

# Stellungnahme des Gesamtverbandes der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. zur Novelle des KrWG

## Stellungnahme des Gesamtverbandes der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. zu folgenden Punkten:

1. *Klarstellung des Regelung-Umfangs „Textil“ (Zu § 3 (5a) Absatz 1 „Siedlungsabfall“ – Abfälle aus privaten Haushaltungen – Textilabfälle)*
2. *Einfügung einer Definition „Gefährliche Stoffe“ (Erweiterung § 3 KrWG-E)*
3. *1:1 Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5a KrWG-E)*
4. *1:1 Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in Bezug auf die Produktverantwortung und Obhutspflicht (§ 23-25 KrWG-E)*
5. *Freiwillige Rücknahme von Produkten im Handel (Indoor-Sammlungen) – Bestehende Regelungen beibehalten – Keine Reglementierung, sondern Förderung (§ 26 Absatz 3 und 4)*
6. *Keine gesetzliche Bevorzugungspflicht im Rahmen der öffentlichen Beschaffung (§ 45 KrWG-E)*

## Vorbemerkung:

Der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. dankt dem BMU für die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Novelle des KrWG.

Als Teil einer globalen Lieferkette beschäftigt die überwiegend mittelständische europäische Textil- und Bekleidungsindustrie 1,7 Millionen Menschen in 171 000 Unternehmen und erwirtschaftet einen Umsatz von 178 Milliarden Euro. Der Gesamtverband textil+mode vertritt national die Interessen der deutschen Textil- und Modeindustrie mit etwa 1 400 Unternehmen, ca. 32 Milliarden Euro Umsatz im Jahr und etwa 135 000 Beschäftigten in Deutschland.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes besitzt daher für uns – die wir uns in einem globalen Markt bewegen – eine große Bedeutung.

Wir setzen uns auf nationaler und europäischer Ebene für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, innovative Recyclingtechnologien und eine Förderung von Maßnahmen für eine wirtschaftlich-ökologische textile Wertschöpfungskette zur Förderung der Textilen Kreislaufwirtschaft ein.

Intensiv begleiten wir auf europäischer und nationaler Ebene die Diskussionen und Initiativen zur „Circular Economy“. So hat die Europäische Kommission kürzlich ein großes Potenzial für die Kreislaufwirtschaft in diesem Sektor festgestellt und die Textilindustrie (Bekleidung und Stoffe) als vorrangigen Sektor für die künftige Arbeit ausgewiesen. Ein repräsentativer Teil der Mode- und Textilindustrie ist bereits auf diesem Weg engagiert unterwegs um Systeme und Werkzeuge zur Unterstützung eines skalierten Kreissystems zu entwickeln. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf das durch unseren europäischen Verband EURATEX veröffentlichte „A MANIFESTO TO DELIVER A CIRCULAR ECONOMY IN TEXTILES EURATEX – European Apparel and Textile Confederation, Federation of the European Sporting Goods Industry (FESI), Global Fashion Agenda (GFA), International Apparel Federation (IAF), Sustainable Apparel Coalition (SAC)“. Dieses Manifest stellt den Beginn einer bahnbrechenden, internationalen Entwicklung dar, indem sich die Unterzeichner zu einer branchenweiten Zusammenarbeit bekennen um den Weg zur gemeinsamen Entwicklung einer europäischen Vision für Textilien in einer Kreislaufwirtschaft zu entwickeln.

Der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. hat im Rahmen der Gründung eines Arbeitskreises „Textile Kreislaufwirtschaft“ auf nationaler Ebene eine Plattform zum Austausch der Akteure inner-

halb der textilen Wertschöpfungskette initiiert, denn für eine Schaffung einer wirtschaftlich-ökologischen Kreislaufwirtschaft gilt es, dass sich alle Akteure der Wertschöpfungs- und Entsorgungskette gemeinsam auf den Prüfstand stellen. Fragen zu zeitgemäßen und passenden Konzepten, deren Wirtschaftlichkeit, der Vernetzung der Akteure sowie dem notwendigen Forschungs- und Investitionsbedarf müssen auf den Prüfstand gestellt, erprobt und weiterentwickelt (aber auch verworfen) werden. Wie passen die Konzepte, sind sie nachhaltig, sind sie wirtschaftlich, welcher Forschungsbedarf wird gebraucht, wie reagiert der Markt. Oder muss hier auch ein Umdenken erfolgen und müssen bestehende Marktmechanismen hinterfragt werden?

Für uns ist es in diesem Zusammenhang unabdingbar, die Erfahrung zum Thema Recycling, die die Textilbranche schon seit mehr als 25 Jahren durch intensive Arbeit gesammelt haben zu nutzen. Nur so kann verhindert werden, dass Fehler der Vergangenheit wiederholt werden.

