

# KOMMUNALE ENTSORGUNG IM WANDEL. ZIELE, ERWARTUNGEN UND PRAXIS

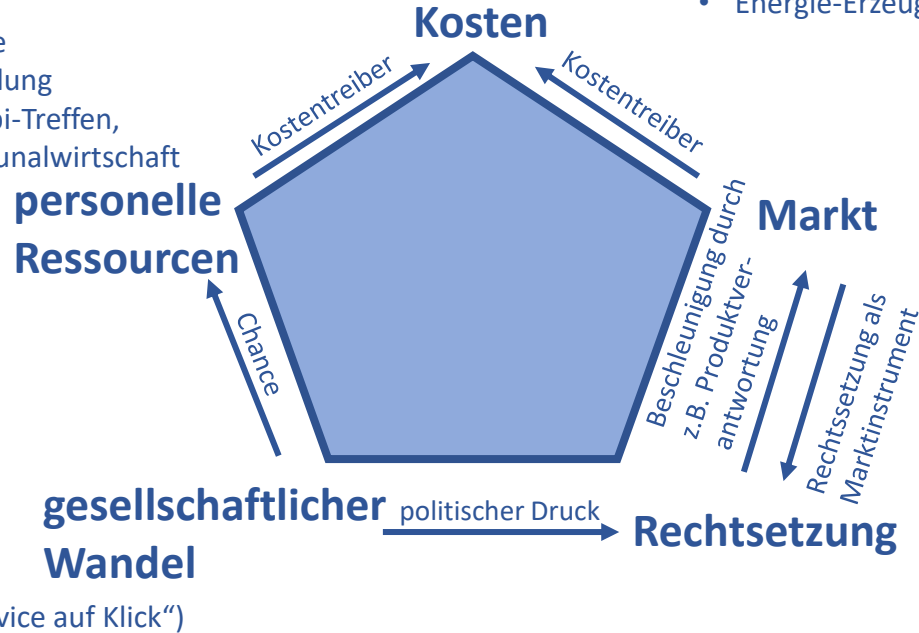
**Uwe Feige**

Werkleiter Kommunalservice Jena

Vize-Präsident VKU

# Perspektiven und Herausforderungen für die Kreislaufwirtschaft aus Sicht des VKU

- sinkender Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung
  - Wettbewerb um Arbeitskräfte
  - betriebliche Aus- und Fortbildung
- ➔ VKU: Kommunal Kann, Azubi-Treffen, Master-Studiengang Kommunalwirtschaft



- Energie, Fuhrpark, CVD, Immobilien (Standards)
- Energie-Erzeugung, aber auch Berichtspflichten

- Nachhaltigkeit
- Work-Life-Balance
- Gemeinwohlinteresse
- Erwartungshaltung („Service auf Klick“)

- Oligopolisierung
- Marktkonzentration

- EU/Bund/Länder
- steigende Granularität
- Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit (Normung)
- erhebliche Vollzugsdefizite

# Perspektiven und Herausforderungen für die Kreislaufwirtschaft aus Sicht des VKU

- sinkender Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung
- Wettbewerb um Arbeitskräfte
- betriebliche Aus- und Fortbildung
- ➔ VKU: Kommunal Kann, Azubi-Treffen, Master-Studiengang Kommunalwirtschaft



- Energie, Fuhrpark, CVD, Immobilien (Standards)
- Energie-Erzeugung, aber auch Berichtspflichten

- Nachhaltigkeit
- Work-Life-Balance
- Gemeinwohlinteresse
- Erwartungshaltung („Service auf Klick“)

- Globalisierung
- Markt-Konzentration
- EU und Länder
- neue Singularität
- Einschränkung der
- Gestaltung (Formung)
- erhebliche

# „Markt“ → GG und Recht der Eigenorganisation



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

Bundesamt  
für Justiz

## Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 28

- (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.
- (2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.
- (3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

# Reaktion EUWID, Recycling und Entsorgung 8.2026

- Kommunale Gemeinschaftsarbeit:

Bereits Anfang Januar wandte sich VBS-Präsident Stefan Böhme in einem mehrseitigen Schreiben direkt an Ministerpräsident Markus Söder (CSU). Darin spricht er von einer „Renaissance“ staatlicher Strukturen in der Entsorgungswirtschaft und zieht einen historischen Vergleich zu volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR.

Kritisiert wird insbesondere, dass Bioabfallmengen durch interkommunale Zusammenarbeit, häufig in Form von Zweckverbänden, dem freien Markt „per Kreistagsbeschluss“ entzogen würden. Private Betreiber hätten in bestehende Anlagen investiert und verfügten nach Darstellung des Verbands über ausreichende Kapazitäten.

Der Brief hebt die Auseinandersetzung auf eine grundsätzliche Ebene. Böhme verweist auf eine Staatsquote von 49,5 Prozent im Jahr 2024 und

stellt die Frage, ob eine weitere Ausweitung kommunaler wirtschaftlicher Betätigung ordnungspolitisch mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sei. Zugleich fordert der Verband die Ministerpräsidenten auf, auf kommunale Entscheidungsträger einzuwirken und sich gegen eine „Verdrängung von Unternehmertum“ zu stellen.

# Aktuelle Themen der Produktverantwortung

- Textilien
- Matratzen
- Brühhilfen
- Kunststoffe

Textilien:

# Gegenstand der Getrenntsammlungspflicht

seit 01.01.2025

**Produktkategorien**

Neben **Bekleidung** auch **Heimtextilien**  
und **Bettwaren**,

s. LAGA M 40, Anhang IVc Novelle  
Abfallrahmenrichtlinie

**Erhaltungszustand**

§ 3 Abs. 16 KrWG: „**Getrennte Sammlung** im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, bei der ein **Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit** des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine **bestimmte Behandlung** zu erleichtern oder zu ermöglichen.“

> **Wiederverwendung + Recycling**

# Textilien: Gutachten VKU (DAGEFÖRDE + Dolde Mayen & Partner)

## Hersteller zahlen, Kommunen sammeln: VKU legt Gutachten zur EPR für Textilien vor

Herstellerkonzept von Textil+Mode stößt auf Kritik

In der Debatte um die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien sehen sich die öffentlich-rechtlichen Entsorger (öRE) als zentrale Akteure der künftigen Altkleidersammlung, während die Hersteller vor allem die Finanzierung sichern sollen. Zu diesem Schluss kommt der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) auf Grundlage eines neuen Rechtsgutachtens zur nationalen Ausgestaltung der EPR-Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie. Die Juristinnen Angela Dageförde und Andrea Vetter haben im Auftrag des VKU ein Umsetzungsmodell vorgelegt. „Die Sammelverantwortung bei den öRE sichert die Stabilität der Erfassung, wie sich gerade in der Textilkrise zeigt“, so Vetter im Gespräch mit EUWID. „Diese Rolle darf man nicht marginalisieren oder gar obsolet machen“, ergänzt Dageförde.

