



Rechtliche Stellungnahme

zu dem Rechtsgutachten „Die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland unter Beachtung des besonderen Stellenwerts kommunaler und gemeinnütziger Sammlungsträger“ von Prof. Dr. Angela Dageförde und Dr. Andrea Vetter

im Auftrag der

GRS PRO Textil

vorgelegt von

Dr. Anno Oexle, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Thomas Lammers, Rechtsanwalt

Köln, im Februar 2026

Inhaltsverzeichnis

I.	Gegenstand der Begutachtung	3
II.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	4
III.	Rechtliche Würdigung.....	5
1.	Argumentationslinie von <i>Dageförde/Vetter</i>	5
2.	Fehlende Bedeutung von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung	7
3.	Zum Nebeneinander verschiedener Sammelsysteme	9
4.	Keine Reduzierung der Organisationen für Herstellerverantwortung auf bloße Finanzierungsfunktion.....	12
5.	Ergebnis.....	17

I. Gegenstand der Begutachtung

Im November 2025 wurde ein im Auftrag des VKU, Verband kommunaler Unternehmen e.V., erstelltes Rechtsgutachten von *Prof. Dr. Angela Dageförde* und *Dr. Andrea Vetter* mit dem Titel

„Die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland unter Beachtung des besonderen Stellenwerts kommunaler und gemeinnütziger Sammlungsträger“¹

veröffentlicht. Hintergrund ist die am 16.10.2025 in Kraft getretene Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL)², die erstmals eine erweiterte Herstellerverantwortung im Bereich der Alttextilien vorsieht und hierfür in den neu eingefügten Art. 22a bis 22d AbfRRL konkrete Vorgaben enthält. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Neuregelungen bis zum 17.06.2027 in nationales Recht umzusetzen.

Konkret befassen sich *Dageförde/Vetter* in dem von ihnen vorgelegten Gutachten mit der Frage,

„wie die novellierte Abfallrahmenrichtlinie in Deutschland möglichst unter Beibehaltung der bestehenden und bei den Benutzern etablierten Sammelstrukturen umgesetzt werden kann.“³

Kernaussagen des Rechtsgutachtens von *Dageförde/Vetter* sind:⁴

- Die am 01.01.2025 in Kraft getretene Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für Textilabfälle gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG könne und müsse die Grundlage der neuen erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien in Deutschland bilden.
- Die erweiterte Herstellerverantwortung für Alttextilien in der novellierten Abfallrahmenrichtlinie sei „offenkundig“ auf Länder ausgerichtet, in denen bislang kaum oder keine Textilsammlungssysteme bestehen. Dies sei in Deutschland nicht der Fall; hier gebe es tradierte und bewährte Sammelstrukturen, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und der gemeinnützigen Sammler.

¹ Im Folgenden zitiert als: *Dageförde/Vetter*, Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien. Das Rechtsgutachten ist online abrufbar unter <https://www.vku.de/publikationen/rechtsgutachten-textilien/>.

² Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.09.2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.

³ *Dageförde/Vetter*, Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, S. 7.

⁴ Zum Folgenden *Dageförde/Vetter*, Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, S. 2 f.

- In Deutschland müsse die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie deshalb auf eine Weiterentwicklung und Integration der bestehenden Strukturen, nicht auf deren Ersetzung, abzielen.
- Der deutsche Gesetzgeber könne die Pflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung auf eine bloße Finanzierung der von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern – im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Sammlern – durchgeführten Sammlung beschränken; die Organisationen müssten sich nicht in die operative Sammlung einbringen und diese auch nicht selbst organisieren.
- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger müssten sich auch in die Verwertung einbringen dürfen; die Abfallrahmenrichtlinie stehe einer Verwertung der getrennt gesammelten Textilabfälle durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger selbst oder in deren Auftrag durch Dritte nicht entgegen. Hier komme eine Regelung in Betracht, die der Optimierung nach dem Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)⁵ oder dem Batterierecht-Durchführungsgesetz (BattDG)⁶ entspricht. Dass die Verwertung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder in deren Auftrag erfolge, sei gerade dann sinnvoll, wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Wiederverwendungseinrichtungen vor Ort selbst, über Kooperationen oder über beauftragte Dritte betreiben.

In der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme sollen die vorstehend wiedergegebenen zentralen Aussagen des Rechtsgutachtens von *Dageförde/Vetter* einer kritischen Bewertung unterzogen werden.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Aussagen von *Dageförde/Vetter* stehen in wesentlichen Punkten nicht im Einklang mit den Vorgaben der novellierten Abfallrahmenrichtlinie über die erweiterte Herstellerverantwortung.

Die Autorinnen verkennen insbesondere, dass den Organisationen für Herstellerverantwortung durch Art. 22c AbfRRL die exklusive Trägerschaft von Alttextilsammlungen zugewiesen wird. Eine Ausnahme von dieser grundsätzlich exklusiven Zuweisung besteht gemäß Art. 22c Abs. 11 AbfRRL nur zugunsten der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, nicht aber zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Die den Organisationen für Herstellerverantwortung zugewiesene Trägerschaft der Sammlungen erschöpft sich nach den unionsrechtlichen Vorgaben auch nicht in der bloßen Finanzierungsverantwortung, sondern schließt operative Pflichten ein, die die Organisationen für Herstellerverantwortung selbst oder durch Beauftragte Dritte wahrnehmen können.

Die Aufrechterhaltung selbst organisierter Sammlungen durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist mit den vorstehend dargestellten unions-

⁵ Vgl. § 14 Abs. 5 ElektroG.

⁶ Vgl. § 20 Abs. 2 BattDG.

rechtlichen Vorgaben unvereinbar. Die bisher in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) statuierte Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Durchführung einer getrennten Sammlung von Alttextilien ist daher zu ändern und an die novellierte Abfallrahmenrichtlinie anzupassen.