In der öffentlichen Wahrnehmung sehen wir uns jedoch zunehmend mit Vorwürfen konfrontiert, dass die Textilindustrie maßgeblich zu einer „Vermüllung des öffentlichen Raums beiträgt“, was wiederum die Forderung nach einer strengeren Regulierung begründen soll. Hintergrund sind Sorgen der Entsorgungsunternehmen, die eine Diskrepanz zwischen den Aufwendungen für Verwertung und dem Anfall (bzw. der Qualität) von Alttextilien verzeichnen. Inwieweit diese flächendeckend besteht und wodurch diese begründet ist, obliegt uns nicht zu beurteilen. Mögliche Gründe können der Wegfall von Märkten für Alttextilien in Drittstaaten sein (geringere Erlöse aus dem Altkleiderverkauf), oder im Spannungsfeld des chinesischen Entschlusses, keine faserbasierten Abfälle mehr zu importieren, begründet sein. Der Ruf nach einer Beteiligung der Textilindustrie an den Kosten für eine „Entmüllung von Sammelplätzen“ im Rahmen des Verursacherprinzips, ist jedoch aus unserer Sicht weder gerechtfertigt, noch leistet er einen Beitrag für eine Weiterentwicklung wirtschaftlich-ökologischer Konzepte der Abfallbewirtschaftung, von der jeder Akteur der Wertschöpfungskette sowie die Umwelt – bei schnellerer und zielgerichteter Erreichung einer ökologisch-ökonomischen Kreislaufwirtschaft – gleichermaßen profitieren muss. Der Hersteller trägt durchaus eine Verantwortung im Rahmen der Produktherstellung, kann jedoch nicht für das Trage-, Pflege- und Kauf- sowie Entsorgungsverhalten des Kunden (Abfallerzeuger) verantwortlich gemacht werden. Bedauerlicherweise hat es der Gesetzgeber im vorliegenden Gesetzentwurf versäumt, den Verbraucher, der einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung einer zirkulären Wirtschaft leisten kann, verbindlich zu adressieren. Hier muss nachgebessert werden. Gleichfalls fehlen aus unserer Sicht im vorliegenden Gesetzentwurf Verpflichtungen der Politik, Forschungs- und Umsetzungsaktivitäten aktiv zu unterstützen. Auch hier sehen wir Verbesserungsbedarf.

Wir verstehen und unterstützen das Ansinnen der Bundesregierung, mit der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Kreislaufwirtschaftswirtschaft zu leisten. Allerdings wird hier in vielen Regelungen der zweite Schritt vor dem ersten getan.

Die Grundlage neuer legislativer Vorgaben muss eine belastbare Bestandsaufnahme sein. Für die Umsetzung der neuen Initiativen braucht die Textilindustrie Freiraum für die weitere Entwicklung von Konzepten, eingebettet in eine europäische und globale Wertschöpfungskette. Bereits jetzt zeichnet sich aus verschiedenen Forschungsvorhaben ab, dass branchenübergreifende Rohstoffpools gebildet werden müssen, um die Sekundärrohstoffe überhaupt in verarbeitbaren Mengen zu erhalten. Es werden Industrien zusammenarbeiten müssen, die bis dato noch keinerlei Berührungspunkte hatten. Hierfür und für die Entwicklung von umsetzbaren Konzepten generell braucht es in erster Linie fördernde Maßnahmen und einen öffentlichen Diskurs zum technisch-wirtschaftlich Machbaren, aber auch zu bestehenden Zielkonflikten, insbesondere der Chemikalienpolitik. Die ambitionierte EU-Abfallrahmenrichtlinie hat – im Gegensatz zum vorliegenden Gesetzesentwurf – erkannt, dass es vielmehr um fördernde Rahmenbedingungen geht, die einen intensiven produkt- und branchenspezifischen Entwicklungsprozess voraussetzen und eben nicht um einen regulativen Rundumschlag ohne Machbarkeitsstudien und Folgenabschätzung innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette. Kreislaufwirtschaft kann nur funktionieren, wenn alle Akteure mitgenommen werden. Eine reine „Produktregulierung“ und überbordende bürokratische Auflagen greifen zu kurz. Sie hemmt die Entwicklung statt sie zu fördern.

Die deutsche Teppichboden-Industrie zum Beispiel erfüllt bereits seit Jahrzehnten die höchsten Umwelt-, Sicherheits- und Sozialstandards im Vergleich zum außereuropäischen Ausland. Forschungsgestützt hat sie ihre Produkte permanent verbessert und sich stets den strengen Eigenverpflichtungen sowie Emissionsanforderungen und -prüfungen im Rahmen der bauaufsichtlichen Zulassung erfolgreich gestellt. Sie möchte nun auch den Schwung, der sich aus dem aktuellen gesellschaftlichen Umdenken ergibt, mitnehmen und ein System erarbeiten, dessen Ziel eine ökologisch sinnvolles und wirtschaftlich mögliches Recyclingsystem – im Verbund mit anderen Industrien – ist.