Den Ausgangspunkt des Gutachtens bildet eine Analyse der Möglichkeiten und Grenzen, die sich aus der EU-Abfallrahmenrichtlinie ergeben. Dieses verlangt zum einen seit Januar eine getrennte

Sammlung von Textilabfällen durch die zuständigen Behörden. Zum anderen schreibt deren neueste Novelle die Einführung eines EPR-Systems ab 2028 vor, das die Produzenten für ihre in Verkehr gebrachten Waren auch über das Ende der Nutzungsdauer hinaus in die Pflicht nimmt. „Wer immer schneller immer mehr billige Ware auf den Markt bringt, muss auch die Verantwortung für die Folgen übernehmen. Das ist konsequentes Verursacherprinzip“, kommentiert Uwe Feige, VKU-Vizepräsident. Er weist zudem darauf, dass die etablierte Sammlung durch die öRE die Grundlage bilde, um „die Kreislaufwirtschaft vor Ort zu stärken“.

Während sich die Vorgaben der EU auch an Länder richten, in denen bislang kaum Strukturen für die Altkleiderfassung existieren, verweisen Dageförde und Vetter für Deutschland auf eine andere Ausgangslage: ein dichtes, jahrelang gewachsenes Netz an kommunalen Containern und Wertstoffhöfen sowie Einrichtungen der Sozialwirtschaft. Wie leistungsfähig dieses System bereits ist, würden konkrete Zahlen zeigen: Schon 2018 lag die Quote der Getrennsammlung von Textilabfällen in Deutschland bei 64 Prozent – und damit deutlich über dem europäischen Durchschnitt von rund 15 Prozent.

### Vorteile der öRE in der Organisationsverantwortung

Vor diesem Hintergrund sollten die bewährten Strukturen weiterentwickelt und über EPR-Beträge finanziert werden, heißt es im Rechtsgutachten. Die Pflicht der öRE zur getrennten Erfassung von Textilabfällen werten Dageförde und Vetter dabei als Fundament, um das EPR-System darauf aufzubauen.

Hinzu kommt aus Sicht der Autorinnen, dass die Richtlinie kommunale Behörden und gemeinnützige Einrichtungen ausdrücklich mit einem Teilhabeanspruch an der Sammlung ausstattet. Das interpretieren sie als Auftrag an den deutschen Gesetzgeber, die beiden Akteure im nationalen



System nicht nur mitzudenken, sondern ihnen eine zentrale Rolle zuzuwenden.

Dafür spreche neben der bereits vorhandenen Infrastruktur auch der oft exklusive, rechtlich gesicherte Zugriff der Kommunen auf geeignete Flächen im öffentlichen Raum. Außerdem seien es die öRE, die als gemeinwohlorientierte, gebührenfinanzierende Institutionen eine dauerhaft funktionierende Textilerfassung gewährleisten. Die Kontinuität bleibe auch in Phasen erhalten, in denen der Markt für Altkleider einbricht und gewerbliche wie sozialwirtschaftliche Sammler sich teilweise zurückziehen, wie Vetter angesichts der aktuellen Krise hervorhebt.

Nicht zuletzt verfügen die Kommunen über satzungserrechtliche Steuerungsmöglichkeiten, mit denen sie Sammelströme lenken, Fehlerfelder kontrollieren und reduzieren und die Vorgaben der Richtlinie gegenüber den Bürgern praktisch durchsetzen können. Über dieses „Mehr“ an steuernder Funktion lässt sich laut Gutachten potenziell ein Qualitätsvorteil im Sinne einer konsequenteren Getrennterfassung erreichen. Gemeinnützige Akteure könnten sich in diesem Modell mit ihren bestehenden Sammlungen in die von der öffentlichen Hand organisierten Systeme einbringen oder ergänzend tätig sein.

Im Gespräch betont Vetter, dass die Verankerung der Organisationsverantwortung bei den öRE jedoch nicht als Gegenpol zur Privatwirtschaft zu verstehen sei. Wo Kommunen heute schon privatrechtlich

► Fortsetzung auf Seite 4

► Fortsetzung von Seite 3

Entsorger einbeziehen, könnten sie das auch künftig im Wege der Drittbeauftragung tun. „Das ist ausdrücklich in der Richtlinie angelegt“, sagt sie.

Klar abgelehnt wird im VKU-Gutachten dagegen der Ansatz, dass Hersteller oder ihre Organisationen für Produzentenerfassungssysteme (PRO) parallel eigene operative Erfassungssysteme aufbauen. Das sei „weder erforderlich noch sinnvoll“. Die Hersteller würden „vor unnötigen zusätzlichen Investitionen in eine weitere Sammelstruktur geschützt, wenn die bereits vorhandene, etablierte und schon aufgrund des Entsorgungsauftrags der öRE flächendeckende Sammelstruktur der öRE weiterhin genutzt wird“.

### Kritik am EPR-Modell von Textil+Mode

„Problematisch“ sei in diesem Zusammenhang der EPR-Umsetzungsvorschlag des Gesamtverbands Textil+Mode, über den EUWID Ende Oktober berichtete: Das Konzept sieht PRO-gestützte Herstellersysteme vor sowie die Einrichtung einer „Gemeinsamen Herstellungsstelle“ (GHS), die Aufgaben wie Registrierung, Marktüberwachung und Verbraucherkommunikation übernimmt. Des Weiteren würde die GHS eine „Auffangsammlung“ organisieren, an die Erfassungsstellen – darunter auch Kommunen und Sozialwirtschaft – ihre Mengen andienen können, wenn sie keine Beauftragung durch eine PRO erhalten (EUWID 43/2025).

