

Kurzgutachtliche Stellungnahme

zur Frage der unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Beschränkung der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien auf eine reine Finanzierungsverantwortung

erstellt für:

Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien

durch:

**ESCHE SCHÜMANN COMMICHAU
Partnerschaftsgesellschaft mbB**

10.02.2026

Inhaltsverzeichnis

A.	Fragestellung	3
B.	Executive Summary	4
C.	Rechtliche Würdigung	5
I.	Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG durch Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1892 vom 10. September 2025	5
II.	Das unionsrechtliche Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung	6
III.	Anforderungen der EU-Abfallrahmenrichtlinie n.F. an die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien	7
IV.	Zulässigkeit der mitgliedstaatlichen Beschränkung der OfH/PRO auf eine bloße Finanzierungsverantwortung?	9
1.	Rechtsauffassung Dageförde/Vetter	10
2.	Bewertung.....	11
a)	Funktion, Aufgaben und Rechtspflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH/PRO)	11
aa)	Pflicht der Hersteller zur OfH-Beauftragung	11
bb)	Verpflichtung der OfH/PRO zur Einrichtung umfassender Systeme der getrennten Sammlung von Textilien und Textilabfällen	12
cc)	Beschränkung der OfH/PRO auf eine Finanzierungsverantwortung?	12
b)	Rechtsstellung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen	17
c)	Rechtsstellung und Einbindung der (kommunalen) Behörden..	18

A. Fragestellung

Mit der Richtlinie (EU) 2025/1892 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. September 2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle¹ hat der Unionsgesetzgeber die sog. EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (EU-AbfRRL)² umfassend geändert bzw. ergänzt. Neben neuen Vorschriften über die Vermeidung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen betrifft dies im Kern die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien durch die neu in die EU-Abfallrahmenrichtlinie eingefügten Artt. 22 bis 22d.

Mit diesen speziellen Regelungen für Textilien wird das Institut der sog. erweiterten Herstellerverantwortung (englisch: „extended producer responsibility“ – ERP) für den Bereich der Bewirtschaftung von Textilien und Textilabfällen verbindlich eingeführt und den Mitgliedstaaten zur Umsetzung vorgegeben. Nach entsprechenden EU-Verordnungsregelungen für Altbatterien und Verpackungsabfälle handelt es sich um einen weiteren Teilbereich der Kreislaufwirtschaft, der unionsseitig der erweiterten Herstellerverantwortung unterworfen wird.

Die neuen Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie sind von den Mitgliedstaaten bis zum 17.06.2027 in nationales Recht umzusetzen (Art. 2 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2025/1892), wobei das Regime der erweiterten Herstellerverordnung bis zum 17.04.2028 eingerichtet sein muss (Art. 22a Abs. 14 EU-AbfRRL n.F.). In Ermangelung unmittelbar geltender Unionsvorschriften bedarf es hierfür einer „Vollumsetzung“ entweder durch entsprechende Ergänzungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)³ oder durch den Erlass eines vollständig neuen Gesetzes über die Bewirtschaftung von Alttextilien und Textilabfällen, ggf. auch mit ergänzenden Verordnungsregelungen. In beiden Fällen ist der verbleibende Zeitraum für die Vorbereitung und Durchführung des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens vergleichsweise kurz und wird erhebliche Anforderungen an Mitwirkungsbereitschaft und auch Kompromissfähigkeit der am Gesetzgebungsverfahren unmittelbar beteiligten Akteure, wie auch der betroffenen Kreise, stellen.

Im Zuge dieses Prozesses liegen bereits erste Stellungnahmen der Fachöffentlichkeit vor. Hierzu gehört ein Rechtsgutachten zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien, mit dem eine Umsetzungsvariante vorgeschlagen wird, nach der den Herstellern bzw. den von den Herstellern mit der Erfüllung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung zu beauftragenden Organisationen für Herstellerverantwortung i.S.v. Art. 22c EU-AbfRRL explizit lediglich eine Finanzierungsverantwortung und –aufgabe zugeschrieben wird.⁴ Bereits auf den ersten Blick erscheint dies bemerkenswert, liegt es doch im Wesen der erwei-

¹ ABl. L vom 26.09.2025, S. 1.

² 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, zuletzt geändert am 12.07.2023, ABl. L 191, S. 1.

³ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert am 02.03.2023, BGBl. 2023 I Nr. 56.

⁴ Dageförde/Vetter, Die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland unter Beachtung des besonderen Stellenwerts kommunaler und gemeinnütziger Sammlungsträger, Gutachten, erstellt im Auftrag des VKU, November 2025, siehe dort Executive Summary, S. 2, drittletzter Spiegelstrich; vgl. auch Dageförde/Kohn, AbfallR 2025, 175, 180 f.

terten Herstellerverantwortung, den Herstellern die maßgebliche Verantwortung und Rechtspflicht insbesondere für die Bewirtschaftung von Produktabfällen zu übertragen. Die These, die Verantwortung der Textilhersteller bzw. der von ihnen beauftragten Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH; englisch: „producer responsibility organisations“ – PRO) könne im Rahmen der mitgliedstaatlichen Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie auf eine bloße Finanzierungsverantwortung beschränkt werden, erscheint daher überraschend und jedenfalls prüfungsbedürftig. Sie ist deshalb Gegenstand der vorliegenden kurzgutachtlichen Stellungnahme.

B. Executive Summary

Als Richtlinienregelungen bedürfen die Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie, mit denen eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien und Textilabfälle eingeführt wird (Art. 22a bis 22d EU-AbfRRL), einer Umsetzung in nationales Recht. Hierfür steht den Mitgliedstaaten ein gewisser Umsetzungsspielraum zu, der allerdings durch den Inhalt der Richtlinienregelungen begrenzt wird.

Die vertretene Annahme, die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien könne in der Weise in nationales Recht umgesetzt werden, dass die Hersteller bzw. die von ihnen zwingend zu beauftragenden Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH/PRO) lediglich eine Finanzierungsverantwortung und Finanzierungslast tragen, während die operative Durchführung der Sammlung, d.h. Einrichtung und Betrieb von Sammelsystemen, bei Dritten liegt, ist nicht haltbar. Eine solche Auslegung der Richtlinienvorschriften stünde in Widerspruch zu Kern und Wesen des unionsrechtlichen Instituts der erweiterten Herstellerverantwortung, wäre mit den in Art. 22c EU-AbfRRL konkret geregelten Rechtspflichten der OfH/PRO nicht vereinbar, stünde in nicht erklärbarem Widerspruch zu dem Erfordernis, eine genehmigungsrechtliche Zulassung für den OfH/PRO-Betrieb zu normieren und würde für die Textilabfallbewirtschaftung zu einer „Solitärregelung“ gegenüber anderen Bereichen des Produktabfallrechts, in denen die erweiterte Herstellerverantwortung bereits eingeführt wurde (Altbatterien, Verpackungsabfälle), führen.