Im Einklang mit dem künftig geltenden Unionsrecht kann eine Alttextilsammlung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nur in der Weise durchgeführt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Teil des von den Organisationen für Herstellerverantwortung zu schaffenden Sammelsystems nach Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL im Auftrag der Organisationen für Herstellerverantwortung tätig werden. Eine derartige Mitwirkung an der operativen Durchführung der Sammlung der Organisationen für Herstellerverantwortung darf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gemäß Art. 22c Abs. 10 AbfRRL nicht verweigert werden.

III. Rechtliche Würdigung

1. Argumentationslinie von *Dageförde/Vetter*

Die Erwägungen, aus denen die zentralen Ergebnisse des Gutachtens von *Dageförde/Vetter* zur künftigen Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Sammlung von Alttextilien abgeleitet werden, finden sich dort in dem mit „Vorschlag zur Umsetzung der AbfRRL in Deutschland“ überschriebenen Abschnitt D. Vorangestellt sind zwei eher deskriptive Abschnitte, in denen zum einen die wesentlichen Inhalte der neuen Abfallrahmenrichtlinie überblicksartig behandelt (Abschnitt B) und zum anderen bereits bestehende Instrumente der erweiterten Herstellerverantwortung beschrieben werden (Abschnitt C). Auf diese Abschnitte wird im Folgenden nicht gesondert eingegangen; die dortigen Erwägungen von *Dageförde/Vetter* finden jedoch Berücksichtigung, soweit sie für eine Auseinandersetzung mit der tragenden Argumentation in Abschnitt D des Gutachtens von Bedeutung sind.

In ihrer Analyse der unionsrechtlichen Vorgaben, die die Mitgliedstaaten zwingend beachten müssen, und der Umsetzungsspielräume, die den Mitgliedstaaten verbleiben, stellen *Dageförde/Vetter* im Ausgangspunkt die These auf, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung, die von den Herstellern nach Art. 22c Abs. 1 AbfRRL in die Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung eingebunden werden müssen, zwar zwingend ein System der getrennten Sammlung einrichten müssten, es aber keine unionsrechtlich bindende Vorgabe gebe, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung die operative Sammlung durchführen oder organisieren müssten.⁷ Deshalb könne sich eine Organisation für Herstellerverantwortung darauf beschränken, finanziell für die Wahrnehmung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung zu sorgen.⁸ Dies wollen *Dageförde/Vetter* zum einen der neu eingefügten Legaldefinition für den Begriff „Organisation für

⁷ *Dageförde/Vetter*, Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, S. 48.

⁸ *Dageförde/Vetter*, Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, S. 49.

Herstellerverantwortung“ entnehmen, zum anderen verschiedenen Formulierungen in Art. 22c AbfRRL, der die Rechtsstellung der Organisationen für Herstellerverantwortung konkret im Bereich der Alttextilien näher ausgestaltet.

Eine weitere Prämisse der Argumentation von *Dageförde/Vetter* besteht darin, dass es neben dem Sammelsystem der Organisationen für Herstellerverantwortung weitere Sammelsysteme geben könne. Hier verweisen *Dageförde/Vetter* auf Art. 22c Abs. 11 AbfRRL, der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen die Beibehaltung und den Betrieb eigener Sammelstellen gestattet.⁹ Zwar erkennen *Dageförde/Vetter* an, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger keine sozialwirtschaftlichen Einrichtungen im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie sind und ihnen die Privilegierung des Art. 22c Abs. 11 AbfRRL nicht zugute kommt.¹⁰ Dies hindere die Mitgliedstaaten aber nicht daran, auch öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entsprechende Befugnisse einzuräumen, da die Abfallrahmenrichtlinie insoweit keine abschließende Regelung enthalte.¹¹ In diesem Zusammenhang wird ausgeführt, dass sozialwirtschaftliche Einrichtungen in vielen Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle bei der Textilsammlung einnehmen, diese Schlüsselrolle – nicht zuletzt aufgrund der Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG – in Deutschland aber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zukomme.¹² Da es sich bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern um kommunale Behörden im Sinne von Art. 22c Abs. 10 AbfRRL handle, stehe fest, dass diese nach dieser Vorschrift in die operative Sammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingebunden werden könnten. Da die Organisationen für Herstellerverantwortung die Sammlung weder operativ durchführen noch die operative Durchführung organisieren müssten, stehe keine Bestimmung der Abfallrahmenrichtlinie einer Umsetzung in Deutschland entgegen, die eine Organisation der operativen Sammlung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorschreibe.¹³

An diese Ausführungen schließt sich die These an, die Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG könne „die Grundlage der neuen Herstellerverantwortung“ (gemeint wohl: die Grundlage für deren Umsetzung) bilden.¹⁴ Die Getrenntsammlungspflicht ergebe sich aus der Abfallrahmenrichtlinie selbst (Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL).¹⁵ Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger seien dadurch verpflichtet, den Textilabfallstrom nach Art und Beschaffenheit getrennt zu halten, um Wiederverwendung und Recycling zu ermöglichen.¹⁶ Die in Deutschland bereits bestehenden Sammelsysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfüllten die Anforderungen der Abfallrahmenrichtlinie an ein System der getrennten Abfallsammlung für Alttextilien.¹⁷

⁹ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 51.

¹⁰ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 52.

¹¹ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 52 f.

¹² *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 54.

¹³ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 55.

¹⁴ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 55.

¹⁵ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 55; ähnlich S. 59.

¹⁶ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 55.

¹⁷ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 58.

Insgesamt fußt die Argumentation von *Dageförde/Vetter* zur Zulässigkeit der von ihnen vorgeschlagenen Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung mit einer Alttextilsammlung, die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern unabhängig von den Organisationen für Herstellerverantwortung organisiert wird, auf drei rechtlichen Prämissen:

- dem (vermeintlichen) Fehlen einer Zuweisung operativer Pflichten an die Organisationen für Herstellerverantwortung in der Abfallrahmenrichtlinie – spiegelbildlich formuliert also der (vermeintlichen) Möglichkeit, den Organisationen für Herstellerverantwortung eine reine Finanzierungsfunktion zuzuweisen –,
- der (vermeintlichen) Zulässigkeit eines Nebeneinanders verschiedener Sammlungen und
- der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG.

