

10.02.2025

Konzeptpapier des Handels zu Systemen der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien und Schuhe in Deutschland

Auf Grundlage der europäischen und nationalen Gesetzgebung steht die Einrichtung eines Systems für Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) in Deutschland bevor. Die Erfahrungen beim Aufbau von Systemen zur Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung, die in den Bereichen Verpackung und Elektro- bzw. Batterierücknahme in den vergangenen Jahren gesammelt wurden, sollen für den Textil- und Schuhbereich gewinnbringend genutzt werden. Ziel ist es hierbei, zu evaluieren, welche Prozesse, Maßnahmen und Ansatzpunkte aus den bereits am Markt bekannten und etablierten Systemen auf den Textil- und Schuhbereich übertragbar wären. Aufgrund der Komplexität von Textilien und Schuhen ist bereits absehbar, dass es ein System geben muss, das die unterschiedlichen Gegebenheiten berücksichtigt. Es muss dabei ein deutsches Gesetz geschaffen werden, das alle Facetten und Herausforderungen berücksichtigt und eine nationale Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie gewährleistet. Dabei muss unbedingt eine 1:1 Umsetzung von europäischem ins nationale Gesetz erfolgen. Zu berücksichtigen ist hierbei besonders auch die Unternehmensstruktur im Textil- und Schuhbereich: Regelungen, die hier geschaffen werden, müssen für alle Marktteilnehmer unabhängig der Unternehmensgröße einfach umsetzbar sein. Bürokratische Anforderungen sollten daher mit Augenmaß und unter Berücksichtigung der Marktgegebenheiten formuliert werden. Gleiches gilt bereits an diesem Punkt für die Sammlung: Einige Unternehmen sammeln bereits aktuell freiwillig Alttextilien. Dies soll auch künftig auf freiwilliger Basis möglich sein. Allerdings sollte diese Art der Rücknahme als nicht prioritär gesehen werden.

Die Mitglieder des Umweltausschusses, des Handelsverbandes Textil, Schuhe, Lederwaren (BTE), der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels e.V. (AVE) und der Arbeitsgruppe Textilien, Schuhe, Lederwaren (AG TSL) des Handelsverbandes Deutschland haben daher nachfolgend ein Konzeptpapier entwickelt, in dem die für die Handelsunternehmen wichtigsten Punkte für die Ausgestaltung eines EPR-Systems dargelegt werden.

Unterschiedliche Textilien und Schuhe erfordern klare Definitionen und Kriterien

Die Komplexität der unterschiedlichen Textilien und Schuhe erfordert im ersten Schritt klare Definitionen und Kriterien, nach denen künftig ökologische Abgaben und Bewertungen vorgenommen werden sollen. Diese sollten im Rahmen der Ökodesignverordnung im Einklang mit der Abfallrahmenrichtlinie erarbeitet und formuliert werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Während die Ausgestaltung von Systemen der Erweiterten Herstellerverantwortung in der Hand der Mitgliedsstaaten liegt und sich damit von Land zu Land unterscheiden kann, müssen die im Rahmen der Ökodesignverordnung erarbeiteten Kriterien in der EU einheitlich angewendet werden. Insbesondere für Kriterien wie z.B. Haltbarkeit, Recyclingfähigkeit und Reparierbarkeit sollten ausschließlich im Zuge delegierter Rechtsakte für alle entsprechenden Ökodesign Anforderungen der ESPR-Verordnung praxistaugliche Definitionen gewählt werden. Sinnvoll aus Sicht der Handelsunternehmen wäre hier zunächst

eine Staffelung der Regelung, bei der man bestenfalls mit „Massenprodukten“ wie z.B. T-Shirts beginnt und Erfahrungen sammelt. Dies würde einer möglichst bürokratiearmen Umsetzung entgegenkommen. Regelmäßige Review-Prozesse zur Evaluierung und Anpassung der Kriterien sollten verpflichtend, in einem angemessenen Zeitraum festgeschrieben werden.