Dageförde und Vetter lesen die Modellskizze des Industrieverbands so, dass öRE und gemeinnützige Träger faktisch vor allem als „Auffangsammler“ agieren sollen, die einspringen, wenn die von den Herstellern organisierten Erfassungen Lücken

zeigen. „Das wird der Rolle, die die Richtlinie den kommunalen Behörden und den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen zuweist, nicht gerecht“, so Vetter mit Blick auf den explizit in den EU-Vorgaben verankerten Teilhabeanspruch. Eine konkrete Hierarchisierung der beteiligten Akteure gibt das Konzeptpapier von Textil+Mode zwar nicht wörtlich her. Deutlich wird allerdings, dass die Herstellerseite die Organisation der Sammlung im Kern für sich reklamiert. Aus Sicht der Juristinnen würden Kommunen und Sozialwirtschaft dadurch in eine nachgelagerte Position rücken.

Dem wird im VKU-Gutachten ein Modell entgegengesetzt, in dem die Hersteller und ihre Beauftragten PRO primär auf die Finanzierungsverantwortung im EPR-System beschränkt werden. Die Produzenten sollen die Kosten für Erfassung, Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen tragen sowie – über ökomodulierte Beiträge und Ökodesign-Vorgaben – für die kreislaugerechte Produktgestaltung und die Verwertung der gesamten Textilien sorgen.

„Wir finden es wichtig, dass das Bundesumweltministerium eine klare Rollenverteilung vornimmt“, sagt Dageförde im Hinblick auf den Spielraum, den die Abfallrahmenrichtlinie lasse. „Was wir aber nicht sehen ist, dass die öRE zu reinen Beauftragten des Herstellersystems werden. Das sehen wir in der Richtlinie nicht so angelegt, sondern im Gegenteil. Die starke Stellung der öffentlich-rechtlichen Entsorger, basierend auf der Getrennsammlungspflicht, die sie haben, wird man so beibehalten müssen“.

Bei der Finanzierung setzten die Autorinnen des VKU-Gutachtens auf pauschalierte Erfassungskosten und skizzieren vier Varianten, wie die Abwicklung erfolgen könnte. Diese unterscheiden sich im Wesentlichen darin, wer die Tarife bestimmt und wie stark die Steuerung durch den Staat ist.

### Mögliche Finanzierungsmodelle und staatliche Steuerung

Im Interview machen Dageförde und Vetter deutlich, wo ihre Präferenz liegt: Wünschenswert sei eine zentrale öffentliche Stelle bzw. ein Register, das die durchschnittlichen Kosten verschiedener Sammelwege – Container, Bringssysteme, Wertstoffhof – ermittelt, daraus pauschale Entgelte ableitet und diese als Grundlage für die Erstellung der entsprechenden Aufwendungen verwendet. So lasse sich die Ökomodulation, also die Beitragszahlungen der Hersteller je nach Umweltbelastung ihrer Produkte, am effektivsten erreichen.

Im Sinne dieser Zielsetzung sei zwar auch die Variante mit einer einzigen staatlichen PRO denkbar, die Herstellerbeiträge einsammelt und verteilt. Bei kritischer Betrachtung, so das Gutachten, lasse sich dieser Variante jedoch entgegenhalten, dass sie dem in den Erwägungsgründen der Richtlinie angelegten Wettbewerbsgedanken nur begrenzt Rechnung trägt und bei einer Verwertung der gesamten Sammelmenge über eine solche Stelle kartellrechtliche Fragen aufwerfen könnte.

Für gar nicht praktikabel oder zielführend halten die Gutachterinnen ein Modell, bei dem mehrere PRO um die Hersteller konkurrieren und dies womöglich auch über die Beitragshöhe ausgetragen würde. Damit lasse sich kaum Lenkungswirkung etwa gegenüber Fast- und Ultrafast-Fashion erzielen. □

► Fortsetzung von Seite 2

Für das Gesamtjahr 2025 erwartete der Vorstand zum Zeitpunkt der Erstellung des Konzernberichts im Juni einen leichten Anstieg der Gesamterlöse. Das operative Ergebnis werde dennoch unter dem Niveau des Vorjahres liegen. Der Start in das Geschäftsjahr 2025 verlief nach Angaben der Konzernführung zufriedenstellend.