Von daher sehen wir die Vorgaben, die über eine 1:1 Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie hinaus gehen, insgesamt als nicht zielführend an, diesen Prozess zu fördern und die Ziele zu erreichen. Dies betrifft insbesondere nationale Regelungen zur abfallrechtlichen Herstellerverantwortung (Obhutspflicht für Erzeugnisse, verpflichtende Rezyklat-Einsatz Quoten, Einschränkungen der Möglichkeit der freiwilligen Rücknahme durch überbordende Bürokratie und die Übertragung von Kosten einer vermeintlichen „Vermüllung der Umwelt, inklusive entsprechender Verordnungsermächtigung“.

Das, was technisch-wirtschaftlich nicht machbar oder leistbar ist, Rebound-Effekte hervorruft und wo Zielkonflikte zum Stoff- und Chemikalienrecht bestehen, wird auch nicht über die vorgesehenen Verschärfungen (über eine 1:1 Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie hinausgehend) realisierbar sein. Denn alle noch so ambitionierten und mit hohen Aufwendungen an das Sammeln, Sortieren, Aufbereiten und Recyclen verbundenen Tätigkeiten und Investitionen werden nur dann zur Auflösung linearer Strukturen in der Abfallbewirtschaftung führen, wenn „das Ergebnis“ auch verwendet werden darf. Das eröffnet das weite Thema der Schadstoffe in Textilien mit all seinen Grenzwerten sowie die zukünftige Rolle /Bedeutung und abfallrechtliche Einordnung des chemischen Recyclings. So sind immer mehr Grenzwerte in der EU-Chemikaliengesetzgebung (insbesondere REACH) mittlerweile so niedrig, dass der Einsatz von „Rezyklaten“ unmöglich gemacht wird bzw. eine Rechtssicherheit in der Lieferkette nicht mehr gegeben ist. Daher bedarf es auch einem Bekenntnis der Politik, bestehende Zielkonflikte, die sich insbesondere auch aus dem Stoff- und Chemikalienrecht, aber auch aus dem Produktrecht zu erkennen geben, insofern sinnvoll und erforderlich, aufzulösen. Wir appellieren daher an die Bundesregierung der Wirtschaft den entsprechenden Freiraum über freiwillige Maßnahmen und Selbstverpflichtungen offen zu lassen, um innovative Konzepte im Wettbewerb zu erproben und diese zu fördern sowie hier einen offenen Diskurs zu Chancen und Hemmnissen zu führen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Produkte auch eine technische Funktion zu erfüllen haben. Anforderungen an Produkte, die sich aus anderen Rechtsbereichen und Produkthanforderungen ergeben (z. B. aus den Bereichen Verteidigung, Medizinprodukte, Brandschutz, Bauprodukte, Persönliche Schutzausrüstungen) könnten nicht mehr erfüllt werden. Hier wird ein Forschungs- und Entwicklungsstand vorausgesetzt, der nicht realistisch ist. Eine Verpflichtung für den Einsatz von Rezyklaten kann derzeit so einfach nicht umgesetzt werden.

Insgesamt muss auch ein einheitliches Verständnis darüber herrschen, worüber wir bei „Textil“ reden. Hierzu ist zuerst einmal eine klare Definition des Gesetzgebers zum Begriff „Textil“ erforderlich. Ohne eine entsprechende Einordnung des Begriffs „Textil“ ist unserer Branche eine Rechtsfolgenabschätzung des Gesetzesentwurfes schlichtweg nicht möglich. Und es geht auch um eine Kenntnis zu den Mengenströmen in Zusammenhang mit Sortier- und Verwertungsquoten. Insofern der Gesetzgeber hier zum Beispiel „Altkleider“ im Fokus der Regulierung hat, sind der Bundesregierung derzeit lediglich Zahlen aus dem Jahr 2013 bekannt, die im Rahmen der Studie „Konsum, Bedarf und Wiederverwendung von Bekleidung und Textilien in Deutschland“ aus dem Jahr 2015 im Auftrag des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. (bvse) erhoben wurden. Wir begrüßen, dass das BMU diese Erhebung des bvse im Rahmen des Forschungsvorhabens „Evaluation der Erfassung und Verwertung ausgewählter Abfallströme zur Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft“ (FKZ 3719 34 302 0) fortschreibt. Ergebnisse werden hierzu 2021 vorliegen. Nach Aussagen der Bundesregierung soll anhand der Ergebnisse des Forschungsvorhabens entschieden werden, ob und wie eine konkrete Regulierung des Textil- und Abfallsektors erfolgen soll.

