

Mittelstand im Blick:

Rechtliche Eckpunkte der Textilverordnung aus Sicht der Alttextilrecycler

13. INTERNATIONALER ALTTEXTILTAG 2026, Bad Neuenahr

Xandra Hennemann, Rechtsreferentin bvse e.V.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Was geht dir heute durch den Kopf?

Was muss die Bundesregierung bei der Umsetzung der geänderten Abfallrahmenrichtlinie zur Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in nationales Recht beachten?



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Fachverband
Textilrecycling



Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Was muss die Bundesregierung bei der Umsetzung der geänderten Abfallrahmenrichtlinie zur Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in nationales Recht beachten?

Die Bundesregierung muss bei der Umsetzung der geänderten Abfallrahmenrichtlinie zur Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien insbesondere unionsrechtliche Vorgaben, bestehende nationale Sammelstrukturen sowie verfassungs- und wettbewerbsrechtliche Anforderungen beachten.

Zentral sind dabei folgende Punkte:

Zentral sind dabei folgende Punkte:

1. Umsetzungspflicht und Fristen

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 17. Juni 2027 nationale Vorschriften zu schaffen. Funktionsfähige EPR-Systeme müssen spätestens ab 17. April 2028 bestehen. Kopp-Assenmac... +2

2. Vorgaben aus Art. 22a der Abfallrahmenrichtlinie

Deutschland muss sicherstellen, dass Hersteller von Textilien, textilbezogenen Produkten und Schuhen die Kosten und organisatorische Verantwortung für Sammlung, Sortierung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Verwertung übernehmen. Die Richtlinie verlangt zudem:

- Herstellerregister,
- Bevollmächtigte für ausländische Anbieter,
- Transparenz- und Berichtspflichten,
- diskriminierungsfreie Marktbedingungen  sowie
- die Einhaltung der allgemeinen EPR-Anforderungen aus Art. 8 und 8a der Richtlinie.

3. Berücksichtigung bestehender Sammelstrukturen

Bei der Umsetzung der neuen Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien in deutsches Recht wird die Bundesregierung insbesondere berücksichtigen müssen, dass in Deutschland bereits ein **historisch gewachsenes und vergleichsweise dichtes Sammelsystem für Alttextilien existiert**. Dieses System unterscheidet sich deutlich von vielen anderen Mitgliedstaaten und wird bislang überwiegend privatwirtschaftlich sowie gemeinnützig organisiert.

Die europäische Richtlinie verlangt zwar die Einführung eines verpflichtenden EPR-Systems, schreibt aber nicht vor, dass bestehende Sammelstrukturen ersetzt werden müssen.

Deutschland muss deshalb eine Lösung finden, die die neuen unionsrechtlichen Anforderungen erfüllt, ohne funktionierende Markt- und Sammelstrukturen unnötig zu verdrängen.

Erwägungsgründe Nr. 36 zur EU-Richtlinie 2025/1892:

Das Sammelnetz sollte **in Zusammenarbeit** mit anderen Akteuren, die in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Wiederverwendung tätig sind, wie Gemeinden und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, organisiert werden.

Hier steht NICHT: Die OfH **beauftragen** die anderen Akteure, die in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Wiederverwendung tätig sind.

Warum Zweifel an einer echten Integration bestehen



1. Geplante Systemarchitektur

Kernbestandteile:

- Organisationen für Herstellerverantwortung (OfH)
- Kontrahierungszwang
- „Überlassungspflichten“ für private Entsorgungswirtschaft
- Zentrale Steuerung der Wertschöpfungskette

Folge: Transformation vom dezentralen Marktmodell hin zu einem zentral gesteuerten System

Private Entsorgungsunternehmen erscheinen im Papier eher als mögliche „Dienstleister“ dieser Systeme — nicht als eigenständige tragende Säule des Regimes.

Das ist ein wesentlicher Unterschied!