Zu definieren ist auch, an welcher Stelle des Prozesses die Datenmeldung abgegeben werden muss, damit alle Marktteilnehmer effektiv eingebunden werden. Mitzudenken sind hier vor allem Anforderungen, die für z.B. Kleiderkammern von Gemeinden umsetzbar sind, wenn sie Alttextilien sammeln und z.T. entsorgen. Es ist davon auszugehen, dass durch kleine Organisationen wie Kleiderkammern keine seriösen Mengenmeldungen (auf Stück – oder Tonnenbasis) erfolgen werden. Hier wären Ausnahmeregelungen für kleine Organisationen und Bagatellgrenzen ein gangbarer Weg. Mengenschätzungen könnten hierzu herangezogen werden, um die Bürokratie gering zu halten und die einfache Umsetzung zu gewährleisten. Bei zu komplizierten Verfahren besteht die Gefahr, dass Mengen verloren gehen, die für mögliche Quoten notwendig sind. Daher sollten die Datenmeldungen und Meldevorschriften möglichst einfach gestaltet werden und nicht für jede Faser- und Materialgruppe erfolgen, sondern generelle Meldungen für Textilien in Stück oder Kilo/Tonnen möglich sein und Ausnahmen für kleinere Organisationen auf Seiten der Alttextilsammler mitgedacht werden.

Starke Marktüberwachung sicherstellen, um Wettbewerbsverzerrung zu verhindern

Der Textil- und Schuhmarkt ist hart umkämpft und heterogen, vor allem hinsichtlich der Unternehmensstruktur. Aktuelle Entwicklungen zeigen, dass sich in Deutschland und der EU ansässige Unternehmen mit einer teilweise unfairen Konkurrenz durch plattformgestützte Drittstaatenanbieter konfrontiert sehen. Eine Beteiligung aller Marktteilnehmer an einem EPR-System muss daher durch eine stringente Marktüberwachung sichergestellt werden, um einen fairen Wettbewerb und gerecht verteilte finanzielle Belastungen oder Bonifizierungen zu gewährleisten. Hierzu muss besonders auch der Vollzug gegenüber Marktteilnehmern außerhalb der EU sichergestellt und stringent durchgesetzt werden. Damit soll und muss u.a. marktschädliches Trittbrettfahrertum verhindert werden. Hierfür müssen auch europäische Regelungen getroffen werden, um das Level-Playing-field sicherzustellen. EPR-Regelungen sollten zudem für sämtliche Produkte im gegebenen Zusammenhang gelten und keine Erleichterungen für Unternehmen anhand einer Umsatzgrenze eingeplant werden.

Das in anderen Systemen der Erweiterten Herstellerverantwortung erprobte Modell von Bevollmächtigten ist ein wichtiger Baustein, um Trittbrettfahrertum zu verhindern. Voraussetzung für eine Marktteilnahme sollte entweder ein Unternehmenssitz in Deutschland sein oder die verpflichtende Benennung eines Bevollmächtigten für die Registrierung. Allerdings muss sichergestellt sein, dass regelmäßige Kontrollen und Prüfungen der Bevollmächtigten durchgeführt werden. Erforderlich ist es, dass klare Vorgaben entwickelt und durchgesetzt werden, um missbräuchliches Verhalten zu unterbinden. Dazu zählen auch Sanktionsmechanismen bis hin zu Vertriebsverboten bei Nichtregistrierungen oder absichtlichen Falschmeldungen, die konsequent durchgesetzt werden müssen. Geschieht dies nicht, erhöhen sich die Gebühren für marktkonforme Inverkehrbringer, was zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Erfahrungen aus dem bereits bestehenden EPR-System in den Niederlanden zeigen, dass finanzielle Anreize für Unternehmen allein oftmals nicht ausreichen, um ihrer Herstellerverantwortung gerecht zu werden und das Recycling voranzubringen, weil der Aufwand deutlich höher ist als der Nutzen. Wirkungsvolle Sanktionsmechanismen sind hierbei ein wichtiger Hebel, um gesetzliche Vorgaben durchzusetzen.

Herstellersysteme müssen privatwirtschaftlich und wettbewerblich organisiert werden

Die Erfahrungen aus den bisher implementierten EPR-Systemen zeigen insb. im Bereich der Verpackungen, dass bürokratiearme Systeme in der Regel privatwirtschaftlich organisiert sind. Ein Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Betreibern, sogenannter Producer Responsibility Organisations (PROs) innerhalb eines EPR-Systems führt zudem zu einer höheren (Kosten-) Effizienz. Daher plädieren die Handelsunternehmen für eine privatwirtschaftliche und wettbewerbliche Ausgestaltung von zu entwickelnden Herstellersystemen, um ein Monopol zu verhindern. Die Expertise und die Erfahrungen der Handels- und Herstellerunternehmen soll hier gewinnbringend für den Aufbau von Systemen genutzt werden, um die bürokratischen Belastungen und die Systemkosten für die Unternehmen möglichst gering zu halten.