Dies vorangestellt, nehmen wir zu dem Entwurf der Novelle des KrWG zu den folgenden Punkten – in Ergänzung bzw. Konkretisierung der BDI-Stellungnahme, die wir unterstützen – wie folgt Stellung und behalten uns vor, die hier genannten Punkte im Rahmen der mündlichen Verbändeanhörung bzw. in einer ergänzenden Stellungnahme weiter zu konkretisieren:

## **1. Klarstellung des Regelung-Umfangs „Textil“ (zu § 3 (5a) Absatz 1 „Siedlungsabfall“ – Abfälle aus privaten Haushaltungen – Textilabfälle)**

Die Übernahme der Definition „Siedlungsabfall“ in § 3 (5a) erfolgte in Umsetzung des Artikel 3 Nr. 2b der Abfallrahmenrichtlinie. Mit der Einführung der Definition sind im Weiteren erhebliche Rechtsfolgen verbunden,

denn durch sie werden die Rahmenbedingungen für die Erfüllung der EU-Verwertungsquoten für Siedlungsabfälle gesetzt. In Umsetzung der EU-Vorgaben zählen nach § 3 (5a) Absatz 1 zu Abfällen aus privaten Haushalten auch Textilien. Dies erlangt besondere Bedeutung mit Bezug zu § 14 KrWG-E, demnach ab 2020 eine Quote für Siedlungsabfälle von 50 % zur Vorbereitung der Wiederverwendung und das Recycling gelten. Unklar – wie allerdings schon in der EU-Abfallrahmenrichtlinie angelegt – bleibt, was der Gesetzgeber unter dem Begriff „Textilien“ (private Haushaltungen) versteht.

#### **Beispiele:**

- Bekleidung
- Dekorationsstoffe/Gardinen/Bettwaren/Tischwäsche
- Abgepasste Teppiche/Textile Bodenbeläge
- Hygieneartikel
- Textile Reinigungshilfsmittel
- Textile Spielzeuge
- Halbzeuge
- Arbeitsschutzbekleidung
- Ggf. auch „Technische Textilien“

Um die Rechtsfolge der vorgesehenen Regelung im Rahmen des KrWG zu bewerten, ist dringend eine Klärung über eine Definition des Begriffs „Textil“ im KrWG vorzunehmen.

## **2. Einfügung einer Definition „Gefährliche Stoffe“ (Erweiterung § 3 KrWG-E)**

Das KrWG-E nimmt mehrfach Bezug auf sog. „gefährliche Stoffe“, ohne diese ausreichend zu definieren. Da dies im Rahmen der Auslegung der §§ 23ff. KrWG-E von Belang ist, sind weitere gesetzliche Klärungen erforderlich. Es bedarf im KrWG, eines klaren Bezuges zu den Definitionen in den bestehenden gesetzlichen Regelungen des europäischen Chemikalienrechts und des Produktsicherheitsrechts, der Bauproduktenverordnung und weiterer.

## **3. 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5a KrWG-E)**

Die Textilindustrie steht unter einem starken internationalen, insbesondere europäischen Wettbewerbsdruck und ist daher auf ein entsprechendes „level-playing-field“ angewiesen. Eine 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie ist daher erforderlich. Die im KrWG-E vorgesehene Öffnung zu Gunsten einer möglichen Festlegung weiterer nationaler Kriterien, steht diesem Erfordernis aber entgegen. Um etwaige Marktverzerrungen zu verhindern ist in jedem Fall sicherzustellen, dass die Industrie bei der Erarbeitung der Kriterien mitwirkt.

Sofern die Erarbeitung neuer Kriterien als erforderlich angesehen wird, sollte diese vorrangig auf europäischer Ebene erfolgen und sich auf die Erarbeitung von harmonisierten Kriterien auf das Ende der Abfalleigenschaft von Produktionsabfällen und Rezyklaten konzentrieren. Wir erkennen an, dass Anforderungen an die Qualitätskontrolle und Fremdüberwachung in diesem Zusammenhang erforderlich sein werden. Allerdings dürfen diese Anforderungen nicht in Doppelzertifizierungen münden sondern sollten in bestehende Systeme und Gesetze integriert werden.

## **4. 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in Bezug auf die Produktverantwortung und Obhutspflicht (§ 23-25 KrWG-E)**

Aus Sicht der Textilindustrie handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Eigenverantwortung des Produzenten. Eine über eine 1:1-Umsetzung der EU-AbfRRR hinaus gehende Umsetzung, sehen wir als nicht gerechtfertigt und zum derzeitigen Zeitpunkt als kontraproduktiv an. Die erweiterte Herstellerverantwortung ist daher produktspezifisch und den europarechtlichen Vorgaben folgend in Bezug ausschließlich auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel 1:1 umzusetzen. Die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 KrWG-E gehen über eine solche Umsetzung hinaus. Sie begegnen rechtlichen Bedenken, da sie die Möglichkeit eröffnen, jederzeit für bestimmte Erzeugnisse Maßnahmen der Produktverantwortung vorzusehen, die durch das umzusetzende Europarecht nicht vorgegeben sind.