Ein solches Verständnis der Richtlinienvorschriften ließe sich auch nicht durch die neue Begriffsbestimmung der Organisation für Herstellerverantwortung (Art. 3 Nr. 4d EU-AbfRRL) rechtfertigen, die missinterpretiert und überspannt würde, wenn ihr eine entsprechende Regelungswirkung zugemessen würde. So ergibt sich jedenfalls im Abgleich der deutschen mit wesentlichen anderen Sprachfassungen der Richtlinienbestimmung (engl., frz., ital.), dass es gerade den OfH/PRO obliegt, die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien zu „organisieren“. Die gegenteilige Auffassung ist nicht haltbar. Es ist den Mitgliedstaaten auch nicht nachgelassen, den Herstellern oder/und den OfH/PRO einen Dispens hiervon zu erteilen und deren Rolle auf eine reine Finanzierungsfunktion zu beschränken.

Ungeachtet der zentralen Rolle der OfH/PRO für die Ausführung und Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien kommt auch den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und den (kommunalen) Behörden (nach deutscher Lesart: öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) eine hervorgehobene Rolle bei der Durchführung der Sammlung von Textilien und Textilabfällen zu. Diese sind insofern privilegiert, als ihre hergebrachten Sammlungen von den OfH/PRO in ihre Sammelsysteme einzubeziehen sind. Insoweit besteht ein Berücksichtigungsanspruch, allerdings keine Pflicht zur Teilnahme an den OfH-/PRO-

Sammelsystemen. Die damit vorgesehene partielle Privilegierung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und der (kommunalen) Behörden berührt aber nicht die Grundverpflichtung der OfH/PRO zur Einrichtung und zum Betrieb von getrennten Sammelsystemen für Textilien und Textilabfällen, die nicht delegiert werden und eben auch nicht im Sinne einer bloßen Finanzierungsverantwortung in nationales Recht umgesetzt werden kann.

C. Rechtliche Würdigung

I. Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG durch Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1892 vom 10. September 2025

Mit der Richtlinie (EU) 2025/1892 vom 10.09.2025 hat der Unionsgesetzgeber die sog. EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG umfassend ergänzt und geändert. Vor allem wurden in Art. 3 EU-AbfRRL weitere Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit der erweiterten Herstellerverantwortung eingefügt, mit Art. 9a wurde eine neue Regelung über die Vermeidung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen vorgesehen, und es wurden die Art. 22a bis Art. 22d eingefügt, die sehr umfassend und detailreich eine mitgliedstaatliche Normierung der erweiterten Herstellerverantwortung speziell für Textilien verlangen. Letztgenannte Regelungen umfassen allgemeine Vorgaben für das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien (Art. 22a), die Einführung einer Registrierungspflicht für Textilhersteller (Art. 22b), die Einführung von und die Pflicht zur Beauftragung sog. Organisationen für Herstellerverantwortung für Textilien (OfH/PRO) durch die Hersteller, die umfassend für die Sammlung und Rückführung von Textilien und Textilabfällen zu sorgen haben (Art. 22c), sowie hieran anknüpfende Vorschriften über die Bewirtschaftung, insbesondere Vorbereitung zur Wiederverwendung und Verwertung, von Textilabfällen (Art. 22d). Die Regelungen sind äußerst detailliert und kommen beispielsweise den unmittelbar geltenden Verordnungsvorschriften über die erweiterte Herstellerverantwortung für Altbatterien in der EU-Batterieverordnung (EU-BattVO)⁵ vergleichsweise nahe, was Konkretisierungsgrad bzw. Detailtiefe der Vorschriften anbelangt. Hinzu kommen umfassende Begründungserwägungen der Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1892, die dieser insgesamt einen großen Textumfang geben.

In nationales Recht umzusetzen sind die Vorschriften bis zum 17.06.2027 (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie (EU) 2025/1892). Der vollständigen Umsetzung durch verbindliches nationales Recht bedarf es, weil Richtlinienregelungen bekanntlich grundsätzlich nur an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, diesen jedoch die Wahl der Form und der Mittel der innerstaatlichen Umsetzung überlassen (Art. 288 UAbs. 3 AEUV⁶). Belassen Richtlinienvorgaben damit grundsätzlich einen gewissen Gestaltungsspielraum, sind die Mitgliedstaaten aber dennoch vollen Umfanges an Regelungsvorgaben und -gehalt der Richtlinie gebunden. Je nach deren Detaillierungsgrad ergeben sich entsprechend enge Maßgaben für das nationale Recht. Je konkreter, detaillierter und bindender die Richtlinienregelungen ausgestaltet sind, desto weniger Spielraum verbleibt für die mitgliedstaatliche Umsetzung.

⁵ 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. L 191, S. 1.

⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i.d.F. vom 07.06.2016, ABl. C 202, S. 47.

Was die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien anbelangt, ist zu beachten, dass diese zwar nunmehr in Artt. 22a bis 22d EU-AbfRRL n.F. speziell und umfassend geregelt ist; dennoch gelten die bereits seit längerem in Artt. 8, 8a EU-AbfRRL enthaltenen allgemeinen Vorschriften über die erweiterte Herstellerverantwortung auch für diesen Bereich, soweit sie nicht durch die speziellen Regelungen der Artt. 22a ff. überspielt werden. Das ergibt sich auch aus Art. 22a Abs. 1, der bestimmt, dass die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien „*im Einklang mit den Artikeln 8 und 8a*“ wahrzunehmen ist.

Insgesamt gibt damit die geänderte EU-Abfallrahmenrichtlinie ein vergleichsweise enges Korsett für die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien und deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten vor. Wie eng dieses ist und welcher Regelungs- bzw. Gestaltungsspielraum dem nationalen Gesetzgeber noch verbleibt, wird im Folgenden mit Blick auf die Ausgangsfrage näher zu prüfen sein.

II. Das unionsrechtliche Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung

Das unionsrechtliche Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung war dem Grunde nach bereits in der Ursprungsfassung der EU-Abfallrahmenrichtlinie von 2008 verankert. In der Grundsatzregelung des Art. 8 Abs. 1 EU-AbfRRL war und ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen können, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.

Nach dieser Grundregelung lag und liegt die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung grundsätzlich – vorbehaltlich speziellerer Regelungen – im Ermessen der Mitgliedstaaten („*erlassen können*“). Unionsseitig wird sie als Mittel begriffen, um die Gestaltung und Herstellung von Gütern zu fördern, die während ihres gesamten Lebenszyklus, einschließlich ihrer Reparatur, Wiederverwendung und Demontage sowie ihres Recyclings, eine effiziente Ressourcennutzung in vollem Umfang berücksichtigen und fördern, ohne dass der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigt wird (Erwägungsgrund 27 der Richtlinie). Sie ist insoweit auch Ausdruck des Verursacherprinzips.

Mit der Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/851 vom 30.05.2018⁷ wurden die Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung weiter ausgebaut und aufgewertet: Zwar ist es im Grundsatz und vorbehaltlich speziellerer Regelungen dabei geblieben, dass ihre Einführung für die Mitgliedstaaten optional ist (Art. 8 Abs. 1). Allerdings werden mit Art. 8a insbesondere Mindestanforderungen gestellt, die zum Tragen kommen, wenn nach anderen Gesetzgebungsakten der Union Regime der erweiterten Herstellerverantwortung verpflichtend einzuführen sind. Dasselbe gilt, soweit sich Mitgliedstaaten optional entscheiden, in bestimmten Bereichen die erweiterte Herstellerverantwortung einzuführen (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 3). Die Mindestanforderungen und die sonstigen

⁷ Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABI. L 150, S. 109.