Die Tragfähigkeit dieser Argumentationsstützen gilt es somit im Folgenden näher zu betrachten.

2. Fehlende Bedeutung von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung

Zu widersprechen ist zunächst der wiederholten Behauptung von *Dageförde/Vetter*, § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG könne als Grundlage für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung nach der novellierten Abfallrahmenrichtlinie in Deutschland dienen.

Richtig ist, dass § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG nach geltender Rechtslage in Deutschland die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verpflichtet, in ihrem Gebiet in privaten Haushalten angefallene und überlassene Textilabfälle getrennt zu sammeln. Festzustellen ist allerdings, dass bei der auf § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG gestützten Argumentation im Gutachten von *Dageförde/Vetter* der Regelungsgehalt dieser nationalen Vorschrift nicht sauber getrennt wird von den ihr zugrunde liegenden Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie. Die gewählten Formulierungen von *Dageförde/Vetter* sind dadurch zumindest missverständlich; sie erwecken insbesondere den Eindruck, dass sich bereits aus der Abfallrahmenrichtlinie – also dem Unionsrecht – eine den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zugewiesene Verantwortung für die Getrenntsammlung von Alttextilien ergebe, die bei der Auslegung und Anwendung der neuen Vorschriften über die erweiterte Herstellerverantwortung in diesem Sektor zu berücksichtigen sei. Die weitreichenden Schlussfolgerungen, die im Rechtsgutachten von *Dageförde/Vetter* aus § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG gezogen werden, lassen vermuten, dass dieser Eindruck bewusst erzeugt werden soll. Es handelt sich dabei aber um einen falschen Eindruck, denn Art. 11 Abs. 1 AbfRRL stimmt in dem für den vorliegenden Kontext entscheidenden Punkt – der Zuweisung der Sammlungsverantwortung an die

öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – gerade nicht mit seiner nationalen Umsetzung durch § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG überein.

Vielmehr gilt: Art. 11 Abs. 1 AbfRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich, Maßnahmen zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Recyclings zu ergreifen und zu diesem Zweck getrennte Abfallsammlungen einzuführen; diese getrennten Abfallsammlungen müssen mindestens die in Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL aufgeführten Fraktionen umfassen, zu denen seit dem 01.01.2025 auch Textilien gehören. Während somit das „Ob“ einer Getrenntsammlung von Textilien durch Art. 11 Abs. 1 AbfRRL unionsrechtlich determiniert ist, enthält Art. 11 AbfRRL keinerlei Vorgaben für das „Wie“ der von Mitgliedstaaten einzuführenden Getrenntsammlung. Insbesondere lässt sich Art. 11 AbfRRL nicht entnehmen, dass diese Sammlung in Deutschland von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durchzuführen wäre. Getrenntsammlungen in anderer Trägerschaft genügen der durch Art. 11 AbfRRL statuierten unionsrechtlichen Verpflichtung somit ebenso wie die bisherige Umsetzung durch § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG.

Aus diesem Befund folgt zum einen, dass Art. 11 AbfRRL nicht als korrigierender Maßstab für die Auslegung der neuen Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie über die erweiterte Herstellerverantwortung im Textilsektor herangezogen werden kann. Eine Kollision zwischen der Rolle, die den verschiedenen an der Alttextilsammlung beteiligten Akteuren in Art. 22c AbfRRL zugewiesen wird, und Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL scheidet von vornherein aus, da Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL diese Rollenverteilung gar anspricht. Unionsrechtlich sind somit die Regelungen des Art. 22c AbfRRL der *alleinige Maßstab* für die Bestimmung der Rollen, die verschiedenen Akteuren bei der Alttextilsammlung zugewiesen sind, und der Vereinbarkeit entsprechender nationaler Regelungen mit dem Unionsrecht.

Zum anderen folgt aus den Unterschieden zwischen Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL und § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG, dass die auf die nationale Umsetzungsnorm in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG gestützten Erwägungen in dem Rechtsgutachten von *Dageförde/Vetter* insgesamt nicht tragfähig sind. Es ist ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, dass dieses autonom und ohne Rückgriff auf Regelungen des innerstaatlichen Rechts auszulegen und anzuwenden ist, wenn nicht – was nur ausnahmsweise der Fall ist und vorliegend nicht zutrifft – in den betroffenen unionsrechtlichen Regelungen ausdrücklich auf nationale Regelungen verwiesen wird. Rein nationale Vorgaben, wie die in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG enthaltene Zuweisung der Sammlungszuständigkeit an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, können sich somit nicht auf die Auslegung der Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung in der Abfallrahmenrichtlinie auswirken. Im Gegenteil gilt: Wenn sich – was noch zu prüfen ist – aus Art. 22c AbfRRL ergibt, dass die Beibehaltung einer eigenständigen Alttextilsammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit den dortigen Vorgaben nicht vereinbar ist, ist Deutschland aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts verpflichtet, § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG zu ändern und die dort normierte Sammlungsverantwortung der

öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger soweit einzuschränken, dass kein Widerspruch zu den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie mehr besteht.