**Kein verpflichtender Einsatz von Rezyklaten (§ 24 Nr. 3 KrWG-E)! – Ohne Marktverfügbarkeit qualitativ hochwertiger Rezyklate und Weiterentwicklung innovativer und ökologisch-ökonomisch wirksamer Recyclingtechnologien führt eine entsprechende Verpflichtung ins Leere! Größere Anstrengungen der Bundesregierung zur Förderung der Kreislaufwirtschaft sind dringend erforderlich!**

Die Verordnungsermächtigung des KrWG-E ist gemäß den EU-Vorgaben auf die Einsatzquote von recyceltem Material bei PET-Getränkeflaschen zu beschränken. Potenzielle darüber hinaus gehende Anforderungen zum Rezyklat-Einsatz könnten dann nach dem Vorbild der EU Circular Plastic Alliance **mittels freiwilliger kooperativer Lösungen** von Industrie und Politik gemeinsam und in erster Linie auf europäischer Ebene angegangen werden.

Die Textilindustrie stellt sich im Rahmen ihrer gut aufgestellten Forschungslandschaft in Zusammenarbeit mit engagierten Unternehmen mit großem Engagement diesem Thema. Wir möchten darauf hinweisen, dass es sich bei der Textilindustrie um eine hochspezialisierte Branche handelt, die als Zulieferindustrie textile Spezialprodukte in nahezu alle Wirtschaftszweige liefert (Automotive, Bauwesen, Medizin etc.). Es gibt also keine „One-fit-all-Lösung“. Insgesamt sind sich alle Experten einig: Es bedarf weiterer großer Anstrengungen in der Entwicklung von hochwertigen Sortier- und Recyclingtechnologien, es bedarf einer realen Markt- und Verbraucherbewertung für die Herstellung und den Vertrieb von Recyclingprodukten, der Erarbeitung und Erprobung technischer und normativer Vorgaben. Weiterhin notwendig ist die Ermittlung von Stoffstromströmen (Menge/Qualität) sowie der Aufbau von Sammel- und Logistikkonzepten und einer breiten Umsetzung marktfähiger Konzepte in den Unternehmen, um den zweiten Schritt zu gehen.

**Zur Verdeutlichung:** [Auszug aus dem Steckbrief ReNewTex [ZIM-Kooperationsnetzwerk (derzeit in Gründung: Zenit GmbH in Mülheim/ Institut für Textiltechnik der RWTH Aachen (ITA) in Aachen/TFI - Institut für Bodensysteme an der RWTH Aachen e. V., GUT Gemeinschaft umweltfreundlicher Teppichboden e. V., Centexbel in Ghent/Belgien]

*In Europa besitzen recycelte Wertstoffe – insbesondere Polymere – derzeit noch den Ruf minderwertiger Qualität bei Verbrauchern, wodurch bei faserbasierten Produkten unwirtschaftliche Marktpreise für recycelte Rohstoffe erzielt werden. Demzufolge wird ein Transfer in die Kreislaufwirtschaft durch die aktuelle Qualitätswahrnehmung durch Verbraucher massiv erschwert. Eine Lösung dieser Problematik liegt im stofflichen Recycling durch chemische Verfahren, durch die ein genutztes Produkt wieder zu einem „Neu-Werkstoff“ gewandelt wird. Aktuelle Studien belegen, dass die Wirtschaftlichkeit der aktuell verfügbaren Technologien jedoch stark von der Menge des zugeführten Stoffstroms abhängen. Am Beispiel der Stadt Hongkong wurde auf der Fasertagung Dornbirn 2018 gezeigt, dass große Anlagen mit der Kapazität eines ganzen Landes die notwendige, konstante Zufuhr von Wertstoffen nicht realisieren können. Es zeigte sich vielmehr, dass ein wirtschaftlicher Betrieb solcher Recyclinganlagen derzeit nur durch ein Netzwerk aus vielen kleinen Anlagen mit der Kapazität für eine Großstadt oder einen Verwaltungsbezirk realistisch ist.*

*Weiterhin ist für den effizienten Betrieb dieser Technologien eine hohe Informationstransparenz über die zugeführten Wertstoffe notwendig. Bisher geht diese Transparenz während der Lebensdauer eines Produktes verloren. Die im Anschluss notwendige Sammlung und Sortierung inkl. Transport verursacht zum einen unwirtschaftlich hohe Kosten. Zum anderen sind die erzielbaren Quoten an zurückgewonnenen Rohstoffen viel zu gering, da verfügbare Sortiertechnologien oftmals die verfügbaren Stoffgemische nicht mehr separieren können.*