Regelungen der Artt. 8, 8a EU-AbfRRL gelten folglich jeweils ergänzend zu den mitgliedstaatlichen oder/und speziellen unionsrechtlichen Regelungen, in denen eine erweiterte Herstellerverantwortung normiert wird. Dem trägt nunmehr auch Art. 22a Abs. 1 EU-AbfRRL n.F. für die mit Artt. 22a ff. eingeführte erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien Rechnung.

In ähnlicher Form wurde die erweiterte Herstellerverantwortung bereits in anderen Bereichen des EU-Abfallrechts umgesetzt. So enthält die EU-Batterieverordnung 2023/1542 (EU-BattVO)⁸ in Kapitel VIII (Artt. 54 ff.) Vorschriften über die Bewirtschaftung von Altbatterien, die die Einrichtung einer Herstellerregistrierung (Art. 55), Ergänzungen zu den allgemeinen Vorschriften der EU-Abfallrahmenrichtlinie über die erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 56), die – allerdings vorbehaltlich einer mitgliedstaatlichen Verstärkerung optionale – Einschaltung von Organisationen für Herstellerverantwortung durch die Hersteller (Art. 57), eine Zulassungspflicht für Organisationen für Herstellerverantwortung (Art. 58) sowie weitere, teils batteriecategoriespezifische Anforderungen an die Erfassung und Bewirtschaftung von Altbatterien umfassen. Die unmittelbar geltenden Verordnungsregelungen werden, soweit sie den Mitgliedstaaten Spielraum lassen, in Deutschland durch das Batterierecht-Durchführungsgesetz (BattDG)⁹ ergänzt.

Des Weiteren normiert nun auch die Verordnung (EU) 2025/40 vom 19.12.2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (EU-Verpackungsverordnung – EU-VerpackVO)¹⁰ in ihrem Kapitel VIII über die Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen Herstellerregisterpflichten (Art. 44), allgemein die erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 45), die Einführung und genehmigungsrechtliche Zulassung von Organisationen für Herstellerverantwortung (Artt. 46 f.) sowie die Durchführung der Erfassung und Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen (Artt. 48 ff.).

Neben diese bestehenden EU-Verordnungsregelungen tritt nunmehr die Richtlinienregelung über die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien. Sie entspricht in ihren Grundstrukturen und hinsichtlich der Ausgestaltung der wesentlichen Instrumente den schon existierenden unionsrechtlichen Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung. Anders als diese weist sie zwar die Rechtsform einer Richtlinie auf; jedenfalls in ihrem Detaillierungsgrad kommt sie aber den existierenden Verordnungsregelungen durchaus nahe.

III. Anforderungen der EU-Abfallrahmenrichtlinie n.F. an die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien

Mit den Änderungen, insbesondere Ergänzungen, der Richtlinie (EU) 2025/1892 zur EU-Abfallrahmenrichtlinie wird nach Altbatterien und Verpackungsabfällen ein weiterer abfallrelevanter Produktbereich der erweiterten Herstellerverantwortung unterworfen. In diesem Falle handelt es sich, wie gesagt, um eine noch umzusetzende Richtlinienregelung. Diese bleibt indes hinsichtlich ihrer „Regelungstiefe“ bzw. Detailliertheit nur wenig hinter den schon bestehenden EU-Verordnungsregelungen für Altbatterien und Verpackungen zurück.

⁸ Oben Fn. 5.

⁹ Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1542 betreffend Batterien und Altbatterien - als Bestandteil des Artikelgesetzes zur Anpassung des Batterierechts an die Verordnung (EU) 2023/1542 vom 30.09.2025, BGBl. I Nr. 233.

¹⁰ ABl. 2025 L vom 22.01.2025.

Eine vollständige Darstellung der neuen, noch in das nationale Recht umzusetzenden Regelungen der EU-Abfallrahmenrichtlinie über die erweiterte Herstellerverantwortung und die Bewirtschaftung von Textilien ist an dieser Stelle weder möglich noch erforderlich. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit ist aber auf folgende wesentliche „Regelungseckpunkte“ hinzuweisen:

- Mit Art. 22a Abs. 1 EU-AbfRRL n.F. werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe (im Sinne der Auflistung in Anhang IVc) einzuführen. Die zusätzliche Errichtung eines Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung für Matratzen ist optional (Art. 22a Abs. 2).
- Hersteller von in den Anwendungsbereich des Regimes fallenden Textilien sind zur Registrierung in einem Herstellerregister verpflichtet, das seitens des Mitgliedstaats einzurichten ist (Art. 22b). Die nicht erfolgte bzw. nicht ausreichende Registrierung führt zu einem Verkehrsverbot (Art. 22b Abs. 3). (Auch) Bereits für die Registrierung können sich die Hersteller einer Organisation für Herstellerverantwortung (OfH bzw. PRO) bedienen (Art. 22b Abs. 5). Unabhängig hiervon ist schon im Rahmen der Herstellerregistrierung eine OfH zu benennen, der sich der Hersteller für die registrierten Produkte angeschlossen hat und die für ihn seine Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung erfüllt (Art. 22b Abs. 4 lit. d).
- Unionsrechtlich zwingend haben sich alle Hersteller einer Organisation für Herstellerverantwortung anzuschließen und diese damit zu beauftragen, ihre Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung zu erfüllen (Art. 22c Abs. 1). Anders als im Altbatteriebereich ist es folglich nicht den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine „Systembeteiligungspflicht“ für Textilhersteller einführen oder nicht.¹¹
- Die seitens der Hersteller damit zwingend zu beauftragenden Organisationen für Herstellerverantwortung müssen ein behördliches Zulassungsverfahren durchlaufen. Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen sind in der EU-Abfallrahmenrichtlinie vergleichsweise wenig ausgeprägt, sondern durch die Mitgliedstaaten zu regeln, schließen aber jedenfalls das erforderliche Fachwissen in den Bereichen der Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit ein (Art. 22c Abs. 3 und 4) und werden im Übrigen weitgehend durch die konkret ausgestalteten Betriebspflichten und die prognostische Beurteilung der Eignung und Fähigkeit der antragstellenden Organisation zur Erfüllung dieser Betriebspflichten geprägt sein.
- Kern der Verpflichtungen der Organisationen für Herstellerverantwortung ist die Einrichtung eines Systems der getrennten Sammlung gebrauchter Textilien und von Abfällen aus Textilien, das eine unentgeltliche Abholung von Textilien bei den einzurichtenden und unionsrechtlich einzubindenden Sammelstellen (sozialwirtschaftliche Einrichtungen, Händler, Behörden und deren Drittbeauftragte, freiwillige Sammelstel-

¹¹ Vgl. zu der optionalen „OfH-Pflicht“ im Altbatteriebereich Art. 57 Abs. 1 Satz 2 EU-BattVO.

len), einschließlich der unentgeltlichen Gestellung geeigneter Sammel- und Transportbehälter, sowie den Transport und die anschließende Nutzung nach Maßgabe der Stufen der Abfallhierarchie (insbesondere Vorbereitung zur Wiederverwendung, stoffliche Verwertung) sicherstellt (Art. 22c Abs. 8 und 9, Art. 22d).