In Abgrenzung zu bereits in anderen europäischen Staaten bestehenden EPR-Systemen spricht sich der Handel gegen ein Modell nach französischem und niederländischem Vorbild aus. Der dort gewählte Ansatz ist aus bisherigen Erfahrungen einiger Unternehmen zu bürokratisch und aufwendig. Dies widerspricht dem Grundgedanken eines bürokratiearmen und auf Wettbewerb ausgerichteten System, wie es der Handel als sinnvoll erachtet.

Zentrales Clearing um fairen Wettbewerb zu gewährleisten

In einem System, das wettbewerbsorientiert ausgestaltet werden soll ist es unabdingbar, eine zentrale Clearingstelle zu schaffen, um einen fairen Wettbewerb zwischen den Beteiligten Systemen zu gewährleisten. Die Implementierung eines zentralen Registers, wie es etwa bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) oder der Stiftung Elektroaltgeräte (Stiftung ear) existiert, sollte unbedingt erfolgen, ebenso wie Standards zu Zahlungen und Ausgaben. Hierunter fallen auch Quoten und Zahlungen für z.B. Verbraucherkommunikation und Forschung. In den vergangenen Jahren hat sich bei verschiedensten Gesetzen gezeigt, dass eine Clearingstelle bestenfalls nicht staatlich, sondern privatwirtschaftlich oder nach Vorbild der ZSVR oder der Stiftung ear ausgestaltet werden sollte.

Wünschenswert sind klare Governance-Regeln, um sicherzustellen, dass alle PROs ähnlich hohe Standards in Bezug auf Qualität und Betrieb, aber auch auf Kosten und Fristen erfüllen. Außerdem ist ein unabhängiges, beratendes Konsortium denkbar, sowohl national als auch auf europäischer Ebene, das dem Informationsaustausch und der kontinuierlichen Verbesserung dienen soll. Dieses Gremium, das über fundierte Kenntnisse der Textilindustrie, den Besonderheiten der Schuhindustrie und der Abfallbewirtschaftung verfügen sollte, könnte einen jährlichen Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten sowie EU-KPIs und Ziele festlegen, die im nächsten Jahr erreicht werden sollen. Vorstellbar wäre ein Gremium, angelehnt an die Einwegkunststoffkommission, indem Vertreter der Branche Empfehlungen und best-practice-Beispiele einbringen, diskutieren und daraus Handlungsempfehlungen ableiten, ohne selbst Entscheidungen zu treffen.

Sinnvolle Quotenvorgaben entwickeln und praxisorientiert ansetzen

Quoten zur Sammlung und Sortierung im Textil- und Schubbereich müssen sinnvoll angesetzt und begründet werden, da das Primärziel darin bestehen sollte, die Textilien und Schuhe möglichst lange im Gebrauch zu behalten. Daher sollten diese Quoten realistisch angesetzt werden und über eine „Second-Hand-Use-Quote“ nachgedacht werden, damit der Anreiz möglichst groß ist, die Textilien und Schuhe einem Zweitnutzen zuzuführen. Dies könnte auch auf europäischer Ebene sinnvoll sein. Zu klären wäre in diesem Zusammenhang auch, ob es eine Alternative zur Quote als Bemessungsgrundlage gibt.

Als Grundlage einer Recyclingquote sollte die Gesamtsammelmenge und nicht die inverkehrgebrachte Menge herangezogen werden. Diese Definitionen sollten auf EU-Ebene getroffen werden. Bei den in Verkehr gebrachten Mengen ist nicht abschätzbar, wann wie viele der Produkte wieder in den Kreislauf zurückgeführt werden. Dies hängt individuell vom Nutzungsverhalten der Verbraucher:innen ab und kann nicht zulasten der Händler und Hersteller gehen. Als Negativbeispiel kann hier das ElektroG und die dort zugrunde liegende Berechnungsmethode herangezogen werden, da mit dieser eine derzeit unerreichbare Sammelquote vorgegeben ist.