*Sobald die o. g. Probleme gelöst werden, ergibt sich für die europäische Wirtschaft eine große Chance, ein sich anbahnendes Problem in einen ökonomischen und ökologischen Gewinn zu verwandeln. Die Industrie faserbasierter Produkte und Wertstoffe stellt mit über 118 000 Beschäftigten in 2017 den größten Arbeitgeber Europas dar. Das sich daraus ergebende wirtschaftliche Potenzial (Marktvolumen im Jahr 2017: 35 Mrd. Euro, Wachstum von 2,9 % im Vergleich zum Vorjahr) bietet eine immense Hebelwirkung für technologische und logistische Lösungen.*

*Dass das Angebot an qualitativ hochwertigen Rezyklaten in beständigen Mengen und die Verbesserung bestehender Recyclingtechnologien die Marktakzeptanz von recycelten Kunststoffen erhöhen werden, ohne dass für bestimmte Produkte verbindliche Regeln für den Rezyklat-Einsatz eingeführt werden müssen (...).*

## Produktanforderung: Senkung des Gehalts an „Schadstoffen“ – Zielkonflikte auflösen (§ 23 Absatz 2 Nr. 5 i.V. mit Absatz 4)

§ 23 Abs. 2 Nr. 5 KrWG-E schränkt europäisches Recht gleich in zwei Punkten ein:

1. Es wird ausgeblendet, dass gemäß Nebenbestimmung der Abfallrahmenrichtlinie, die Senkung des Gehaltes an Schadstoffen unbeschadet der harmonisierten Rechtsvorschriften, die auf Unionsebene für die betreffenden Materialien und Produkte erfolgen soll und
2. sollen die Mitgliedsstaaten dies fördern, nicht jedoch über die Ermächtigungsgrundlage des § 23 (4) KrWG-E ein eigenständiges Verbots-, Zulassungs- und Beschränkungssystem etablieren.

Darüber hinaus sehen wir, dass immer mehr Grenzwerte in der EU-Chemikaliengesetzgebung (insbesondere REACH) mittlerweile so niedrig angesetzt sind, dass der Einsatz von „Rezyklaten“ unmöglich gemacht wird bzw. eine Rechtssicherheit in der Lieferkette nicht mehr gegeben ist. Daher bedarf es auch einem Bekenntnis der Politik, bestehende Zielkonflikte, die sich insbesondere auch aus dem Stoff- und Chemikalienrecht aber auch aus dem Produktrecht ergeben zu erkennen, insofern sinnvoll und erforderlich aufzuheben.

## Keine Verpflichtung der Übernahme der Abfallbewirtschaftungs-, Entsorgungs- und Reinigungskosten durch Hersteller (23 Absatz 2 Nr. 8)

Hintergrund: Durch diese Regelungen sollen die Hersteller von Erzeugnissen in großem Umfang und verpflichtend die Abfallbewirtschaftungs- und Entsorgungskosten und zudem die Kosten für die Reinigung übernehmen, die durch legale und illegale Entsorgung ihrer zu Abfall gewordenen Erzeugnisse nach Gebrauch im öffentlichen Raum entstehen.

Wie bereits in unserer Einleitung ausgeführt: Der Ruf nach einer Beteiligung der Textilindustrie an den Kosten für eine „Entmüllung von Sammelplätzen“ im Rahmen des Verursacherprinzips verkennt, dass der Hersteller durchaus eine Verantwortung im Rahmen der Produktherstellung hat, nicht jedoch für das Trage-, Pflege- und Kaufverhalten des Kunden sowie die unachtsame und illegale Entsorgung nach Gebrauch in der Umwelt. Im letzten Fall ist der Verursacher nicht der Hersteller, sondern eben die Person, die dies tut. Darüber hinaus sind in den Fällen von „vermüllten Sammelplätzen für Alttextilien“ gleichfalls nicht die Hersteller in der Verantwortung. Bedauerlicherweise hat es der Gesetzgeber nicht vorgesehen, das Verbraucherverhalten, was einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung einer zirkulären Wirtschaft leisten muss, verbindlich zu adressieren. Hier muss nachgebessert werden.