- Im Rahmen der Einrichtung und des Betriebs des Sammelsystems haben die Organisationen für Herstellerverantwortung bestehende Sammelstrukturen in Gestalt der Sammelinfrastruktur „kommunaler Behörden“ und „sozialwirtschaftlicher Einrichtungen“ sowie anderer hergebrachter Sammler zu respektieren und einzubinden. Diese sind in das Netz der Sammelstellen einzubeziehen (Art. 22c Abs. 9 lit. a), und es ist nicht zulässig, ihnen die Teilnahme an den eingerichteten Sammelsystemen zu verweigern (Abs. 10). Eine besonders hervorgehobene Stellung haben sozialwirtschaftliche Einrichtungen, denen darüber hinaus garantiert wird, dass sie nicht verpflichtet werden, ihre Sammelware den OfH-Sammelsystemen anzudienen, sondern weiter unabhängig von diesen tätig bleiben dürfen (Art. 22c Abs. 11).
- Neben den beschriebenen infrastrukturellen und logistischen Verpflichtungen bestehen dezidierte Anforderungen u.a. an die Beitragsgestaltung bzw. Finanzierung der Organisationen für Herstellerverantwortung (Art. 22c Abs. 5), die Verbraucherinformation (Art. 22c Abs. 14 und 15) und die Erfolgskontrolle (Art. 22c Abs. 18).
- Unabhängig von den Betriebspflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung, denen sich Hersteller zwingend anzuschließen haben, regelt Art. 22a EU-AbfRRL n.F. allgemeine Anforderungen und Herstellerpflichten im Zusammenhang mit der erweiterten Herstellerverantwortung.

Die vorstehende Darstellung wesentlicher Regelungsvorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie n.F. für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in den Mitgliedstaaten ist, wie gesagt, nicht abschließend.

IV. Zulässigkeit der mitgliedstaatlichen Beschränkung der OfH/PRO auf eine bloße Finanzierungsverantwortung?

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Frage, ob die neuen Vorgaben der geänderten EU-Abfallrahmenrichtlinie, wie sie vorstehend skizziert wurden (oben III.), es zulassen, die Aufgaben und Rechtspflichten der Hersteller und der von ihnen zu beauftragenden Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH bzw. PRO) in der Weise mitgliedstaatlich umzusetzen, dass die OfH/PRO lediglich eine Finanzierungsverantwortung tragen, die Organisation der Erfassung und Rückführung von Alttextilien hingegen bei anderen Akteuren liegt. Anlass hierfür ist die oben bereits angesprochene Rechtsauffassung, wie sie in dem Gutachten Dageförde/Vetter vom November 2025¹² niedergelegt ist.

¹² Oben Fn. 4.

Im Folgenden werden daher zunächst wesentliche Aussagen des Rechtsgutachtens kurssorisch dargestellt (dazu 1.). Im Anschluss hieran werden diese vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Vorgaben einer Bewertung unterzogen (dazu 2.).

1. Rechtsauffassung Dageförde/Vetter

Das angesprochene Gutachten besteht aus einem umfassenden deskriptiven Teil und einer anschließenden rechtlichen Bewertung sowie konzeptionellen Vorschlägen, die sich dort im Wesentlichen in Abschnitt D., teils aber auch an anderen Stellen finden. Dabei erscheinen die Ausführungen vielschichtig und verzweigt. Für die hier zu beurteilende Frage festzuhalten sind u.E. folgende Aussagen des Gutachtens:

- Der deutsche Gesetzgeber dürfe die Pflichten der OfH/PRO auf eine bloße Finanzierung der von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) – im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Sammlern - durchgeführten Sammlung beschränken; die OfH/PRO müssten sich nicht in die operative Sammlung einbringen und diese auch nicht selbst organisieren (S. 2, drittletzter Absatz).
- Die örE müssten sich in die Verwertung einbringen dürfen; die EU-Abfallrahmenrichtlinie stehe einer Verwertung der getrennt gesammelten Textilabfälle durch die örE selbst oder in deren Auftrag durch Dritte nicht entgegen. Hier komme eine Regelung in Betracht, die der Optimierung gemäß ElektroG bzw. BattDG entspreche. Dass die Verwertung durch die örE oder in deren Auftrag erfolgt, sei gerade dann sinnvoll, wenn örE Wiederverwendungseinrichtungen vor Ort selbst, über Kooperationen oder über beauftragte Dritte betrieben (S. 2 f.).
- Die örE dürften auf der Grundlage ihrer eingerichteten Sammelstrukturen weiterhin die Getrenntsammlung von Textilabfällen durchführen. Sie sollten verpflichtet werden, in die Sammlung gemeinnützige Sammler, also sozialwirtschaftliche Einrichtungen, einzubeziehen, sofern diese dies wünschen (S. 46 unten, Ziffer (1)).
- Die örE dürften für ihre Sammlung eine pauschale Kostenerstattung von den OfH/PRO oder über das Herstellerregister erhalten, die sich an den durchschnittlichen tatsächlichen Kosten der Sammlung in Abhängigkeit von den jeweils vom örE umgesetzten Sammelsystemen orientierten. Die Kostenlast dafür könne den Herstellern entsprechend ihrem jeweiligen Marktanteil angelastet werden. Entsprechend dem Maß der Beteiligung gemeinnütziger Sammler an der von den örE organisierten und gewährleisteten getrennten Sammlung der Textilabfälle leiteten die örE die erhaltenen Erstattungsbeiträge anteilig an diese weiter (S. 46 f., Ziffer (2)).
- Die Hersteller von Textilien müssten zwingend eine OfH/PRO beauftragen. Die OfH/PRO müsse zwingend ein System der getrennten Abfallsammlung einrichten. Die neue Richtlinie gebe aber nicht unionsrechtlich bindend vor, dass die OfH/PRO die operative Sammlung durchführen oder organisieren müssten, wofür insbesondere die Begriffsdefinition der OfH/PRO in der EU-Abfallrahmenrichtlinie spreche (S. 48 f.).

- Neben den von den OfH/PRO eingerichteten Systemen der Getrenntsammlung von Textilien könne es weitere Systeme der getrennten Sammlung geben (S. 50).
- Die örE seien in der Nomenklatur der EU-Abfallrahmenrichtlinie nicht als sozialwirtschaftliche Einrichtungen, sondern als Behörden (Art. 22c Abs. 9 lit. a EU-AbfRRL) bzw. kommunale Behörden (Art. 22c Abs. 10 EU-AbfRRL) anzusehen (S. 51 ff.).
- Unzulässig sei es, wie aber anderweitig vorgeschlagen, die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und die örE auf eine „Auffangsammlung“ ohne „Teilnahmeanspruch“ an den Sammelsystemen der OfH/PRO zu verweisen (S. 56 f.).

