.

27. März 2026

okl & partner
Rechtsanwälte PartG mbB

Büro Köln
Von-Werth-Straße 2 | 50670 Köln
T: +49 (0) 221 | 42 07-0
koeln@oklp.de
www.oklp.de

Büro Berlin
Jägerstraße 54-55 | 10117 Berlin
T: +49 (0) 30 | 2577112-0
berlin@oklp.de