## 5. Freiwillige Rücknahme ist wichtiger Bestandteil der Produktverantwortung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung des hochwertigen Recyclings und ökologisch-marktwirtschaftlich tragbarer Konzepte – Keine Reglementierung, sondern Förderung (§ 26 Absatz 3 und 4)

**Hintergrund:** Die Neufassung des § 26 KrWG-E ist, wie auch EUWID (30.2019) berichtete, insbesondere vor dem Hintergrund der gerichtlichen Auseinandersetzung um die Rücknahme von Alttextilien und Schuhen im Handel zu sehen. Derartige Rücknahmen sollen entsprechend dem Gesetzentwurf künftig von Beginn an angezeigt werden müssen. Die zuständigen Behörden sollen dann prüfen, ob mit der angezeigten Rücknahme die Ziele der Produktverantwortung umgesetzt, die umweltverträgliche Verwertung der Abfälle gewährleistet bleibt und durch die Rücknahme die Kreislaufwirtschaft gefördert wird. Eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft ist nach dem Ansinnen der Bundesregierung dann anzunehmen, wenn die geplante Verwertung hochwertiger ist als die Verwertung, die von dem zuständigen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger oder von ihm beauftragten Dritten oder einer karitativen oder gewerblichen Sammlung angeboten wird. Grundsätzlich soll sich nach Ansicht des Gesetzgebers die angezeigte Rücknahme nur auf die vom Hersteller oder Vertreiber selbst in Umlauf gebrachten Produkte beziehen. Die Ausweitung der Rücknahme auf Produkte anderer Hersteller und Vertreiber soll beantragt werden können. Jedoch nur, wenn die zurückgenommenen Erzeugnisse „derselben Gattung oder Produktart“ wie die des Herstellers oder Vertreibers angehören. Außerdem müsse die Rücknahme in einem engen Verhältnis zur wirtschaftlichen Tätigkeit des Vertreibers stehen und in einer „angemessenen“ Menge erfolgen (im Verhältnis zur vertriebenen Ware).

Die Textilindustrie sieht die in § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrWG-E vorgesehenen Einschränkungen der freiwilligen Rücknahme (Eigen- und Fremdherstellung) als willkürlich und in der Sache überzogen an, zumal der Bundesregierung keine belastbaren Zahlen vorliegen, die eine derartige Verschärfung und Bürokratisierung rechtfertigen würden. Wir lehnen sie daher ab. Sie verfehlt die Zielsetzung, gerade möglichst viele Sammelstellen zu

schaffen, die ortsnah beim Verbraucher liegen und in die textile Wertschöpfungskette eingebunden sind. Unserer Ansicht nach soll über diese Regelungen auch ein abfallrechtliches Nachweisverfahren eingeführt werden, was der Gesetzgeber bislang für gefährliche Abfälle vorsieht (Ausnahme nicht gefährliche Abfälle im Rahmen der POP-Abfallüberwachungsverordnung). Es ist daher dringend erforderlich, die Diskussion wieder zu versachlichen und die Ziele der Kreislaufwirtschaft in den Vordergrund zu rücken, Nicht zuletzt bestätigen aktuelle Geschäftsmodelle aus unserem Mitgliederbereich, dass die sogenannten „Indoor-Sammlungen“ einen wichtigen Beitrag für eine kosteneffiziente und hochwertige Recycling-fördernde Maßnahme leistet. Es ist nicht erkennbar, warum diese Möglichkeit nun eingeschränkt werden sollte. Die Konsequenzen der Rechtsfolgen, die sich für Hersteller/Vertreiber aus den vorgesehenen Regelungen des KrWG-E ergeben würden.

Eine Erhöhung der Sammelstellen kann durch freien Wettbewerb und einem Netzwerk aus den verschiedenen Akteuren bestehend aus Industrie, Handel, Entsorgern und Recyclern ermöglicht werden. Dieser Wettbewerb muss auf Freiwilligkeit basieren, um Innovationen und Kreativität zu ermöglichen und darf die Wirtschaftsbeteiligten nicht derart einschränken, dass sie insbesondere KMU vom Wettbewerb ausschließt, die diese bürokratischen Hürden schlichtweg nicht mehr nehmen können.

Wie Oexle/Lammers in ihrem Aufsatz „Freiwillige Produktverantwortung: Zur Rücknahme von Altkleidung durch den Einzelhandel“, NVwZ 2015, 1490) feststellen:

*„... So ermöglicht nicht nur die Rücknahme eigener Produkte, dass im Rahmen der Rücknahme und anschließenden Verwertung gewonnenes Knowhow positiven Einfluss auf die Produktgestaltung nimmt. Zudem können selbstverständlich auch die aus fremden Produkten zurückgewonnenen Sekundärrohstoffe ihren Weg zurück in die Produktion finden und damit ein besonderes Anliegen der Produktverantwortung erfüllen.*