Darüber hinaus enthält das Gutachten weitere Ausführungen und teils sich wiederholende rechtspolitische Überlegungen bzw. Zweckmäßigkeitüberlegungen für eine bestimmte Ausgestaltung eines deutschen Umsetzungsmodells. Auf diese kann und soll im vorliegenden Rahmen nicht weiter eingegangen werden. Im Kern beschränkt sich die nachfolgende Bewertung vielmehr auf die Frage der Richtigkeit der rechtlichen Überlegungen des Gutachtens, namentlich ihrer Vereinbarkeit mit den Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie.

2. Bewertung

Im Folgenden werden die Thesen und die Rechtsauffassung des Gutachtens Dageförde/Vetter einer kritischen Bewertung und Überprüfung in rechtlicher Hinsicht unterzogen. Diese beschränkt sich, wie gesagt, auf die Vereinbarkeit der dort vertretenen Auffassung und des dort vorgeschlagenen Modells mit den Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie, während rechtspolitische und Zweckmäßigkeitüberlegungen außer Betracht bleiben. Die nachfolgende Bewertung orientiert sich dabei nicht notwendig chronologisch an dem Aufbau des Gutachtens, sondern betrachtet systematisch die Rolle und die Rechtspflichten, die die geänderte EU-Abfallrahmenrichtlinie den drei hier hauptsächlich interessierenden Akteuren zuschreibt, nämlich den Herstellern und den von ihnen zu beauftragenden OfH/PRO, den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und den Behörden bzw. kommunalen Behörden.

a) Funktion, Aufgaben und Rechtspflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH/PRO)

Was die Rolle, Verantwortung und Rechtspflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH) bzw., in Englisch, Producer Responsibility Organisations (PRO) anbelangt, auch im Verhältnis zu den Herstellern von Textilien, deren erweiterte Herstellerverantwortung sie letztlich erfüllen, lassen sich den Richtlinienregelungen folgende Aufgaben und Rechtspflichten entnehmen:

aa) Pflicht der Hersteller zur OfH-Beauftragung

Art. 22c Abs. 1 EU-AbfRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Hersteller von Textilerzeugnissen, mit Textilien zusammenhängenden Erzeugnissen und Schuhen eine OfH damit beauftragen, ihre Verpflichtungen im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung zu erfüllen. Anders als beispielsweise im Altbatteriebereich ist den Mitgliedstaaten folglich die Einführung einer „OfH-Systembeteiligungspflicht“ nicht freigestellt (vgl. schon

oben Abschnitt III.). Wenngleich es nicht ausgeschlossen sein mag, dass einzelne Textilhersteller zur Erfüllung ihrer Rechtspflichten eine „eigene“ OfH einrichten und sich genehmigen lassen (gleichsam als „Ein-Hersteller-OfH“), besteht damit unstreitig schon aufgrund des Unionsrechts eine uneingeschränkte „Systembeteiligungspflicht“. ¹³

bb) Verpflichtung der OfH/PRO zur Einrichtung umfassender Systeme der getrennten Sammlung von Textilien und Textilabfällen

Ebenso ist nach den Regelungen der EU-Abfallrahmenrichtlinie unzweifelhaft, dass die OfH/PRO verpflichtet sind, in Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung der ihnen angeschlossenen Hersteller umfassende Sammelsysteme für die getrennte Erfassung von Textilerzeugnissen und Textilabfällen, soweit sie unter die Richtlinie fallen, einzurichten und zu betreiben. Dies ergibt sich, neben flankierenden Regelungen, unmittelbar aus Art. 22c Abs. 8 und 9 EU-AbfRRL. Danach sind ausdrücklich die OfH Adressaten einer mitgliedstaatlich einzuführenden Rechtspflicht, ein System der getrennten Sammlung von Textilien und Textilabfällen „*einzurichten*“ (Art. 22c Abs. 8 Satz 1). Die weitere Ausgestaltung der Sammelsysteme, was die einzubindenden Sammelstellen, die regelmäßige, unentgeltliche sowie flächendeckende Abholung der Textilien und Textilabfälle, einschließlich der unentgeltlichen Bereitstellung geeigneter Sammel- und Transportbehälter, und die anschließende Bewirtschaftung der Textilabfälle anbelangt, ist im Einzelnen in Art. 22c Abs. 8 und 9 EU-AbfRRL normiert. Auch die Rechtspflicht der OfH/PRO zur Einrichtung getrennter Abfallsammelsysteme ist dem Grunde nach wohl unstreitig. ¹⁴

cc) Beschränkung der OfH/PRO auf eine Finanzierungsverantwortung?

Strittig und Gegenstand der Diskussion ist offensichtlich allein die Frage, ob OfH/PRO ihre Rechtspflicht zur „Einrichtung“ getrennter Textilsammelsysteme gleichsam auf Dritte, etwa die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, delegieren und sich auf eine bloße Finanzierung der Getrenntsammlung beschränken können bzw. der mitgliedstaatliche Gesetzgeber dies so vorsehen darf. Das wird in dem Rechtsgutachten explizit vertreten. ¹⁵ Namentlich wird vertreten, dass die Richtlinie nicht zwingend vorschreibe, dass eine OfH „*operativ für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen der Hersteller sorgt*“. Dies ergebe sich vor allem aus der neuen Begriffsdefinition der OfH in Art. 3 Nr. 4d EU-AbfRRL n.F., wonach eine OfH „*finanziell oder finanziell und operativ für die Wahrnehmung der Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern sorgt*“, eine Formulierung, aus der geschlossen wird, dass die operative Durchführung der Sammlung nicht zwingend bei den OfH/PRO liegen müsse - woraus wiederum ein Spielraum für die Mitgliedstaaten abgeleitet wird, die Aufgaben der OfH/PRO auf die bloße Finanzierung der Getrenntsammlung von Textilien zu beschränken. ¹⁶

Dieser allein aus der Begriffsbestimmung der OfH/PRO abgeleiteten These ist indes zu widersprechen. Sie ist aus verschiedenen Gründen nicht haltbar:

¹³ Vgl. Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 48.

¹⁴ Siehe auch, die Einrichtungspflicht ausdrücklich bejahend, Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 48 Mitte.

¹⁵ Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 2 (drittletzter Spiegelstrich), S. 48 f.

¹⁶ A.a.O.