### Remondis übertrefft VKU Planungen für 2025 zum Jahresbeginn

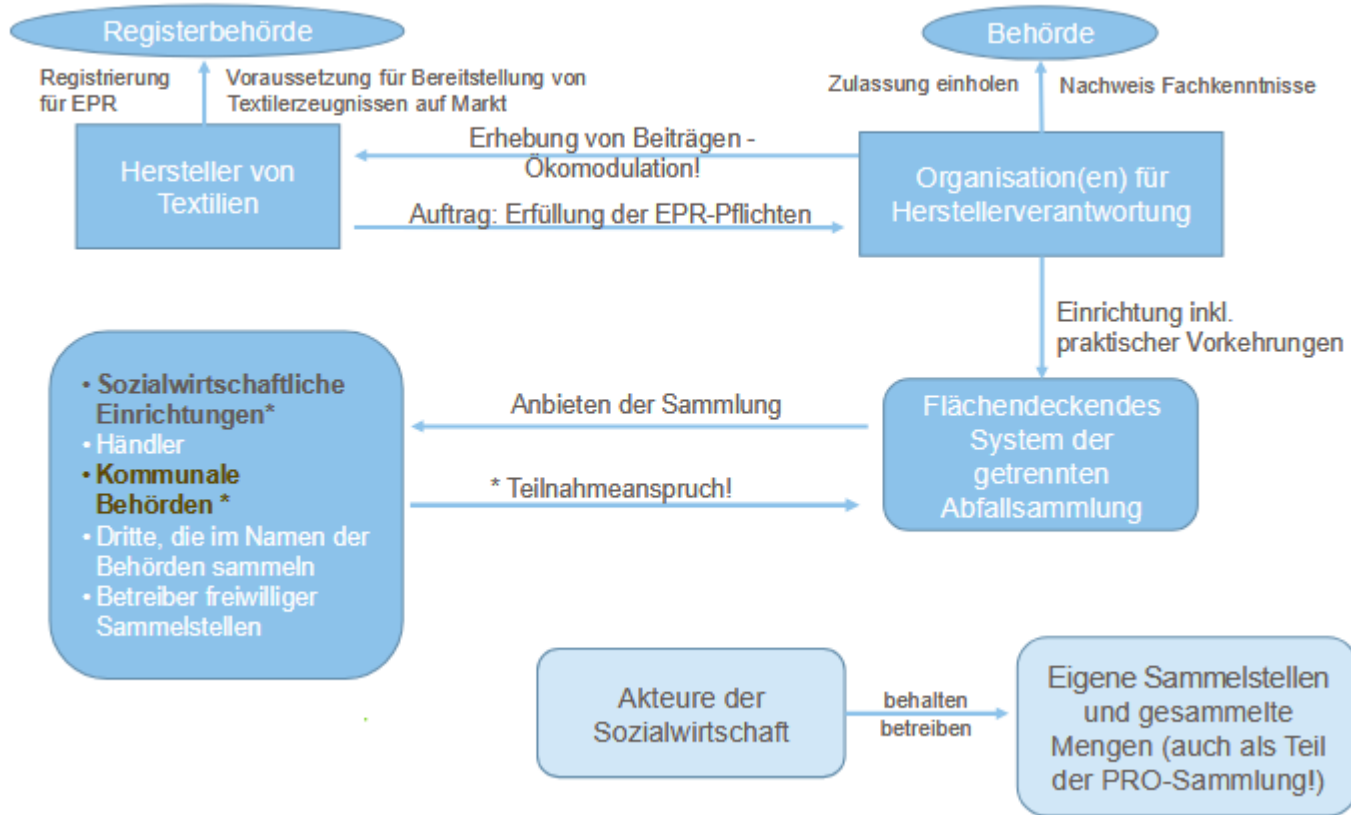
In den ersten vier Monaten übertraf das operative Ergebnis die Planwerte, lag aber unter den Vorjahresniveau. Die Inlandsregionen starteten leicht über Plan. Die angespannte Lage im Basestock und Anlaufzeiten neuer Vertragsgebiete drückten zwar auf das Ergebnis. Steigende Mengen in verschiedenen Bereichen konnten diese Effekte jedoch kompensieren. Die bei den internationalen Aktivitäten über Plan- und Vorjahreswerten liegenden Zahlen führt Remondis auch auf die bessere gesamtwirtschaftliche Lage außerhalb Deutschlands zurück.

Die TSR-Gruppe blieb wegen geringerer Absatzmengen hinter Plan und Vorjahr zurück. Remex profitierte von einer guten Auslastung der Deponekapazitäten, während der Spezialbereich Remondis Recycling die Planwerte infolge der anhaltend schwachen Kunststoffmärkte verfehlte, aber immerhin über dem Vorjahr lag. Im Sonderabfallbereich konnten die Erwartungen zum Jahresbeginn aufgrund höherer Inputmengen und zusätzlicher Projekte übertroffen werden. □