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Warum Zweifel an einer echten Integration bestehen



Besonders problematisch: Verlust des Eigentums an der Sammelware

Eckpunktepapier:

5. Sammlung von Alttextilien

„**Gewerbliche Sammler** nach § 3 Abs. 18 KrWG **oder Vertreiber** von Textilien können Alttextilien wie bisher sammeln. Sofern sie dies tun, haben sie sich aber einer Organisation für Herstellerverantwortung anzuschließen und dieser die gesammelten Alttextilien zur weiteren Verwertung zu übergeben.“

Das bedeutet **Kontrahierungszwang** für die gewerblichen Sammler und eine „**Überlassungspflicht**“ der Sammelware an eine OfH.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Warum Zweifel an einer echten Integration bestehen



Besonders problematisch: Verlust des Eigentums an der Sammelware

Das ist der wirtschaftlich entscheidende Punkt:

Heute entstehen Erlöse durch:

- Wiederverwendung,
- Export,
- Sortierung,
- Rohstoffvermarktung.

Wenn Herstellerorganisationen künftig:

- Mengenströme koordinieren,
- Ausschreibungen steuern,
- Qualitätsvorgaben definieren,
- Finanzierungsflüsse kontrollieren,

dann verlieren viele private Akteure ihre bisherige eigenständige Marktposition.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Warum Zweifel an einer echten Integration bestehen



Auswirkungen auf den Markt

Die bisher eigenständig am Markt agierenden Marktteilnehmer werden in ein hierarchisches System eingebunden.

Mögliche Folgen:

- Verlust wirtschaftlicher Eigenständigkeit
- Faktische Marktabschottung
- Erhebliche Einschränkung wirtschaftlicher Handlungsfreiheit

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Betroffene Grundrechte



Verfassungsrechtlicher Rahmen

Mögliche Eingriffe in:

- Art.12 GG → Berufsfreiheit
- Art. 14 GG → Eigentumsschutz
- Art. 3 GG → Gleichbehandlungsrechte

Zentrale Frage: Genügt die Systemarchitektur verfassungsrechtlichen Anforderungen?

Fachverband
Textilrecycling



Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Exkurs: Prüfung von Grundrechten (Kurzschema)



I. Schutzbereich

1. Persönlicher Schutzbereich (Wer?)
2. Sachlicher Schutzbereich (Was?)

II. Eingriff (Liegt staatliches Handeln vor? Beeinträchtigt dieses Handeln den Schutzbereich?)

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranke (Ist Grundrecht einschränkbar? Wenn ja, wie?)
2. Schranken-Schranken
 - a.) Formelle Verfassungsmäßigkeit (Gesetzgebungsverfahren etc.)
 - b.) Materielle Verfassungsmäßigkeit
 - ee.) **Verhältnismäßigkeit: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit**

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Exkurs: Prüfung von Grundrechten (Kurzschema)



I. Schutzbereich

Ist das Grundrecht betroffen? Wer? Was?

II. Eingriff

Liegt staatliches Handeln vor? Beeinträchtigt dieses Handeln den Schutzbereich?

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Durfte der Staat das? Gibt es ein Gesetz?

IV. Verhältnismäßigkeit

Gibt es kein milderes Mittel?

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 12 Berufsfreiheit



I. Schutzbereich:

Ist ein Grundrecht betroffen?

Beruf:

- Jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage
- Sammlung, Sortierung und Verwertung als gewerbliche Tätigkeit

II. Eingriffe:

- Einschränkung eigenständiger Sammlungen
- Zwang zur Integration in zentrale Systeme
- Faktische Beschränkung des Marktzugangs

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 12 Berufsfreiheit



III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

„Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden.“

BVerfG: Drei-Stufen-Theorie: Je stärker der Staat den Zugang zu einem Beruf beschränkt, desto strengere Anforderungen gelten für deren Rechtfertigung

Rechtfertigungsmaßstab: Abwehr von nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen schweren Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut:

Umweltschutz!