Kerngehalt der erweiterten Herstellerverantwortung

Der Kern und das Wesen der erweiterten Herstellerverantwortung liegen gerade darin, die Hersteller bestimmter Produkte, die am Ende ihrer Nutzungsdauer bzw. Erstnutzung einen abfallrechtlich zu bewältigenden Materialstrom darstellen, von vornherein und umfassend in die Verantwortung für und die Erfüllung der Aufgaben der Abfallbewirtschaftung einzubeziehen. Ausweislich der speziellen Regelungen für Textilien in Artt. 22a ff. EU-AbfRRL, aber auch der entsprechenden Regelungen für andere Abfallströme, wie z.B. Altbatterien oder Verpackungen (siehe oben II.), entspricht es diesem Konzept des Produktabfallrechts der EU, die Hersteller umfassend in die Pflicht zu nehmen, auch um, dem Verursacherprinzip folgend, von vornherein auf eine möglichst abfallarme und umweltfreundliche Produktgestaltung hinzuwirken. Keineswegs ist die erweiterte Herstellerverantwortung auf eine bloße Kostenanlastung reduziert oder reduzierbar. Dies ergibt sich nicht nur daraus, dass die Hersteller bzw. die von ihnen (im Textilbereich zwingend) zu beauftragenden OfH/PRO unmittelbare Adressaten der zahlreichen Regelungen und Rechtspflichten der Artt. 22a ff. EU-AbfRRL sind; vielmehr widerspräche es auch dem Wesen und der Zielrichtung der erweiterten Herstellerverantwortung, die Hersteller aus ihrer materiellen Verantwortung für die Aufgabenerfüllung zu entlassen, die zahlreichen an die Hersteller adressierten Rechtspflichten eigenverantwortlich durch Dritte erfüllen zu lassen und lediglich die hierdurch entstehenden Kosten von den Herstellern einzufordern. Bereits auf den ersten Blick ist die These, die Verantwortung der OfH/PRO könne auf eine reine Finanzierungsverantwortung reduziert werden, überraschend und widerspricht hiesigen Sinn und Zweck des Konzepts der erweiterten Herstellerverantwortung.

Rechtspflichten sind nicht delegierbar

Bestätigt wird dies durch die Einzelregelungen der EU-Abfallrahmenrichtlinie zur erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien und der ihnen entsprechenden unionsrechtlichen Regelwerke der erweiterten Herstellerverantwortung in anderen Produktabfallbereichen:

So sind die Rechtspflichten des Art. 22c EU-AbfRRL ohne jeden Zweifel an die OfH/PRO – damit mittelbar an die Hersteller, die sich zwingend den OfH anschließen haben – gerichtet. Das gilt namentlich für die gesamten Regelungen über die Einrichtung getrennter Sammelsysteme für Textilien und Textilabfälle in Art. 22c Abs. 8 und 9 EU-AbfRRL, aber auch für zahlreiche weitere Rechtspflichten. Dass diese Rechtspflichten, namentlich die Rechtspflicht zur Einrichtung getrennter Sammelsysteme, die OfH/PRO treffen, ist dabei auch unstrittig.

Indes trägt die These nicht, dass diese Rechtspflichten gleichsam auf Dritte delegiert werden könnten, während sich die OfH/PRO auf eine Finanzierung der Aufgabenerfüllung beschränken. Zwar liegt es in der Natur der Sache, dass insbesondere zur Bewirtschaftung von Abfällen verpflichtete natürliche oder juristische Personen sich zur Pflichterfüllung der Leistungen Dritter bedienen können. Sie werden hierdurch jedoch nicht von ihren Rechtspflichten frei, sondern haben jederzeit für deren vollständige Erfüllung einzustehen. Entsprechend den Regelungen über die sog. Drittbeauftragung (Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 EU-AbfRRL und § 22 KrWG) bleiben die eigentlich Pflichten uneingeschränkt für die vollständige Pflichtenerfüllung verantwortlich und „haftbar“. Die OfH/PRO stehen damit dafür ein, dass die sämtlichen Einzelpflichten der erweiterten Herstellerverantwortung jederzeit erfüllt werden. Das betrifft

beispielsweise die konkrete Ausgestaltung des Sammelsystems, die Einbeziehung aller zu berücksichtigenden Akteure, die Flächendeckung und die hinreichende „Tiefe“ der Erfassung, die konkreten Modalitäten der Textilsammlung unter Berücksichtigung von Mindestmasse für die Abholung und Abholrhythmus sowie zahlreiche weitere Details der Ausgestaltung des Erfassungssystems unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie. Die OfH/PRO haben folglich eine uneingeschränkte Kontrolle über die Sammelsysteme für Alttextilien und Textilabfälle auszuüben, auch soweit sie sich für die technische Durchführung Dritter bedienen. Dem widerspräche es grundlegend, die Gesamtverantwortung an Dritte, beispielsweise Behörden, abzugeben und zur Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung lediglich finanzielle Beiträge zu leisten. Nicht ohne Grund ist in den maßgeblichen Regelungen auch davon die Rede, dass die OfH/PRO Systeme der getrennten Sammlung von Textilien und Textilabfällen „einrichten“ (englisch: „establish“) müssen (Art. 22c Abs. 8 S. 1 EU-AbfRRL).

Insgesamt ist die These, die Rolle der OfH/PRO könne auf eine reine Finanzierung der von dritter Seite eingerichteten und betriebenen Sammelsysteme für Textilien und Textilabfälle beschränkt werden, insbesondere vor dem Hintergrund der konkreten Ausgestaltung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien nicht haltbar.

Das bestätigt auch der Blick auf die verschiedenen weiteren unionsrechtlich eingeführten Regime der erweiterten Herstellerverantwortung. Sowohl die entsprechenden Regelungen für Altbatterien als auch diejenigen für Verpackungen und Verpackungsabfälle sehen vor, dass die Hersteller bzw. die von diesen beauftragten OfH/PRO die Systeme zur Getrenntsammlung der entsprechenden Abfälle bzw. Materialien einrichten und die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung maßgeblich erfüllen. Keines dieser Regime begrenzt die Verantwortung der Hersteller und der OfH/PRO auf eine Finanzierungsverantwortung (vgl. auch oben II.).

OfH-Zulassung für den Systembetrieb

Schließlich belegt auch die mitgliedstaatlich zwingend einzuführende OfH-Zulassungspflicht (Art. 22c Abs. 2 EU-AbfRRL), dass die OfH/PRO die getrennten Sammelsysteme für Textilien und Textilabfälle selbst verantwortlich einzurichten und zu betreiben haben. Zwar sind die Zulassungsvoraussetzungen in der Richtlinie nicht sonderlich ausgeprägt; immerhin gehört aber das erforderliche Fachwissen in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit zu den notwendigen Genehmigungsvoraussetzungen (Art. 22c Abs. 3 EU-AbfRRL). Hieraus folgt notwendig, dass sich die durch die mitgliedstaatliche Behörde zu erteilende Zulassung auf den Systembetrieb zu beziehen hat.

Wenn die Zulassungsvoraussetzungen im Hinblick auf diesen nicht weiter detailliert worden sind, liegt das am Richtliniencharakter der Vorgaben für die erweiterte Herstellerverantwortung im Textilbereich. Die entsprechenden EU-Verordnungsregelungen für Altbatterien und Verpackungen lassen demgegenüber keinen Zweifel daran, dass Genehmigungs- bzw. Zulassungsgegenstand die Einrichtung und der Betrieb der Sammelsysteme sind, für die umfassende sächliche und personelle Vorkehrungen getroffen werden müssen, die – teils prognostisch – Gegenstand der Zulassungsentscheidung zu sein haben. Dass entsprechende Regelungen für die OfH-Zulassung im Textilbereich nicht getroffen sind, bedeutet nicht, dass

hier der Genehmigungsgegenstand ein anderer wäre. Vielmehr überlässt der Richtliniengeber die Konkretisierung der Zulassungsbedingungen lediglich explizit den Mitgliedstaaten. Selbstverständlich schwebt ihm aber auch im Textilbereich eine entsprechende Zulassungsprüfung im Hinblick auf die Einrichtung und den Betrieb der Sammelsysteme unter vollständiger Einhaltung der Vorgaben insbesondere des Art. 22c EU-AbfRRL vor. Die Regelungen über die OfH-Zulassung wären überflüssig und nicht erklärlich, wenn es lediglich darum ginge, dass die OfH/PRO stellvertretend für die Hersteller die Finanzierung der von dritter Seite betriebenen Sammeleinrichtungen vornehmen. Dann bedürfte es schon nicht der – zwingend vorgeschriebenen – OfH/PRO-Zulassung und die OfH wären auch generell entbehrlich.