*Dass die Rücknahme fremder Produkte Anreize zur Abfallvermeidung bietet, mag zwar auf den ersten Blick zweifelhaft erscheinen. Insoweit gilt es jedoch zum einen zu beachten, dass Verhaltensweisen einzelner im Wettbewerb stehender Marktteilnehmer nicht ohne Rückwirkung auf die Konkurrenz bleiben: Ist die Verbrauchernerwartung, bestimmte zu Abfall gewordene Produkte bei den Herstellern oder Vertreibern zurückgeben zu können, erst einmal geweckt, werden sich andere Unternehmen dem nicht dauerhaft verschließen können. Dieser Effekt führt zumindest langfristig dazu, dass sich der Kreis der Unternehmen, die Entsorgungsverantwortung für ihre Produkte übernehmen und daher bereits bei der Produktgestaltung darauf achten, dass die Menge der anfallenden Abfälle möglichst gering bleibt, stetig vergrößert. Er tritt auch bei der Rücknahme fremder Produkte ein. Zum anderen zeigt gerade das Beispiel der Alttextilien, dass die Möglichkeit zur Rücknahme fremder Produkte eine praktische Voraussetzung dafür sein kann, dass überhaupt eine freiwillige Rücknahme stattfinden kann. Ohne die Zulässigkeit der Rücknahme fremder Produkte würden in diesem Fall auch die positiven Auswirkungen, die die Rücknahme eigener Produkte unzweifelhaft auf die Abfallvermeidung hat, verloren gehen...“.*

**Fazit:** Die geltenden Regelungen zur Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz greifen, es liegen keine belastbaren Daten, Zahlen, oder Fakten vor, dass dieses Modell im Rahmen der Abfallbewirtschaftung hinter denen eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zurücksteht. Eine derartige Einschränkung, wie in § 26 Abs. 3 und 4 KrWG-E vorgesehen, verhindert die Entwicklung innovativer Ansätze in der Textilen Wertschöpfungskette. Daher ist § 26 KrWG in unverändertem Wortlaut zu belassen.

## **6. Keine gesetzliche Bevorzugungspflicht im Rahmen der öffentlichen Beschaffung (§ 45 KrWG-E)**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die bisher als Prüfpflicht ausgestaltete Regelung in § 45 KrWG bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen Aufträgen in eine Bevorzugungspflicht umgewandelt wird. Demnach sollen die dem Bund zuzurechnenden Stellen künftig den in Nr. 1 bis 4 genannten Erzeugnissen verpflichtend den Vorzug geben (§ 45 Abs. 2 KrWG-E).

Zwar erkennt die deutsche Textil- und Modeindustrie grundsätzlich die Zielsetzung an, durch eine kreislaufforierte Beschaffung zu mehr Ressourceneffizienz beizutragen, mithin den Markteintritt und damit auch die Innovation ressourcenfreundlicher Produkte zu fördern. Allerdings bestehen erhebliche rechtliche und praktische Zweifel daran, dass die Zielsetzung durch die Einführung einer einseitigen Bevorzugungspflicht erreicht werden kann.

Die geplante Neuregelung geht über eine 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie hinaus und ist im Ergebnis als vergaberechtswidrig zu bewerten. Insbesondere würde sie gegen den europarechtlich implizierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bei der Zuschlagserteilung verstoßen. Danach ist der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen, wobei dieses nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu bestimmen ist. Zur Ermittlung des Preis-Leistungs-Verhältnisses können neben dem Preis auch die sog. vergabefremden Kriterien (qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte) berücksichtigt werden. Dieser Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gilt über § 127 GWB unmittelbar im Oberschwellenbereich und findet auch im Unterschwellenbereich entsprechende Anwendung (vgl. § 43 UVgO). Die verpflichtend einseitige Bevorzugung umwelt- bzw. recyclingbezogener Aspekte würde insoweit einen erheblichen Eingriff in das bestehende Vergaberechtsregime bedeuten. Eine solche Implikation wird weder von der Abfallrahmenrichtlinie gefordert noch von dieser als mittelbare Folge bezweckt.

Im Übrigen ergibt sich weder aus der Gesetzgebung noch aus anderer Stelle, inwiefern die bestehende Regelung des § 45 KrWG sich in der Praxis nicht bewährt haben soll. Im Gegenteil, die pflichtgemäße Berücksichtigung der in § 45 Abs. 1 genannten Erzeugnisse findet schon heute erhebliche Anwendung in den verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens (insbesondere bei Leistungsbeschreibung, Eignungsprüfung und Zuschlagskriterien). Eine Bevorzugungspflicht würde dagegen nur zu einer weiteren Verkomplizierung des Vergabeverfahrens führen und damit auch die Attraktivität der öffentlichen Beschaffung für die deutschen Unternehmen reduzieren – selbst für Hersteller, die nach weltweit sehr hohen Umwelt- und Sozialstandards produzieren.

**Ansprechpartner:**

**Dr.-Ing. [REDACTED]**

Leitung Referat Umwelt

Gesamtverband der deutschen  
Textil- und Modeindustrie e. V.  
Reinhardtstraße 14 - 16  
10117 Berlin

*Der Gesamtverband Textil + Mode vertritt die Interessen der deutschen Textil- und Modeindustrie mit ca. 32 Milliarden Euro Umsatz im Jahr und mit etwa 1 400 Unternehmen mit ca. 135 000 Beschäftigten in Deutschland.*