Diesem rechtlich eindeutigen und zwingenden Befund lassen sich rechtspolitische Erwägungen, wie sie sich im Rechtsgutachten von *Dageförde/Vetter* in diesem Zusammenhang finden, nicht entgegenhalten. Dies betrifft unter anderem die von *Dageförde/Vetter* aufgestellte „Doppelstruktur-These“, mit der behauptet wird, dass ohne die Einbindung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in die getrennte Sammlung doppelte Sammelstrukturen entstünden, weil die Verpflichtung zur Getrenntsammlung von Textilien nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL und § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG trotz der Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien fortbestehe und durch das System der erweiterten Herstellerverantwortung nur überlagert werde.¹⁸ Das ist in rechtlicher Hinsicht aus den bereits dargestellten Gründen falsch. Richtig ist demgegenüber, dass mangels unionsrechtlicher Verankerung der Sammelverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 AbfRRL in Bezug auf die Getrenntsammlung durch eine von Herstellern oder Organisationen für Herstellerverantwortung getragene Alttextilsammlung vollständig erfüllen lassen. Die Aufrechterhaltung von Alttextilsammlungen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger neben einer solchen Sammlung ist – wenn sie überhaupt zulässig ist – unionsrechtlich jedenfalls nicht geboten. Doppelte Sammelstrukturen lassen sich mithin unionsrechtskonform durch Einstellung der selbst organisierten Sammeltätigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vermeiden.

3. Zum Nebeneinander verschiedener Sammelsysteme

Eine weiterer Aspekt, auf den *Dageförde/Vetter* ihre Argumentation stützen, ist – wie bereits ausgeführt – die (vermeintliche) Zulässigkeit eines Nebeneinanders verschiedener Sammelsysteme für Alttextilien nach den neuen unionsrechtlichen Regelungen, mit denen die erweiterte Herstellerverantwortung in diesem Sektor eingeführt wurde.

Unklar ist allerdings, welche Bedeutung diesem Aspekt in der Argumentation von *Dageförde/Vetter* überhaupt zukommen soll. *Dageförde/Vetter* konstruieren die von ihnen geforderte Sammlungsträgerschaft der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger letztlich – wie etwa die von ihnen bemühte Doppelstruktur-These zeigt – nicht als Sammlung neben dem von den Organisationen für Herstellerverantwortung zu schaffenden System der Getrenntsammlung (vgl. Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL), sondern als besondere Form der Ausgestaltung dieses Sammelsystems, bei dem die Organisationen für Herstellerverantwortung auf eine reine Finanzierungsverantwortung verwiesen werden. Nur bei einer solchen Konstruktion ergeben auch die Ausführungen im Gutachten von *Dageförde/Vetter*, die die Finanzierung der Alttextilsammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mittels der von den Organisationen für Herstellerverantwortung vereinnahmten Beteiligungsentgelte betreffen, einen Sinn.

¹⁸ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 45.

Wenn aber nach der Vorstellung von *Dageförde/Vetter* die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern getragenen Alttextilsammlungen das Getrenntsammlungssystem der Organisation für Herstellerverantwortung sind, kommt es auf die Zulässigkeit eines Nebeneinanders verschiedener Sammelsysteme nicht entscheidend an. Möglicherweise wollen die Autorinnen mit ihren diesbezüglichen Ausführungen eine Rückzugsposition für den Fall vorbereiten, dass ihrer Auffassung zur Ausgestaltung des Sammelsystems mit einer ausschließlichen Finanzierungsfunktion der Organisationen für Herstellerverantwortung und einer Organisationsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht gefolgt würden, indem nach der in dem Gutachten vertretenen Auffassung eigenständige Sammlungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dann zumindest als eigenständige, von den Sammlungen der Organisationen für Herstellerverantwortung unabhängige Sammlungen bestehen bleiben könnten.

Letztlich kommt es hierauf aber nicht an. Denn unabhängig von der Bedeutung der Frage des Nebeneinanders verschiedener Sammelsysteme für die Argumentation im Rechtsgutachten von *Dageförde/Vetter*, ist in diesem Zusammenhang – wie schon in Bezug auf die vermeintliche Sammlungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Art. 11 AbfRRL – eine mangelhafte Anknüpfung an die tatsächlichen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie zu konstatieren.

Wie letztlich auch *Dageförde/Vetter* einräumen, sieht die Abfallrahmenrichtlinie ein Nebeneinander mit dem nach Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL zu schaffenden Getrenntsammlungssystem der Organisation für Herstellerverantwortung explizit nur in Bezug auf eine einzige andere Form der Alttextilsammlung vor, nämlich für die „eigenen Sammelstellen“ der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die diese nach Art. 22c Abs. 11 „beibehalten und betreiben dürfen“. Eine Anwendung dieser Regelung auf Sammelstellen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger scheidet aus, weil es sich bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht um sozialwirtschaftliche Einrichtungen im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie, sondern um (kommunale) Behörden handelt. Jedenfalls der Wortlaut des Art. 22c Abs. 11 AbfRRL, der die dort vorgesehene Privilegierung allein den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen vorbehält und keinen Anhaltspunkt dafür bietet, sie dürfe von den Mitgliedstaaten auf weitere Formen der Sammlung ausgeweitet werden, spricht damit nicht *für*, sondern *gegen* die von *Dageförde/Vetter* angenommene Zulässigkeit eines Fortbestehens einer eigenständigen Sammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Dieser Einsicht wollen sich *Dageförde/Vetter* mit der These entziehen, Art. 22c Abs. 11 AbfRRL sei nicht abschließend, was allerdings in ihrem Gutachten ein nicht näher begründetes Postulat bleibt.

Gegen die Richtigkeit dieses Postulats spricht in teleologischer Hinsicht das von *Dageförde/Vetter* in anderem Zusammenhang angesprochene Argument, Mehrfachstrukturen bei der Sammlung aus Effizienzgründen zu vermeiden. Denn wäre es den Mitgliedstaaten gestattet, neben den in Art. 22c

AbfRRL explizit genannten Sammelformen weitere Formen der Sammlung vorzunehmen, käme es insoweit unweigerlich zu Mehrfachstrukturen bei der Sammlung.