Abweichende Auslegung aufgrund der Begriffsbestimmung der OfH/PRO?

Demgegenüber wird als einziges Argument dafür, dass die Mitgliedstaaten befugt sein sollen, die Tätigkeit der OfH/PRO auf eine reine Finanzierungsverantwortung zu beschränken, angeführt, dass die neu in die EU-Abfallrahmenrichtlinie eingefügte Legaldefinition der OfH dies erlaube. Diese Begriffsbestimmung, die nunmehr in Art. 3 Nr. 4d EU-AbfRRL enthalten ist, lautet wie folgt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck (...) „Organisation für Herstellerverantwortung“ eine Rechtsperson, die finanziell oder finanziell und operativ für die Wahrnehmung der Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern sorgt“.

Es werden also alternativ die Varianten beschrieben, dass die OfH nur „*finanziell*“ oder „*finanziell und operativ*“ für die Wahrnehmung der Herstellerverantwortung Sorge. Hieraus schließt das in Rede stehende Gutachten, dass sich die OfH/PRO gleichsam aus der Einrichtung der Sammelsysteme heraushalten und sich auf deren Finanzierung beschränken könnten.¹⁷ Diese Argumentation bzw. Überlegung trägt aber in mehrfacher Hinsicht nicht:

Zum einen ist schon nicht vorstellbar, dass eine bloße Begriffsbestimmung ganz wesentliche Rechtsfolgen, wenn sie beabsichtigt wären, bewirken oder gar nach den materiellen Pflichtenregelungen explizit vorgesehene Rechtsfolgen „überspielen“ könnte. Eine derartige Regelungstechnik wäre sehr ungewöhnlich, und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der EU-Richtliniengeber eine solche Einschränkung der umfassend geregelten materiellen Pflichten allein über die Begriffsbestimmung hätte bewerkstelligen wollen. Wäre es die Absicht des Richtliniengebers gewesen, die Verantwortung der Hersteller bzw. der OfH/PRO (optional) auf eine Kosten- bzw. Finanzierungsverantwortung zu beschränken, hätte er dies im Rahmen der eigentlichen Pflichtenregelungen, z.B. des Art. 22c EU-AbfRRL, getan und letztlich auch tun müssen. Die Annahme, dass eine Einschränkung der materiellen Herstellerpflichten allein durch die Begriffsbestimmung – gleichsam „durch die Hintertür“ – erfolgt ist, ist hiesigen Erachtens nicht tragfähig.

¹⁷ Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 24, 48 f.

Das belegt im Übrigen auch der Umstand, dass die oben wiedergegebene neue OfH-Begriffsbestimmung der EU-Abfallrahmenrichtlinie im Produktabfallrecht der Union eben gerade kein „Unikum“ ist. Denn praktisch deckungsgleiche Begriffsbestimmungen enthalten auch Art. 3 Abs. 1 Nr. 49 EU-BattVO und Art. 3 Abs. 1 Nr. 66 EU-VerpackVO. Auch dort findet sich jeweils die Gegenüberstellung der Alternativen „*finanziell oder finanziell und operativ*“. Von einer – bewussten oder unbewussten – Abweichung von dem gängigen Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung gerade und nur im Textilbereich kann folglich keine Rede sein. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung der OfH-Pflichten im Altbatteriebereich und Verpackungsbereich ist aber klar erkennbar, dass der Unionsgesetzgeber eine reine Finanzierungsverantwortung der OfH gerade nicht ausreichen lässt, sondern den OfH eben unmittelbar umfassende materielle Pflichten zur Einrichtung und zum Betrieb von Sammelsystemen, einschließlich einer hierauf bezogenen genehmigungsrechtlichen Zulassungspflicht, auferlegt. Nichts anderes ist auch im Textilbereich der Fall.

Schließlich lässt sich die Gegenüberstellung der beiden Alternativen in der Begriffsbestimmung aber auch erklären. Tatsächlich wird der Richtliniengeber der EU-Abfallrahmenrichtlinie – wie auch der Verordnungsgeber in den beiden anderen Produktabfallbereichen – damit gemeint haben, dass sich die OfH/PRO bei der Einrichtung und dem Betrieb der Sammelsysteme nicht ausschließlich auf eigene Ressourcen stützen müssen, sondern Dritte für die Erbringung der Leistungen in Anspruch nehmen können. Sie können sich dabei auch auf Drittbeauftragungen beschränken. Dies ist jedoch keineswegs mit einem Konzept gleichzusetzen, wonach die Einrichtung und der Betrieb von Sammelsystemen insgesamt Dritten eigenverantwortlich überlassen und lediglich die Finanzierung hierfür übernommen wird. Vielmehr müssen die OfH/PRO in jedem Falle für die Erfüllung sämtlicher an sie adressierter Rechtspflichten Sorge tragen und stehen hierfür vollen Umfanges ein. Soweit sie sich dabei auf vertraglicher Basis Dritter bedienen, was letztlich auch unerlässlich ist, haben sie neben den entsprechenden Auswahlverpflichtungen auch alle notwendigen vertraglichen und sonstigen Vorkehrungen zu treffen, um im Innenverhältnis die Pflichtenerfüllung sicherzustellen. Wie gesagt, ist dies mit dem Konzept einer bloßen Finanzierungsverantwortung weder gleichzusetzen noch vereinbar.

Dass im Rahmen der gegenteiligen Argumentation des Gutachtens die Formulierungen der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 4d EU-AbfRRL überspannt werden, ergibt sich im Übrigen auch aus dem englischen Wortlaut der Definition. Dieser lautet wie folgt:

„(...) means a legal entity that financially or financially and operationally, organizes the fulfilment of extended producer responsibility obligations on behalf of producers“. (Unterstreichung durch Verf.)