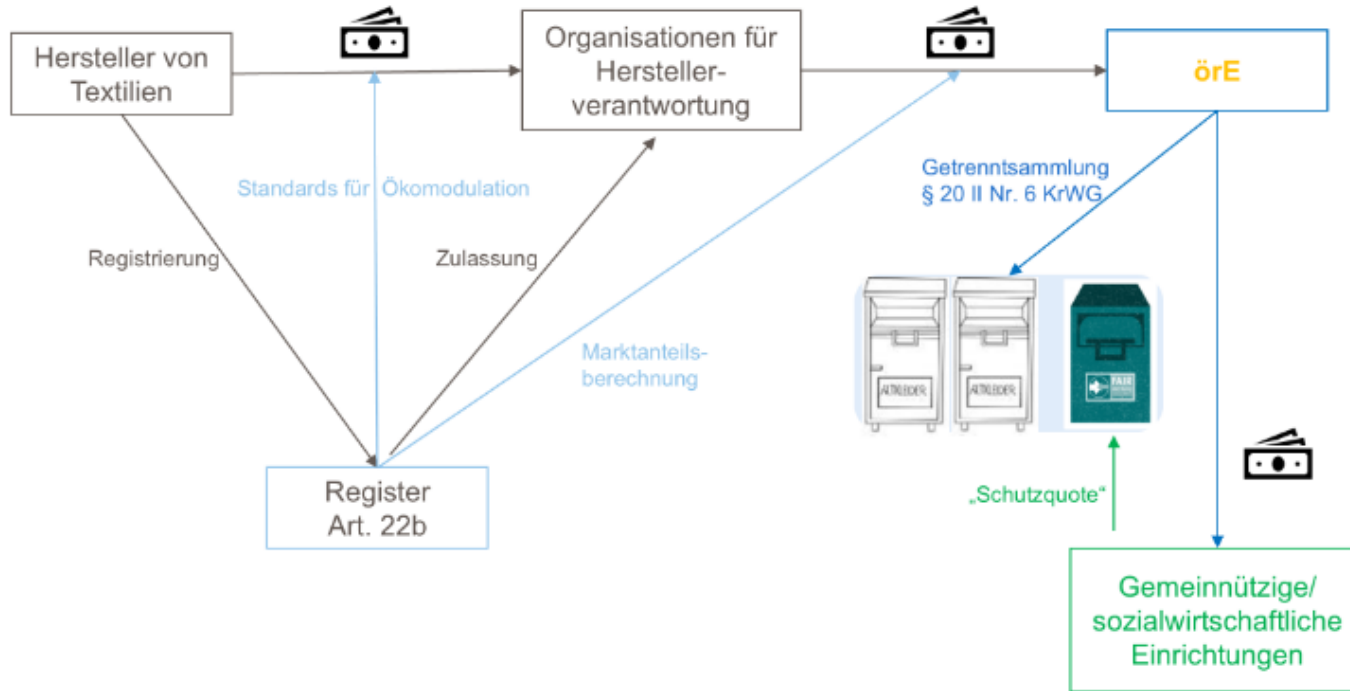




# Textilien: Gutachten VKU (DAGEFÖRDE + Dolde Mayen & Partner)



# Textilien: Gutachten VKU (DAGEFÖRDE + Dolde Mayen & Partner)



## GRS kontert VKU-Gutachten zur Textil-EPR: Kommunale Sammelhoheit unvereinbar mit EU-Recht

Änderung des KrWG bezüglich Getrennterfassungspflicht für öRE gefordert

Die Debatte um die Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien geht in die nächste Runde. Im Auftrag des Rücknahmesystems GRS PRO Textil stellt der Kölner Verwaltungsrechtler Anno Oxle zentrale Prämissen in Frage, auf die der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) seine Position stützt. Der VKU-Ansatz, der auf den Erhalt der kommunalen Hoheit über die Altkleidererfassung und eine rein finanzierende Rolle der Hersteller hinausläuft, sei „unvereinbar“ mit den unionsrechtlichen Vorgaben. Laut Oxle folgt aus der novellierten EU-Abfallrahmenrichtlinie vielmehr, dass die Sammelverantwortung an die Herstellerorganisationen übertragen werden müsse. Besonders brisant: Die am 1. Januar 2025 in Kraft getretene Getrennterfassungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorger (öRE) für Textilabfälle gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) widerspreche der künftig geltenden europäischen Regelung und sei „an diese Rechtslage anzupassen“.

Gestritten wird im Kern um den Primärzugriff

auf die Stoffströme und darum, wer das System operativ steuert: Kommunen oder Herstellerorganisationen (Producer Responsibility Organisations, PRO). Wie berichtet leiten die VKU-Gutachterinnen Angela Dageförde und Andrea Vetter ihren EPR-Modellvorschlag im Wesentlichen von der nationalen Getrenntsammlungspflicht der öRE ab (EUWID 51/2025). Darauf aufbauend plädieren sie dafür, „traditionelle und bewährte“ Strukturen bei Kommunen und gemeinnützigen Sammlern weiterzuentwickeln und über Herstellerbeiträge zu finanzieren.

### Abfallrahmenrichtlinie begründet keine Getrennterfassungspflicht der öRE

Genau an dieser Prämisse setzt Oxle in seiner Stellungnahme an. Der zentrale Angriffspunkt: Aus EU-Recht ergebe sich gerade keine Verpflichtung der öRE zur getrennten Erfassung von Textilabfällen. Die Abfallrahmenrichtlinie bestimme in Artikel 11 zwar das „Ob“ der Getrenntsammlung, mache aber „keinerlei Vorgaben für das „Wie“ und lege somit

auch nicht fest, dass die öRE zwingend verantwortlich sind.

Das VKU-Gutachten vermischt nach Oxles Lesart nationales Recht (§ 20 KrWG) und Unionsrecht, so dass der „falsche Eindruck“ entstehe, die kommunale Sammelhoheit sei auf europäischer Ebene vorgezeichnet. In der Architektur des künftigen Systems könne eine von Herstellern bzw. PRO getragene Altkleidersammlung die geforderte Trennpflicht jedoch vollständig erfüllen.

### „Doppelstruktur-These“: Oxle dreht VKU-Argument um

An der Stelle wendet Oxle die von Dageförde und Vetter bemühte Doppelstruktur-Warnung ins Gegenteil: Die Juristinnen argumentieren, dass die Getrennterfassungspflicht der öRE unabhängig von der Textil-EPR fortbestehe und dadurch lediglich überlagert werde. Wenn die Hersteller bzw. ihre beauftragten PRO ebenfalls operativ tätig werden, entstünden am Ende zwei parallele Sammelsysteme.

Diese Schlussfolgerung hält Oxle jedoch für verfehlt, weil sie auf der vermeintlichen, von ihm bestrittenen unionsrechtlichen Verankerung kommunaler Verantwortung beruhe. Wenn ein PRO

► Fortsetzung auf Seite 7

### ► Fortsetzung von Seite 6

System die getrennte Sammlung abdecke, sei eine parallele Erfassung durch die öRE – „wenn sie überhaupt zulässig ist“ – jedenfalls „nicht geboten“, so der Verwaltungsrechtler im Auftrag von GRS PRO weiter. Doppelstrukturen ließen sich dann gerade dadurch vermeiden, dass die kommunalen Entsorger ihre selbst organisierte Sammlung einstellen.

### Exklusive Trägerschaft der PRO – Ausnahme nur für sozialwirtschaftliche Einrichtungen

Noch schärfer ist Oxles Lesart der neuen textilspezifischen EPR-Vorgaben in Artikel 22 der Abfallrahmenrichtlinie – sie trifft die kommunale Rolle im Kern. Während die VKU-Gutachterinnen davon ausgehen, dass ein Nebeneinander verschiedener Sammelsysteme möglich bleibt, widerspricht Oxle: Artikel 22c weise den PRO die exklusive Trägerschaft der Altkleidersammlung zu; eine Ausnahme sehe die Richtlinie nur für sozialwirtschaftliche Einrichtungen mit eigenen Sammelstellen vor, die

beibehalten werden dürfen. Da die öRE jedoch Behörden und keine Sozialunternehmen sind, greife diese Privilegierung für sie nicht.

Kommunale Sammelstellen müssten vielmehr in ein PRO-System eingebunden werden; eine Fortführung der Erfassungsstrukturen in Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stehe zur Abfallrahmenrichtlinie in Widerspruch und wäre „unzulässig“. Aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts sei der deutsche Gesetzgeber verpflichtet, § 20 KrWG entsprechend abzuändern.