In systematischer Hinsicht – und dies erscheint rechtlich zwingend – steht der Annahme von *Dageförde/Vetter* die in Art. 22c Abs. 12 AbfRRL getroffene Regelung zu Informationspflichten der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen entgegen, die von der in Art. 22c Abs. 11 AbfRRL eingeräumten Möglichkeit zum Betrieb eigener Sammelstellen Gebrauch machen. Danach sind diese sozialwirtschaftlichen Einrichtungen verpflichtet, das Gewicht der getrennt gesammelten Alttextilien aufgeschlüsselt nach der vorgesehenen Verwendung an die zuständige Behörde zu übermitteln. Mit diesen Berichtspflichten, die sich teilweise mit den Berichtspflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung nach Art. 22c Abs. 18 AbfRRL decken, soll ersichtlich der Erfolg der in der novellierten Abfallrahmenrichtlinie geregelten Getrenntsammlung von Alttextilien gemessen werden. Zu einem aussagekräftigen Gesamtbild führen solche Berichtspflichten indes nur, wenn sie sich auf alle Sammlungen erstrecken, die in einem Mitgliedstaat durchgeführt werden. Wäre der Unionsgesetzgeber davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten neben den Sammelsystemen der Organisationen für Herstellerverantwortung (Art. 22c Abs. 9 und 10 AbfRRL) und den eigenen Sammlungen sozialwirtschaftlicher Einrichtungen (Art. 22c Abs. 11 AbfRRL) weiteren Akteuren eine eigene Sammlung gestatten dürften, hätten er die Berichtspflichten folgerichtig auch auf diese Akteure erstrecken. Dies ist in Art. 22c AbfRRL aber nicht geschehen, sodass eine Gesetzeslücke in Bezug auf die Berichtspflichten zu konstatieren wären, wenn die Auffassung von *Dageförde/Vetter* zur Zulässigkeit weiterer unabhängiger Sammlungen zuträfe.

Zur Vermeidung dieser Friktion im Regelungssystem des Art. 22c AbfRRL ist dieser so auszulegen, dass er – entgegen der Auffassung von *Dageförde/Vetter* – insgesamt eine abschließende Regelung in Bezug auf die zulässigen Sammelformen enthält. In diesem Regelungssystem bildet die Sammelzuständigkeit der Organisationen für Herstellerverantwortung den Regelfall, der in Art. 22c Abs. 11 AbfRRL lediglich zugunsten der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen durchbrochen wird.

Auf die von *Dageförde/Vetter* angeschnittene Frage, worauf diese Privilegierung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen beruht, kommt es dabei letztlich nicht an. Es ist allerdings zu bemerken, dass das alleinige Abstellen auf die Schlüsselrolle, die den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen bei der Alttextilsammlung in anderen Mitgliedstaaten zukommt, zu kurz greifen dürfe. Diese Schlüsselrolle wird zwar auch im Erwägungsgrund 37 der Änderungsrichtlinie 2025/1892 angesprochen, durch die die Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung in die Abfallrahmenrichtlinie eingefügt worden sind, angesprochen, dort aber verknüpft mit dem Potenzial, „lokale, nachhaltige, partizipative und inklusive Geschäftsmodelle und hochwertige Arbeitsplätze in der Union zu schaffen“. Neben der Schlüsselrolle dürfte somit auch dem Aspekt der Sozialwirtschaftlichkeit als solchem eine entscheidende Bedeutung für die Privilegierung nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL zugekommen sein,

den öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger auch dann nicht aufweisen würden, wenn sie – wie *Dageförde/Vetter* meinen – in Deutschland bei der Sammlung von Alttextilien bisher eine ähnliche Schlüsselrolle einnehmen würden wie die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in anderen Mitgliedstaaten.

Unabhängig davon kommt eine Erstreckung der Privilegierung auf andere Akteure schon nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen nicht in Betracht. Denn nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind Ausnahmeregelungen grundsätzlich eng auszulegen und einer über den Wortlaut hinausgehenden Auslegung nicht zugänglich.¹⁹

Daraus, dass Art. 22c AbfRRL entgegen der Auffassung von *Dageförde/Vetter* einen Numerus Clausus der zulässigen Sammelformen enthält und ein Nebeneinander von Sammlungen in beliebiger Trägerschaft gerade nicht zulässt, folgt zwingend, dass die Aufrechterhaltung eigener, also von dem Sammelsystem der Organisationen für Herstellerverantwortung unabhängiger Sammelstellen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Widerspruch zu Art. 22c AbfRRL stünde. Würde die deutsche Umsetzung eine solche Sammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorsehen, wäre sie insoweit unionsrechtswidrig.

4. Keine Reduzierung der Organisationen für Herstellerverantwortung auf bloße Finanzierungsfunktion

Nach alledem erweisen sich die Erwägungen zu einer vermeintlichen Getrenntsammlungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aus Art. 11 AbfRRL und zur Zulässigkeit eines Nebeneinanders von Sammlungen über die in Art. 22c AbfRRL vorgesehenen Fälle hinaus als nicht tragfähig. Daher hängt die Vereinbarkeit der von *Dageförde/Vetter* vorgeschlagenen Umsetzung entscheidend davon ab, inwieweit ihre These zutrifft, dass Art. 22c AbfRRL eine Ausgestaltung des in Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL vorgeschriebenen Sammelsystems der Organisationen für Herstellerverantwortung in der Weise zulässt, dass diese auf eine reine Finanzierungsfunktion verwiesen werden, während die Organisation und Durchführung der Sammlung von anderen Akteuren – nach Vorstellung von *Dageförde/Vetter* konkret von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern – übernommen werden. Angesprochen ist damit die Rollenverteilung innerhalb des Sammelsystems nach Art. 22c Abs. 8 und 9 AbfRRL, sodass zu untersuchen ist, inwieweit die Abfallrahmenrichtlinie insoweit zwingende Vorgaben enthält und inwieweit mitgliedstaatliche Umsetzungs Spielräume bestehen.