Fachverband
Textilrecycling



Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Art. 12 Berufsfreiheit



III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Erforderlichkeit: Gibt es ein milderes Mittel, das den Zweck genauso gut erreicht?

- Die Abfallrahmenrichtlinie gibt die Möglichkeit, dass die Hersteller ausschließlich die finanzielle Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung tragen müssen.
- Das Eigentum an der Sammelware kann beim Sammler bleiben.

Denkbare Alternative: rein finanzielle Herstellerverantwortung ohne vollständigen Systemzwang.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 14 GG Eigentumsgarantie



I. Schutzbereich:

Ist ein Grundrecht betroffen?

Geschützt sind insbesondere:

- Containerstandorte
- Logistiksysteme
- Vertragsbeziehungen
- Etablierte Geschäftsstrukturen

II. Eingriff

Faktische Entwertung bestehender Gewerbebetriebe

Fachverband
Textilrecycling



Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Art. 14 GG Eigentumsgarantie



III. Verfassungsmäßige Rechtfertigung

Grundsätzlich unterscheidet man hier, ob es sich bei dem Eingriff um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt, oder um eine Enteignung.

In diesem Moment unerheblich, da beide Eingriffsformen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen.

Erforderlichkeit?

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 3 GG Gleichbehandlung



Ungleichbehandlung

Das Eckpunktepapier privilegiert teilweise:

- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (Optierung; Entfall der Getrenntsammlungspflicht)
- Gemeinnützige Akteure (Keine Überlassungspflicht an OfH)

Gleichzeitig werden privatwirtschaftliche Unternehmen verpflichtet, ihre Sammelware einer OfH zu überlassen.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 3 GG Gleichbehandlung



Vergleichsgruppe	
Gruppe	Tätigkeit
Gewerbliche Sammler	Sammlung und Vermarktung von Alttextilien
Karitative Sammler	Sammlung und Vermarktung von Alttextilien
Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE)	Sammlung und Vermarktung von Alttextilien im Rahmen der Entsorgungsverantwortung

**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Fachverband
Textilrecycling



Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Art. 3 GG Gleichbehandlung



Verhältnismäßigkeit

- Gleiche Marktleistung wird unterschiedlich behandelt.
- Gewerbliche Sammler verlieren wirtschaftliche Verwertungsrechte.
- Wettbewerbsverzerrung zugunsten karitativer Sammler und örE.
- Ausschluss privater Marktakteure trotz identischer Sammel- und Sortierleistung.

Je stärker die wirtschaftliche Belastung der gewerblichen Sammler, desto höher die Anforderungen an die Rechtfertigung.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Zahlen zur Markt- und Mengenentwicklung

Studie Rehubs/ Boston Consulting Group (März 2026):

- 2025: 15,2 Mio. Tonnen Textilabfälle im Jahr in Europa, davon 13,3 Mio. Tonnen Post-Consumer Ware
- 2035: 18 Mio. Tonnen Alttextilien jährlich = Volumen von 80 Fußballstadien

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Systemischer Zielkonflikt



Doppelrolle der Hersteller

Hersteller sollen zugleich:

- Ökologische Ziele verfolgen
- Wirtschaftlich effizient handeln

Gefahr: → kostengünstige statt hochwertige Verwertung

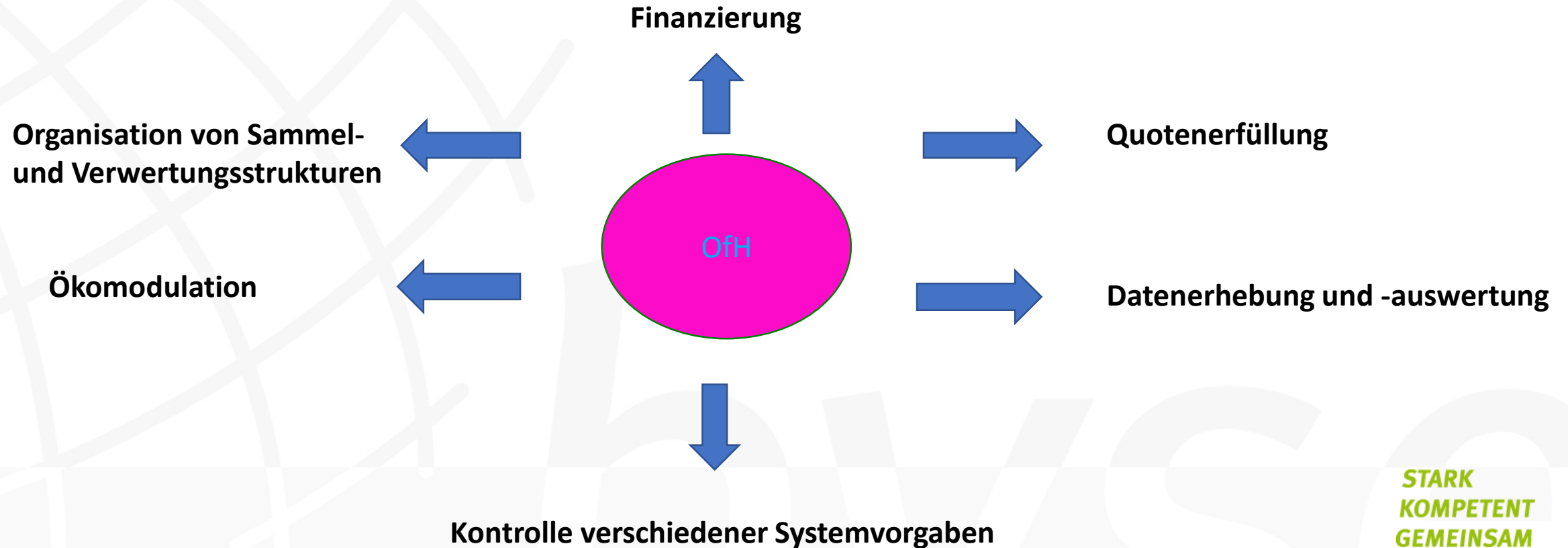
Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Wettbewerbs- und Kartellrechtliche Problematiken



Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Offene Fragen:



Wie wird diskriminierungsfreier Zugang sichergestellt?

Wie werden bestehende Marktakteure eingebunden?

Wie wird verhindert, dass einzelne Marktteilnehmer strukturell benachteiligt werden?

Wie werden Datenzugänge geregelt?

Welche Kontrollmechanismen verhindern eine übermäßige Konzentration von Marktmacht?

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Weitere offene Fragen:



Praktische Umsetzungsprobleme:

Bislang ungeklärt:

- Umgang mit Restmüllanteilen
- Vermüllung von Containerstandorten
- Vollzugszuständigkeiten
- 122 weitere Fragen, die ich Ihnen bei Bedarf gerne schriftlich zukommen lasse.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Schlussfolgerung



Die Ziele stimmen – der Weg überzeugt noch nicht

Die Lösung liegt deshalb in einem ausgewogenen Ansatz:

Herstellerverantwortung ja – aber vor allem finanziell ausgestaltet, offen für Wettbewerb und unter Einbindung derjenigen, die bereits heute funktionierende Sammel- und Verwertungssysteme betreiben.

Denn nur wenn Umweltziele, wirtschaftliche Realität und rechtliche Rahmenbedingungen zusammen gedacht werden, entsteht ein System, das nicht nur auf dem Papier überzeugt, sondern auch in der Praxis funktioniert.

Fachverband
Textilrecycling



**STARK
KOMPETENT
GEMEINSAM**

Bundesverband Sekundärrohstoffe
und Entsorgung e. V.

Geschafft!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!