Aufbau einer Recyclinginfrastruktur vorantreiben

Um sicherzustellen, dass Alttextilien und Schuhe bestmöglich verwertet werden, ist es dringend notwendig national und europäisch dafür Sorge zu tragen, dass eine wirtschaftlich tragfähige Recyclinginfrastruktur ausgebaut wird, die als Wachstumstreiber in Sachen Kreislaufwirtschaft eine Vorbildrolle einnehmen kann. In anderen Bereichen ist die europäische/deutsche Recyclingwirtschaft bereits internationaler Vorreiter. Um ein bestmögliches Ergebnis zu erzielen, sollte hier Technologieoffenheit herrschen, da sowohl das mechanische als auch das chemische Recycling eine wichtige Rolle spielen. Damit die Teilnehmer am Markt schnellstmöglich Zugang zu wiederverwendbarem und qualitativ hochwertigem Material haben und Kreisläufe bestmöglich genutzt und geschlossen werden können, ist eine wirtschaftliche Recyclinginfrastruktur vor Ort die beste Voraussetzung. Allerdings sollte es keine rechtlichen oder administrativen Hemmnisse geben, die die Verschiffung des Materials dorthin behindern, wo sich die modernste Faserspinnerei befindet, auch wenn dies die Verschiffung in ein Drittland bedeutet.

Verbraucherinformation ausbauen

Das System der Textil – und Schuhrückgabe ist in Deutschland bereits etabliert und es herrscht unter den Verbraucher:innen Kenntnis über die Getrenntsammlung von Textilien und Schuhen am Ende der Nutzungsdauer. Die Modularitäten hinsichtlich der Finanzierung einzelner Aspekte der Verbraucherinformation soll durch die einzurichtende Clearingstelle geregelt werden. Es benötigt klare Regelungen, mit denen die finanziellen Belastungen aller Beteiligten fair geregelt werden.

Vorgaben und Sanktionsmechanismen festlegen

Um die Funktionalität eines Systems zu gewährleisten ist es unabdingbar bekannte Schlupflöcher zu schließen. In der Vergangenheit wurden bestehende gesetzliche Regelungen von Unternehmen auf die Schlupflöcher analysiert und diese wurden dann konsequent „ausgenutzt.“ Hierzu ist ein Dialog und eine Zusammenarbeit des BMUVs und des UBA mit den beteiligten Akteuren der Wertschöpfungskette unabdingbar. Im engen Dialog sollten die Unternehmen und die politischen Akteure Erfahrungen vor der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in Deutschland (z.B. durch Planspiele) austauschen, um eine praktikable Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung zu erreichen.

Auch die Festlegung von klaren und umsetzbaren, gestaffelten Fristen von mindestens 2 Jahren ist notwendig, damit alle Beteiligten die Regelungen planungssicher umsetzen können. Diese Vorlaufzeiten sind vor allem aufgrund von Produktionszeiträumen und Umsetzungsplanungen notwendig, da die Unternehmen Prozesse und Systeme aufbauen bzw. anpassen müssen. Denkbar wären hier beispielsweise zunächst Berichtspflichten im ersten Jahr, bevor ab dem zweiten Jahr Sanktionen greifen. So können Kinderkrankheiten des Systems behandelt werden, bevor das System scharf geschaltet wird. Gleiches gilt für die Schnittstellen zu Kommunen und Städten sowie den Akteuren der Sozialwirtschaft: Um bestmöglich zusammenzuarbeiten sollten geeignete Formate vor der Verabschiedung der gesetzlichen Regelungen in Deutschland

geschaffen werden, die einen produktiven Austausch ermöglichen, um den Herausforderungen der Erweiterten Herstellerverantwortung gemeinsam begegnen zu können.

Zentrale Festlegung der Ökomodulation und Digitaler Produktpass als Grundlage für Bemessungen im EPR-System

Die Ökomodulation sollte in einem wettbewerblichen System zentral festgelegt werden und sich eng an den einheitlichen europäischen Standards aus der ÖkodesignVO orientieren. Während die Kosten für die Bewirtschaftung der Alttextilien, Textilabfälle und Schuhe sich im Wettbewerb zwischen den PROs bilden können, sollten Hersteller zusätzlich ein einheitliches, ökomoduliertes Entgelt entrichten – die Höhe und die Kriterien für die ökologische Bewertung sollte dabei zentral europäisch und pragmatisch auf Basis der Ökodesign-Anforderungen der ESPR DA festgeschrieben werden und somit für alle Marktteilnehmer identisch sein. Zudem sollten unabhängige Siegel wie bspw. GOTS, OCS, GRS, RCS, CmiA, Fairtrade als anerkannte Belege akzeptiert werden, um Doppelzertifizierungen und Extrakosten zu vermeiden. Die Vereinnahmung des Entgelts kann unbürokratisch über die PROs stattfinden, welche die Einnahmen wiederum z.B: an einen unabhängigen Fonds weiterleiten. Vorbild hierfür kann der im Verpackungsbereich künftig angedachte sog. „Verpackungsfonds“ sein (vgl. Novelle §21 VerpackG).