### „EPR verlangt Systemverantwortung – nicht nur Mittelverwaltung“

An die hergeleitete Rollenverteilung knüpft Oxle auch seinen Widerspruch gegen die VKU-These, Herstellerorganisationen zu reinen Finanzierern zu machen. Eine bloße Beschränkung auf die Kostenerstattung für fremdorganisierte Strukturen reiche nicht aus. „EPR verlangt Systemverantwortung – nicht nur Mittelverwaltung“,

schlussfolgert GRS PRO Textil aus der juristischen Analyse. Die Abfallrahmenrichtlinie weise den Herstellerorganisationen eine Schlüsselrolle zu. „Eine nationale Umsetzung, die diese Rolle entkernt, würde die intendierte Lenkungs- und Steuerungswirkung der EPR unterlaufen“, ordnet Geschäftsführerin Julia Hobohm ein.

Zugleich betont die Gemeinsames Rücknahmesystem Servicegesellschaft, dass eine enge Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen ausdrücklich vorgesehen und gewünscht sei. „Sie bedeutet jedoch, dass kommunale Sammelstellen Teil des von den PROs eingerichteten Sammelsystems werden – nicht, dass parallel eigenständige Sammelsysteme fortbestehen“, betont Lea Kirstein, Projektleiterin Textil bei GRS PRO. Eine klare Zuordnung der Verantwortung sei Voraussetzung für funktionierende EPR-Systeme, für eine wirksame Kontrolle und den sachgerechten Einsatz von Herstellerbeiträgen. □

## Textil-EPR: Zweites GRS-Gutachten verwirft reine Finanzierungsrolle der Hersteller

Die Position des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) zur Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien erfährt erneut Widerspruch. Nach GRS PRO Textil legt auch die Stiftung GRS Batterien eine juristische Analyse vor, die zum selben Schluss kommt: Die von kommunaler Seite favorisierte Beschränkung der Hersteller auf eine reine Bezahlpflicht sei „nicht haltbar“. In einem Kurzgutachten erläutert der Umwelt- und Vergaberechter Martin Dieckmann, die EU-Abfallrahmenrichtlinie verlange, dass die Producer Responsibility Organisations (PRO) ihre Pflichten eigenständig steuern und finanzieren. Eine staatlich organisierte Sammlung mit anschließender Kostenumlage auf die Hersteller wäre ein Abschied vom Verursacherprinzip und würde Risiken allein auf Kommunen und Sozialträger verlagern, kommentiert Georgios Chryssos, Vorstand der Stiftung GRS: „Das ist kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt in der Kreislaufwirtschaftspolitik.“

Dieckmann von der Kanzlei Esche Schümann Commichau (ESC) bestätigt im Kern den Befund, den Anno Oxle im Auftrag der GRS PRO Textil zum EPR-Modellvorschlag des VKU erarbeitet hat. Während Oxle wie berichtet insbesondere die Herleitung der kommunalen Sammelhoheit aus der nationalen Getrennterfassungspflicht für öffentlich-rechtliche Entsorger (öRE) in den Fokus nimmt (s. Seite 6-7), bringt das ESC-Gutachten eine weitere, systemlogische Argumentationsebene ein: Dieckmann verweist auf die zwingend einzuführende Zulassungspflicht für PRO gemäß Art. 22c der Abfallrahmenrichtlinie. Die Zulassung setze unter anderem den Nachweis

von „erforderlichem Fachwissen in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Nachhaltigkeit“ voraus. Daraus leitet der Gutachter ein Paradoxon im VKU-Modellvorschlag ab: Wenn die PRO lediglich Gelder einsammeln und verteilen sollen, wäre nicht nur die unionsrechtlich verankerte Genehmigungsarchitektur „überflüssig und nicht erklärlich“, sondern auch die PRO wären dann „generell entbehrlich“. Darüber hinaus würde die Annahme einer reinen Finanzierungsverantwortung für die Textilhersteller eine „Solitärregelung“ gegenüber schon existierenden EPR-Regimen (u. a. Batterien und Verpackungen) bedeuten.

Als weiteren Ansatzpunkt greift Dieckmann die Begriffsdefinition der „Producer Responsibility Organisation“ in Art. 3 der Abfallrahmenrichtlinie auf. In der englischen Fassung heißt es, die PRO „organizes the fulfilment“ der EPR-Pflichten. Das widerspreche der auf die deutsche „sorgt für“-Formulierung gestützte VKU-These, derzufolge die Richtlinie nicht bindend festlege, „dass die PRO die operative Sammlung durchführen oder organisieren muss“. Dieckmann ergänzt, auch die französische („organise“) und italienische Sprachfassung („organizza“) würden die aktive Organisationsverantwortung deutlich hervorheben.

In der Einschätzung, dass der Richtliniengeber bestehende Strukturen nicht wegeregulieren wolle, bestätigt Dieckmann die Einschätzung von Oxle: Die öRE und ihre Erfassungssysteme haben einen „Mitwirkungsanspruch“; die Teilnahme an der Sammlung dürfe ihnen nicht verweigert werden. Eine Pflicht zur Beteiligung oder gar Systemführerschaft – wie vom VKU-Gutachten intendiert

Lagerbox Halle  
Schutz-/ Trennwand  
Hangabsicherung

**MEGABLOC**

**STEIN AUF STEIN  
MEGAFUNKTIONAL**

praktisch & stabil  
schnell montiert  
mit | ohne Dach  
Indoor | Outdoor

MEGABLOC GmbH & Co. KG  
Tel.: 07123 / 961-160 72555 Metzingen

[www.megabloc.de](http://www.megabloc.de)

– lasse sich daraus aber nicht ableiten. Die EU-Regelung strebt laut ESC-Gutachten grundsätzlich eine „Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren und eine Integration der tradierten öffentlichen Sammelsysteme in das Gesamtsystem der getrennten Sammlung von Textilien und Textilauffälligkeiten an“. Für sozialwirtschaftliche Einrichtungen werde klargestellt, dass sie ihre eigenen Erfassungsstrukturen beibehalten dürfen und nicht gezwungen werden können, ihre Alttextilien an PRO zu übergeben.