Ein wesentliches Argument, dass *Dageförde/Vetter* gegen eine bindende Vorgabe der Abfallrahmenrichtlinie des Inhalts, dass Organisationen für Herstellerverantwortung die operative Sammlung durchführen oder organisieren müssen, ins Feld führen, ist die Legaldefinition für den Begriff „Organisation

¹⁹ Statt aller nur EuGH, Urt. v. 11.06.2015, C-554/13 (Z. Zh.), Rn. 42; Urt. v. 17.01.2013 C-360/11 (Kommission ./ Spanien), Rn. 18 m.w.N.; vgl. auch EuGH, Urt. v. 04.03.2020, C-10/18 P (Mowi ASA ./ Europäische Kommission), Rn. 58.

für Herstellerverantwortung“ in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL.²⁰ Besonderes Augenmerk legen sie dabei darauf, dass in dieser Legaldefinition neben der finanziellen und operativen Wahrnehmung der Verpflichtung der erweiterten Herstellerverantwortung im Namen von Herstellern auch die Alternative der rein finanziellen Wahrnehmung durch die Organisationen für Herstellerverantwortung genannt ist. Dabei wird aus dem Umstand, dass der Begriff der Organisation für Herstellerverantwortung erst im Zuge der jüngsten Novelle in die Abfallrahmenrichtlinie aufgenommen wurde und dieser Begriff zumindest gegenwärtig in der Abfallrahmenrichtlinie nur im Kontext der neuen Regelungen über Alttextilien zu finden ist, gefolgert, dass die in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL angesprochene Alternative der reinen Finanzierungsfunktion gerade auch für diesen Bereich vorgesehen sei.

Dem kann so nicht gefolgt werden. Denn trotz der zeitlichen Koinzidenz der Einführung von Art. 3 Nr. 4d AbfRRL einerseits und der Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung im Textilsektor andererseits und der inhaltlichen Bezüge beider Regelungen zueinander ist festzustellen, dass es sich nach der Systematik der Abfallrahmenrichtlinie bei Art. 3 Nr. 4d AbfRRL um eine allgemeine, für die Abfallrahmenrichtlinie insgesamt geltende Definition handelt. Angesichts der systembildenden Funktion der Abfallrahmenrichtlinie ist zu erwarten, dass dieser Begriff künftig – wie es bei anderen Grundbegriffen der Abfallrahmenrichtlinie bereits der Fall ist – ohne inhaltliche Änderung auch in weiteren Anwendungsbereichen Verwendung finden wird. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL enthaltene Begriffsbestimmung spezifisch auf den Textilsektor zugeschnitten worden wäre. Im Gegenteil spricht der Umstand, dass identische Begriffsbestimmungen schon gegenwärtig in der EU-Verpackungsverordnung²¹ und in der EU-Batterieverordnung²² enthalten sind, der Begriff der Organisation für Herstellerverantwortung durch diese Rechtsakte also schon vorgeprägt war und nunmehr lediglich in die Abfallrahmenrichtlinie übernommen wurde, dagegen, in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL eine spezifische Regelung für den Textilbereich zu sehen.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt zwar (noch) nicht, dass die in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL vorgesehene Möglichkeit einer reinen Finanzierungsfunktion in diesem Bereich ausgeschlossen ist. Sie sprechen aber dafür, dass im Verhältnis zwischen Art. 3 Nr. 4d AbfRRL einerseits und den Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung im Textilbereich (Art. 22a bis 22d AbfRRL) andererseits, der Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ gilt, also der Vorrang des spezielleren Gesetzes vor dem allgemeineren. Im Ergebnis bedeutet dies: Die in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL vorgesehene Möglichkeit einer reinen

²⁰ Dageförde/Vetter, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 48 f.; soweit dort in Fußnote 132 auf Art. 3 Nr. 4 Buchstabe d AbfRRL Bezug genommen wird, dürfte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln.

²¹ Art. 3 Abs. 1 Nr. 66 der Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.12.2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG.

²² Art. 3 Abs. 1 Nr. 49 der 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.

Finanzierungsfunktion der Organisationen für Herstellerverantwortung besteht im Textilbereich nur dann, wenn sich aus Art. 22a bis 22d AbfRRL nichts anderes ergibt, wobei nicht umgekehrt Art. 3 Nr. 4d AbfRRL herangezogen werden kann, um Anknüpfungspunkte, die für eine stärkere Stellung der Organisationen für Herstellerverantwortung bei der Sammlungsorganisation und -durchführung sprechen, zu nivellieren.

Entscheidend für die Rolle, die den Organisationen für Herstellerverantwortung kraft Unionsrechts bei der Organisation und Durchführung der Sammlung von Alttextilien zukommt, sind somit letztlich die spezifischen Regelungen der Art. 22a bis 22d AbfRRL. Von besonderer Bedeutung ist dabei Art. 22c AbfRRL, der unter der Überschrift „Organisationen für Herstellerverantwortung für Textilien“ deren Rechtsstellung bei der Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung in diesem Sektor speziell regelt.