Der Digitale Produktpass ist eine mögliche Voraussetzung für die praktikable und genaue Bemessung und Einordnung der unterschiedlichen Produkte im Kontext der Kreislaufführung. Wichtig ist hierbei, dass sich die Kriterien an den europäischen Vorgaben orientieren und es keine nationalen Alleingänge und Festlegungen gibt. Der in der Ökodesign vorgesehene DPP und die Vorschriften in der Textilkennzeichnungsverordnung müssen aufeinander abgestimmt werden, sodass physische Etiketten auf ein notwendiges Minimum (z.B. eine Sprachversion) reduziert werden können. Dafür müssen die Informationen des DPP über den gleichen QR-Code wie die Informationen der Textilkennzeichnungsverordnung abgerufen werden können. Die Informationspflichten des DPP müssen mit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen vereinbar sein und sollten keine neuen „Datengräber“ schaffen. Es sollte das Prinzip gelten „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ Informationen. Aus Gründen der europäischen Einheitlichkeit und der grenzüberschreitenden Tätigkeit vieler Unternehmen ist der dieser Punkt essenziell, um unnötige Bürokratie und Doppelbelastungen zu vermeiden. Weiterhin sollten europäische Vorgaben aus allen Bereichen in die nationalen Überlegungen einfließen und mitgedacht werden. Standardisierungen in diesem Bereich sind positiv zu bewerten.

Zusammenfassend nochmal wichtige Stichpunkte:

- **Definition und Ziele:**
 - Klare Definitionen der Ziele, wie z.B. die Reduktion von Textilabfällen und die Förderung der Wiederverwendung und des Recyclings sind Grundvoraussetzung, um ein tragfähiges System der Erweiterten Herstellerverantwortung aufzubauen.
- **Regulierung und Gesetzgebung:**
 - Einheitliche Rechtsvorschriften auf EU-Ebene, die für alle Mitgliedstaaten gelten (1:1 übernehmen). Keine zusätzlichen Regelungen darüber hinaus. Das System muss zwingend privatwirtschaftlich und wettbewerblich organisiert werden.
 - Festlegung von prüfungssicheren Standards und Verantwortlichkeiten in Deutschland für Herstellerorganisationen, Sammler, Sortierer, Hersteller und Bevollmächtigte.
- **Zentrale Genehmigung / zentraler Vollzug**
 - Genehmigungen für Systeme und die zugrundeliegenden Prozesse zwingend nach einem deutschlandweiten Standard regeln, um Einheitlichkeit zu garantieren.

- **Rolle des Bevollmächtigten stärken**
 - Klare Definitionen, Standards und Vorgaben zur Kontrolle und festgelegte durchsetzbare Sanktionen, um Missbrauch zu verhindern.

Zu den Verfassern dieser Stellungnahme:

Der **Handelsverband Deutschland (HDE)** ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland rund 280.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 400.000 Standorten einen Umsatz von rund 630 Milliarden Euro jährlich.

Der **BTE - Handelsverband Textil-, Schuhe-, Lederwaren** vertritt als bundesweiter Fachverband im Handelsverband Deutschland (HDE) eine große Bandbreite von stationär und online agierenden Handelsunternehmen der Modebranche. Viele dieser Unternehmen, insbesondere Filialunternehmen, bringen Eigenmarken in Verkehr und sind somit neben anderen Inverkehrbringern von der geplanten erweiterten Herstellerverantwortung erfasst bzw. direkt betroffen. Oftmals verkaufen gerade Filialunternehmen ihre Produkte nicht nur ausschließlich in Deutschland, sondern europaweit.

Die **AVE (Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels)** ist das Sprachrohr der Einzelhandelsimporteure in Deutschland. Sie vertritt die außenwirtschaftlichen Interessen des deutschen Einzelhandels, der im Rahmen seiner globalen Einkaufspolitik einen reibungslosen Import von Konsumgütern aller Art benötigt. Darüber hinaus setzt sich die AVE für die strikte Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards in den Lieferländern ein. Die AVE-Mitglieder erwirtschaften zusammen einen Jahresumsatz von rund 200 Milliarden Euro.

Kontakt:

Stefanie Stadie - Handelsverband Deutschland - HDE - e.V.

Mobil: 01736270081

Mail: stadie@hde.de

Gudrun Höck - Bundesverband des Deutschen Textil-, Schuh- und Lederwareneinzelhandels e.V.

Tel. 0221-921509-11

Mail: hoeck@bte.de