Am Gesamtbefund ändert das nichts: Einrichtung und Betrieb der Sammelsysteme sind unionsrechtlich Pflichten der PRO. Die operative Durchführung können diese zwar an Dritte übertragen – etwa an Kommunen oder Dienstleister. Nicht delegierbar sei jedoch die Verantwortung, Steuerung und uneingeschränkte Kontrolle über das System. Mit anderen Worten: Eine Entkopplung von Haftung und Entscheidungsgewalt ist rechtlich nicht haltbar. □

## Textilien: Auswirkungen auf die örE

- Seit Januar 2025 Etablierung einer Getrenntsammlung
- Marktentwicklungen schwierig, Wegbrechen von Absatzmärkten und Akteuren
- Schlechte Qualität der Sammelware
- Schutz gemeinnütziger Sammler erstrebenswert
- Herstellersystem nach europäischen Wünschen
- Neue Akteure auf dem Markt, Auswirkungen noch unklar

## Matratzen:

- Stoffstrom soll aus kommunaler Sperrmüllsammlung separiert werden
  - rein privatwirtschaftlich geführte Diskussion
  - Zirkulär-Werden der Matratzen (Basis einer EPR für Matratzen)
  - Diskussionspunkte:
    - Ökomodulation der EPR-Gebühren
    - chemisches/mechanisches Recycling
    - Frage der Massebilanzierung
- ➡ Verhandlungen (z.B. bei Remondis) werden ohne die Kommunen geführt („Unternehmerforum“)

## Brühhilfen:

- Gutachten: „Zukünftige Verwertung von Brühhilfen als Bioabfälle“ soll erstellt werden
- Auftraggeber:
  - Verband kommunaler Unternehmen (VKU)
  - Deutscher Kaffeeverband (DKV)
  - Deutscher Tee & Kräutertee Verband
- Ziele und Aufgaben:
  - Formulierung der erforderlichen Änderungen im deutschen Verpackungs-/Produktrecht und Abfallrecht
    - Anforderungen der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) an Erfassung und Verwertung von Teebeuteln, Kaffeepads und anderen aufweichenden Einzelproduktionseinheiten für Getränke (VerpackDG)
    - Verwertung der nach Gebrauch entstehenden Bioabfälle über getrennte Bioabfallsammlung (BioAbfV)
  - Formulierung für Einführung der Finanzierung im Rahmen der Herstellerverantwortung der Sammlung und Entsorgung dieser Verpackungsabfälle (Brühhilfen) durch öRE, bevorzugt nach dem Modell des EWKFonds
- Fertigstellung für Ende März 2026 avisiert

# Vollprivatisierung ein Erfolgsmodell?

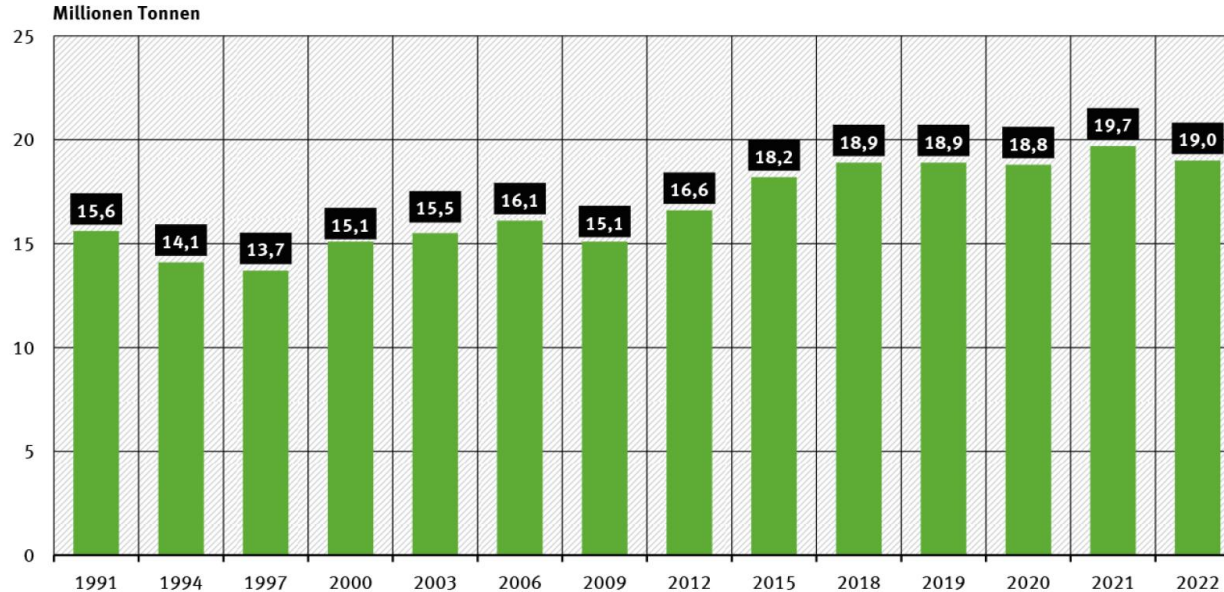
- „Recyclingquoten 2024 zeigen: Verpackungsrecycling in Deutschland funktioniert“  
(mülltrennung-wirkt.de, 28.01.2026)
- Recyclingquoten 2024 im Überblick:
  - (Angaben gemäß Veröffentlichung der ZSVR; gesetzliche Quoten in Klammern)
  - Kunststoffverpackungen (**werkstoffliche Verwertung**): 70,8 Prozent (63 Prozent)
  - Aluminiumverpackungen: 117,4 Prozent<sup>[1]</sup> (90 Prozent)
  - Eisenmetallverpackungen: 107,8 Prozent<sup>[1]</sup> (90 Prozent)
  - Papier, Pappe, Karton: 91,8 Prozent (90 Prozent)
  - Glasverpackungen: 82,9 Prozent (90 Prozent)
  - Getränkekartonverpackungen: 69,5 Prozent (80 Prozent)
  - Sonstige Verbundverpackungen: 61,5 Prozent (70 Prozent)
- Die Gesamtrecyclingquote für Leichtverpackungen lag 2024 bei rund 53 Prozent und damit über der gesetzlichen Vorgabe von 50 Prozent. Diese Quote bezieht sich auf die gesamte Sammelmenge aus den Gelben Tonnen und Gelben Säcken einschließlich der darin enthaltenen falsch entsorgten Abfälle.
- <sup>[1]</sup> Hinweis: Die Quote kann 100 Prozent übersteigen, wenn die dualen Systeme mehr Verpackungen einer Verwertung zugeführt haben, als bei ihnen beteiligt („lizenziert“) waren.