Dabei begründet Art. 22c Abs. 1 AbfRRL die Pflicht zur Beauftragung von Organisationen für Herstellerverantwortung, Absätze 2 bis 4 unterwerfen die Tätigkeit der Organisationen für Herstellerverantwortung einer Genehmigungspflicht, wobei für die Erteilung der Genehmigung bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen sind. Absatz 5 betrifft die finanziellen Beiträge der Hersteller; Absatz 6 Maßnahmen gegen Praktiken der „Ultrafast Fashion“ und der „Fast Fashion“, die den Organisationen für Herstellerverantwortung von den Mitgliedstaaten auferlegt werden. Absatz 7 enthält eine Ermächtigungsgrundlage für die EU-Kommission im Hinblick auf die Ökomodulation der finanziellen Beiträge. Absätze 8 bis 11 betreffen die Sammlung von Alttextilien; Absätze 12 bis 13 betreffen Informationspflichten sozialwirtschaftlicher Einrichtungen, die eigene Sammelstellen betreiben. Absätze 14 und 15 regeln die Öffentlichkeitsarbeit der Organisationen für Herstellerverantwortung, Absatz 16 betrifft die Koordinierung der Sammlung zwischen mehreren in einem Mitgliedstaat tätigen Organisationen für Herstellerverantwortung, Absatz 17 und 18 betreffen den Umgang mit Daten und die Veröffentlichung von Informationen. Absatz 19 regelt die Auswahl von Abfallbewirtschaftungseinrichtungen durch die Organisationen für Herstellerverantwortung. Absatz 20 betrifft Informationspflichten dieser Organisationen gegenüber Behörden.

In der Gesamtschau ergibt sich aus diesen Regelungen eine herausgehobene Stellung der Organisationen für Herstellerverantwortung, die bei der Verwirklichung der erweiterten Herstellerverantwortung im Textilsektor als zentraler Player fungieren. Insbesondere verlangt Art. 22c Abs. 8 AbfRRL explizit, dass die Organisationen für Herstellerverantwortung das System der getrennten Sammlung für Alttextilien „einrichten“. Dieser Wortlaut spricht – was auch *Dageförde/Vetter* einräumen – deutlich dafür, dass die Organisationen für

Herstellerverantwortung die Träger des Sammelsystems sind, also die rechtliche Verantwortung für dieses System tragen und mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind. Bestätigt wird dieser Befund dadurch, dass in Art. 22c AbfRRL wiederholt von dem „Sammelsystem der Organisation für Herstellerverantwortung“²³ gesprochen wird.

Wenn *Dageförde/Vetter* gleichwohl meinen, dass die Abfallrahmenrichtlinie nicht vorgebe, wie das System der getrennten Abfallsammlung, das von den Organisationen für Herstellerverantwortung einzurichten ist, zu organisieren sei, und die Mitgliedstaaten vorgeben dürften, dass einer der nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL im Wege der Zusammenarbeit einzubindenden Akteure – gemeint sind konkret die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – das System der getrennten Abfallsammlung organisiert,²⁴ wird dies der herausgehobenen Stellung, die Art. 22c AbfRRL den Organisationen für Herstellerverantwortung einräumt, nicht gerecht. Insbesondere bleibt unklar, worin die in Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL verlangte „Einrichtung“ des Sammelsystems durch die Organisationen für Herstellerverantwortung liegen soll, wenn die Sammlung weiterhin von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags eigenverantwortlich organisiert und durchgeführt wird. Die Finanzierung eines von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eigenverantwortlich getragenen Sammelsystems ist sprachlich eben keine „Einrichtung“ eines solches Systems durch die Organisationen für Herstellerverantwortung.

Der sich aus dem Wortlaut des Art. 22c Abs. 8 AbfRRL ergebenden Trägerchaft der Organisationen für Herstellerverantwortung mit entsprechender Organisationsverantwortung lässt sich auch nicht der in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL verwendete Begriff der „Zusammenarbeit“ entgegenhalten. Richtig ist, dass nach dieser Regelung die Organisationen für Herstellerverantwortung zur Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – unter anderem mit „Behörden“, wozu die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Deutschland zu zählen sind – verpflichtet sind. Es greift aber zu kurz, wenn *Dageförde/Vetter* behaupten, in der Abfallrahmenrichtlinie bleibe offen, was unter Zusammenarbeit zu verstehen sei, insbesondere wer die Verantwortung für die operative Sammlung trage.²⁵ Diese Behauptung verkennt, dass Art. 22c AbfRRL sehr wohl nähere Regelungen in Bezug auf die Zusammenarbeit enthält, aus denen sich auch Rückschlüsse auf die Verteilung der Verantwortung ziehen lassen.

So verpflichtet Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a) AbfRRL „das System der getrennten Sammlung“ – also das System der Organisationen für Herstellerverantwortung – den in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL genannten Akteuren die Sammlung von Textilien „anzubieten“. Aus dem Begriff anbieten folgt, dass die anderen Akteure nicht zur Teilnahme an dem Sammelsystem der Hersteller verpflichtet sind. Da die Organisationen für Herstellerverantwortung aber unbedingt verpflichtet sind, ein solches Sammelsystem einzu-

²³ Vgl. Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstaben a), b) und c) AbfRRL.

²⁴ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 49.

²⁵ *Dageförde/Vetter*, *Erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien*, S. 49.

richten, muss dieses Sammelsystem unabhängig von der nach Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a) AbfRRL lediglich anzubietenden Kooperation bestehen können, was nicht der Fall ist, wenn die gesamte Organisation der Sammlung einem anderen Akteur überlassen wird.

Zudem folgt aus der Gesamtschau von Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a) AbfRRL mit Art. 22c Abs. 10 AbfRRL, wonach lediglich bestimmten Akteuren durch Organisationen für Herstellerverantwortung (!) die Teilnahme an dem Sammelsystem nicht verweigert werden darf, dass den Organisationen für Herstellerverantwortung trotz der Pflicht zum „Anbieten“ nach Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a) AbfRRL grundsätzlich eine Entscheidungsbefugnis über die Teilnahme anderer Akteure an ihrem Sammelsystem eingeräumt ist. Bei der Entscheidung darüber, wer in welcher Weise teilnimmt, handelt es sich jedoch um einen nicht unwesentlichen Bestandteil der Organisationsverantwortung, der insoweit explizit den Organisationen für Herstellerverantwortung übertragen ist.