Anders als in der deutschen Fassung ist hier davon die Rede, dass die PRO die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung zu „organisieren“ haben. Das widerspricht der vertretenen These, dass die Richtlinie nicht bindend vorgebe, „*dass die PRO die operative Sammlung durchführen oder organisieren muss*“¹⁸. Vielmehr wird in der englischen Sprach-

¹⁸ So Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 48, vorletzter Absatz.

fassung die Organisationsverantwortung der OfH/PRO eben gerade besonders betont („organizes“). Entsprechend formulieren im Übrigen z.B. auch die französische („organise“) und die italienische Sprachfassung („organizza“) der EU-Abfallrahmenrichtlinie.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Befund, dass die OfH/PRO materiell vollen Umfanges für Einrichtung und Betrieb der getrennten Sammelsysteme für Textilien und Textilabfälle verantwortlich sind, auch nicht durch den Wortlaut der Begriffsbestimmung des Art. 3 Nr. 4d EU-AbfRRL in Zweifel gezogen werden kann. Die gegenteilige Auffassung überhöht und verkennt deren Aussagekraft. Insgesamt ist daher die Annahme, die OfH/PRO könnten auf eine reine Finanzierungsverantwortung beschränkt werden bzw. das Unionsrecht lasse eine solche mitgliedstaatliche Umsetzungsoption zu, nicht haltbar und abzulehnen.

b) Rechtsstellung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen

Zurecht weist das in Rede stehende Gutachten auf die besondere Stellung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen (und der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger) hin. Richtig ist, dass der Richtliniengeber mit den Regelungen über deren Einbeziehung in die OfH/PRO-Sammelsysteme und insbesondere bestimmten Privilegierungen der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen bestehende Sammelstrukturen in den Mitgliedstaaten, insbesondere auch in der Bundesrepublik Deutschland, schützen und erhalten wollte.

Der Begriff der sozialwirtschaftlichen Einrichtung ist dabei in Art. 3 Nr. 4i EU-AbfRRL n.F. legaldefiniert. Unter dieser Legaldefinition dürften viele in Deutschland bereits tätige karitative Sammlungsträger fallen. Hingegen wird man davon ausgehen können, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger keine sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in diesem Sinne sind.¹⁹

Sozialwirtschaftliche Einrichtungen sind grundsätzlich in die Sammelsysteme der OfH/PRO einzubeziehen, wie Art. 22c Abs. 9 lit. a) EU-AbfRRL es dem Grunde nach vorsieht und Abs. 10 im Sinne eines Diskriminierungsverbotes bestimmt. Danach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass es nicht zulässig ist, dass OfH u.a. den „kommunalen Behörden“ und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen die Teilnahme an den nach Absatz 8 eingerichteten Systemen der getrennten Sammlung verweigern. Im Rahmen der mitgliedstaatlichen Umsetzung ist folglich deren Einbeziehung und das Recht auf Teilnahme an den OfH-Sammelsystemen grundsätzlich zu gewährleisten.

Andererseits sollen sozialwirtschaftliche Einrichtungen aber auch nicht in die OfH-Sammelsysteme gezwungen werden. Denn Art. 22c Abs. 11 S. 1 EU-AbfRRL sieht vor, dass die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen ihre eigenen Sammelstellen für die getrennte Sammlung beibehalten und betreiben dürfen; nach Satz 2 dürfen sie nicht verpflichtet werden, gesammelte gebrauchte Textilien und Textilabfälle der OfH zu übergeben. Auch hinsichtlich der Verwertungswege besteht folglich ein Schutz der bestehenden Verwertungsstrukturen, die in diesem Falle auch Gegenstand gesonderter Monitoringverpflichtungen sind (Art. 22c Abs. 12).

¹⁹ Zutreffend Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 52.

Dass u.a. sozialwirtschaftliche Einrichtungen im Rahmen der Richtlinienumsetzung besonders zu berücksichtigen sind und ihre angestammte Rolle einem gewissen Schutz untersteht, steht folglich außer Frage. Das berührt jedoch nicht die im Ausgangspunkt bestehende Verpflichtung der OfH/PRO zur eigenverantwortlichen Einrichtung von getrennten Sammelsystemen für Textilien und Textilabfälle. Vielmehr sind die jeweiligen „Schnittstellen“ im Rahmen der Richtlinienumsetzung in nationales Recht entsprechend den Vorgaben der Richtlinie zu gestalten.

Das schließt es auch nicht aus, dass sich die OfH-Sammelsysteme für die Einbindung der Mengen an Alttextilien öffnen, die im Rahmen separat betriebener Sammelstellen von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen erfasst wurden. Unbeschadet der Frage, ob man dies als „Auffangsammlung“ bezeichnen sollte,²⁰ wird es in jedem Fall zulässig sein, im beiderseitigen Einvernehmen solche Textilmengen im Rahmen einer freiwilligen Kooperation zu übernehmen. Entscheidend ist, dass den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen weder die Einbringung ihrer Sammelstellen in das OfH-Sammelsystem verweigert wird, noch sie gegen ihren Willen in dieses gezwungen werden.

c) Rechtsstellung und Einbindung der (kommunalen) Behörden

Einen Mitwirkungsanspruch im Hinblick auf die Einbeziehung ihrer Sammelstellen in die OfH-Sammelsysteme begründet die EU-Abfallrahmenrichtlinie auch für „Behörden“ und ihre Drittbeauftragten (Art. 22c Abs. 9 lit. a) EU-AbfRRL) bzw. für „kommunale Behörden“ (Abs. 10).

Mit „Behörden“ im Sinne der Richtlinie dürfte keine hoheitliche Behördenfunktion angesprochen sein, wie sie im Rahmen z.B. der Zulassung von OfH ausgeübt wird – an entsprechenden Stellen wird auch zumeist von den „zuständigen Behörden“ gesprochen (vgl. Art. 22c Abs. 2 EU-AbfRRL) –, sondern die „behördliche“ Erbringung von abfallwirtschaftlichen Leistungen der Daseinsvorsorge. Übersetzt in die deutschen Kategorien ist die staatliche bzw. kommunale Erfüllung der öffentlichen Entsorgungsaufgaben gemeint. Zu Recht werden daher die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und ihre Tätigkeit als Behörden bzw. Behördentätigkeit im Sinne von Art. 22c Abs. 9 und 10 EU-AbfRRL eingeordnet.²¹

In diesem Rahmen unterliegen auch die örE und die von ihnen traditionell betriebenen Sammelstrukturen dem in Art. 22c Abs. 10 EU-AbfRRL normierten Schutz, das heißt ihnen darf die Teilnahme an den OfH-Sammelsystemen nicht verweigert werden. Die Richtlinie strebt damit grundsätzlich eine Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren und eine Integration der tradierten öffentlichen Sammelsysteme in das Gesamtsystem der getrennten Sammlung von Textilien und Textilabfällen an. Daneben sind aber auch die weiteren Akteure zu berücksichtigen, von denen jedenfalls den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in der beschriebenen Art und Weise eine besondere Privilegierung zukommt.

Es obliegt dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber, die Vorgaben der Richtlinie insoweit auszufüllen. Die Zulässigkeit einer Umsetzung, wonach das Sammelsystem im Wesentlichen

²⁰ Insoweit kritisiert das Gutachten das vom Gesamtverband Textil+Mode vorgeschlagene Umsetzungsmodell; dabei dürfte es sich aber eher nur um eine begriffliche Frage handeln.

²¹ Dageförde/Vetter, Gutachten, S. 53 ff.

von (kommunalen) Behörden betrieben wird, die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in dieses behördliche Sammelsystem integriert werden und die Rolle der OfH/PRO auf die Finanzierung eines solchen Sammelsystems reduziert wird, lässt sich hieraus aber offenkundig nicht vertretbar begründen.

Hamburg, 10. Februar 2026

Dr. Martin Dieckmann
Rechtsanwalt