# Vollprivatisierung ein Erfolgsmodell?

- Steigender Anfall an Verpackungsabfällen

Entwicklung des Verpackungsverbrauchs zur Entsorgung



jedes Jahr auf Basis der Definitionen des zum Zeitpunkt gültigen deutschen Rechts

Quelle: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM), Mainz, Stand 4/2025

# Vollprivatisierung ein Erfolgsmodell?

- Steigender Anfall an Verpackungsabfällen

- Recyclingquoten seit 2019:

- Verpackungen aus Glas und Aluminium -> 80 %
    - Verpackungen aus Kunststoff -> 58,5 % (werkstoffliche Verwertung)
    - Getränkekartonverpackungen -> 75 %
    - Sonstige Verbundverpackungen -> 55 %
    - Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton -> 85 %

- Recyclingquoten seit 01.01.2022

- Verpackungen aus Glas und Aluminium -> 90 %
    - Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton -> 90 %
    - Getränkekartonverpackungen -> 80 %
    - Sonstige Verbundverpackungen -> 70 %
    - Verpackungen aus Kunststoff -> 63 % (werkstoffliche Verwertung)

- Recyclingquote LVP-Sammlung (Sack oder Tonne) -> 51,2 % (2023) (gesetzliche Vorgabe 50 %)

## Wie erfolgt die werkstoffliche Verwertung?



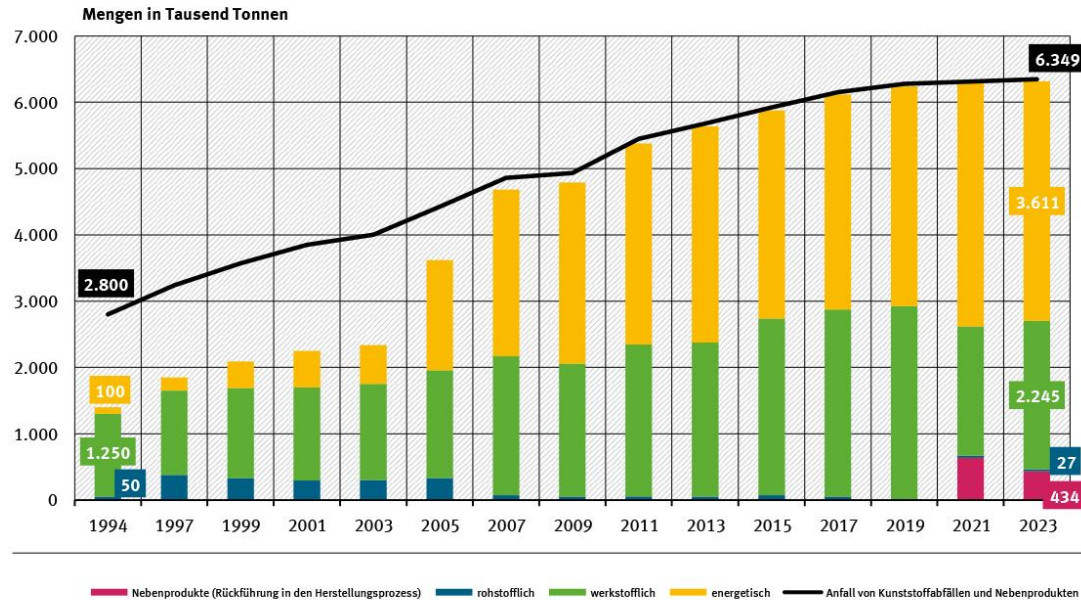
### Stoffspezifische Probleme

- **Duroplaste** sind nicht oder nur schwer recyclingfähig
- Auch **Thermoplaste** können nur ein bis zweimal recycelt werden
- Schlechte **LVP-Qualitäten** und **Fehlwürfe** gefährden schon jetzt die Quoten
- Nicht sortenreine bzw. recyclingfähige **Mischkunststoffe**

# Vollprivatisierung ein Erfolgsmodell?

- Entwicklung Verwertung Kunststoffabfälle

Entwicklung der Verwertung der Kunststoffabfälle (inkl. Nebenprodukte)



Ab 2021 werden Nebenprodukte (kein Abfallstatus, Wiedereinsatz ist kein Recycling) getrennt von den Kunststoffabfällen ausgewiesen und es änderte sich der Bezugspunkt zur Ermittlung der Recyclingmengen; siehe Erläuterungen im Text.

Quelle: Umweltbundesamt 2025, eigene Zusammenstellung mit Daten der CONVERSIO Markt & Strategy GmbH - Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2023

## Herausforderungen und Visionen der Zukunft

- Auswirkung der Mitbenutzung (z.B. Biotonne)
- Produktverantwortung  $\neq$  Privatisierung
- Systemführerschaft mit einklagbaren Leistungen
- angemessene Mitbenutzungsentgelte
- Ökodesign (Reparierbarkeit und Verwertbarkeit)
- Produktpässe
- Reduktion von Kunststoffen im Verpackungssektor
- Ökomodulation versus Wettbewerb der Systembetreiber
- Transparenz zu Kosten und Stoffströmen

**Uwe Feige**  
**Werkleiter Kommunalservice Jena**  
**Vize-Präsident VKU**

Tel: 03641-4989100  
Email: [ksj@jena.de](mailto:ksj@jena.de)

Bildschön Trenkel

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**

Verband kommunaler Unternehmen e.V.  
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin  
[www.vku.de](http://www.vku.de)

---

Die Nutzungsrechte an dieser Präsentation liegen beim VKU oder bei weiteren Rechteinhabern. Eine Verwendung von Präsentationsinhalten ohne weitere Absprache ist unzulässig.