Die Argumentation von *Dageförde/Vetter* geht zudem daran vorbei, dass nicht nur die Einrichtung des Sammelsystems insgesamt nach Art. 22c Abs. 8 AbfRRL den Organisationen für Herstellerverantwortung übertragen ist, sondern nach Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL auch die Einrichtung der Sammelstellen. Letztere muss zwar „in Zusammenarbeit“ mit anderen Akteuren erfolgen; der Regelungsgehalt des Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL würde aber auf den Kopf gestellt, wenn – worauf der Vorschlag von *Dageförde/Vetter* hinausläuft – den Organisationen für Herstellerverantwortung jegliche Mitwirkung an der Einrichtung von Sammelstellen entzogen würde.

Schließlich wird in den Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung im Textilsektor an mehreren Stellen vorausgesetzt, dass sich die Organisationen für Herstellerverantwortung abfallwirtschaftlich betätigen, also entweder die Sammlung und Entsorgung von Alttextilien selbst operativ durchführen oder die operative Durchführung durch Dritte organisieren.

So fordert Art. 22c Abs. 3 Satz 2 AbfRRL als Voraussetzung für die Zulassung einer Organisation für Herstellerverantwortung, dass das „erforderliche Fachwissen in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit“ nachgewiesen werden müssen. Wer lediglich eine von einem anderen Akteur organisierte und/oder durchgeführte Sammlung finanziert, bedarf eines solchen Fachwissens indes nicht.

Zudem liefe bei einer reinen Finanzierungsfunktion die in Art. 22c Abs. 9 Buchstabe a) AbfRRL vorgesehene Möglichkeit der Organisationen für Herstellerverantwortung leer, mit der Wahrnehmung ihrer Pflichten „Abfallbewirtschaftungseinrichtungen“ zu beauftragen.

Auch aus Art. 22c Abs. 11 Satz 2 AbfRRL, wonach sozialwirtschaftliche Einrichtungen nicht verpflichtet sind, gesammelte Alttextilien „der Organisation für Herstellerverantwortung“ zu übergeben zeigt, dass nach der Vorstellung des Unionsgesetzgebers den Organisationen für Herstellerverantwortung keine

bloße Finanzierungsfunktion zukommt, sondern es gerade diese Organisationen sind, denen die Entsorgung von Alttextilien nach den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie grundsätzlich obliegt.

Jedenfalls in der Gesamtschau der vorstehend angeführten Gesichtspunkte ergibt sich, dass die Aussage von *Dageförde/Vetter*, die Abfallrahmenrichtlinie treffe keine Entscheidung darüber, dass Organisationen für Herstellerverantwortung die von ihnen nach Art. 22c Abs. 8 Satz 1 AbfRRL einzurichtende Getrenntsammlung von Alttextilien operativ durchführen oder zumindest organisieren müssten, nicht zutrifft. Mit der Gesamregelung zu vereinbaren ist im Gegenteil nur ein Verständnis, wonach zumindest die Organisationsverantwortung für die Textilsammlung bei den Organisationen für Herstellerverantwortung liegt. Dass die Abfallrahmenrichtlinie dabei eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren verlangt, ändert an der herausgehobenen Stellung der Organisationen für Herstellerverantwortung nicht. Die in Art. 22c Abs. 9 AbfRRL angesprochene Zusammenarbeit lässt die dort genannten Akteure lediglich – nach Maßgaben der weiteren Regelungen – an der von den Organisationen für Herstellerverantwortung zu organisierenden Sammlungen teilhaben, indem ihre Sammelstellen „Teil des Sammelsystems der Organisation für Herstellerverantwortung“ werden (vgl. Art. 22c Abs. 8 Satz 2 Buchstabe a), b) und c) AbfRRL). Dabei verbleibt es bei einer untergeordneten Stellung dieser Akteure. Eine von einem Akteur – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger – selbständig organisierte und durchgeführte Sammlung, wie es von *Dageförde/Vetter* vorgeschlagen wird, ist mit dieser Rollenverteilung nicht zu vereinbaren.

Hieraus folgt zugleich, dass die in Art. 3 Nr. 4d AbfRRL angesprochene Möglichkeit, Organisationen für Herstellerverantwortung eine reine Finanzierungsfunktion zu übertragen, im Textilsektor aufgrund der besonderen Regelungen des Art. 22c AbfRRL nicht zum Tragen kommen kann. Sie wird vielmehr nach dem Spezialitätsgrundsatz verdrängt.

Im Ergebnis erweist sich der von *Dageförde/Vetter* unterbreitete Umsetzungsvorschlag somit als unvereinbar mit den Anforderungen des Unionsrechts.

5. Ergebnis

Die zentralen Prämissen der rechtlichen Argumentation im Rechtsgutachten von *Dageförde/Vetter* sind nicht haltbar: Weder ergibt sich aus Art. 11 Abs. 2 UAbs. 3 AbfRRL eine Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, noch lässt Art. 22c AbfRRL – abgesehen von eigenen Sammelstellen der nach Art. 22c Abs. 11 AbfRRL privilegierten sozialwirtschaftlichen Einrichtungen – weitere Textilsammlungen neben dem Getrenntsammlungssystem der Organisationen für Herstellerverantwortung zu, noch dürfen die Organisationen für Herstellerverantwortung in Bezug auf ihr Sammelsystem auf eine reine Finanzierungsfunktion beschränkt werden.

Die von *Dageförde/Vetter* vorgeschlagene Beibehaltung der Sammelstrukturen in Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger steht zu den Vorgaben des Art. 22c AbfRRL in Widerspruch. Eine derartige Regelung wäre unzulässig. Vielmehr ist der deutsche Gesetzgeber unionsrechtlich verpflichtet, die Organisation der Textilsammlung den Organisationen für Herstellerverantwortung zu übertragen. Der bisherige § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG, der seit dem 01.01.2025 eine Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für Textilabfälle vorsieht, wird an diese Rechtslage anzupassen sein.

Dr. Anno Oexle, Thomas Lammers

okl & partner Rechtsanwälte PartG mbB

Köln, den 9. Februar 2026

Az 28/26 AO03