Oktober 2026

EU-Netzwerke fordern die Kommission auf, eine inklusive Steuerung der erweiterten Herstellerverantwortung sicherzustellen

Da das Kreislaufwirtschaftsgesetz (CEA) voraussichtlich die Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) harmonisieren wird, fordern wir die Europäische Kommission auf, sicherzustellen, dass diese Harmonisierung auf einem möglichst hohen gemeinsamen Ambitionsniveau erfolgt. Das bedeutet, dass EPR-Systeme von folgenden Grundsätzen geleitet werden müssen: Vorrang für Abfallvermeidung und Vorbereitung auf die Wiederverwendung sowie Förderung der Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren der Wertschöpfungskette.

Eine wesentliche Maßnahme zur Umsetzung dieser Grundsätze in die Praxis besteht darin, sicherzustellen, dass die Gestaltung, Funktionsweise und Steuerung von EPR-Systemen das Fachwissen, die Verantwortlichkeiten und die berechtigten Interessen aller relevanten Interessengruppen widerspiegeln. Die Mitunterzeichner fordern die Kommission daher nachdrücklich auf, eine inklusive Steuerung von EPR-Systemen zu einer verbindlichen Anforderung im Rahmen des künftigen CEA zu machen.

Welche Probleme entstehen, wenn Hersteller die alleinige Kontrolle über die Steuerung von EPR-Systemen haben?

Die derzeitige Praxis einer ausschließlichen EPR-Steuerung durch Hersteller, die EPR-Verpflichtungen unterliegen, führt zu einem Interessenkonflikt. Die Hersteller sind für die Finanzierung der Systeme verantwortlich, üben jedoch gleichzeitig die alleinige Kontrolle über Entscheidungen bezüglich der Höhe der Gebühren, der Mittelzuweisung und der zu fördernden Maßnahmen aus. Diese Situation wird durch einen aktuellen Artikel über das französische EPR-System für Textilien gut dokumentiert, in dem dessen Funktionsweise wie folgt beschrieben wird: *„[Dies] wirft ein offensichtliches Problem des Interessenkonflikts auf: Diejenigen, die zahlen (die Vermarkter neuer Produkte), sind auch diejenigen, die über den erforderlichen Aufwand, die zu finanzierenden Prioritäten und die Instrumente entscheiden, die eine Veränderung ihrer eigenen Praktiken bewirken sollen*."[1]

Folglich werden die etablierten Hersteller dazu ermutigt, nur die kostengünstigsten Optionen zu finanzieren – auf Kosten der Abfallvermeidung und der Vorbereitung auf die Wiederverwendung. Ein aktueller Bericht der Generaldirektion Forschung und Innovation der Europäischen Kommission hebt hervor, dass Organisationen zur Herstellerverantwortung (PROs) oft ausschließlich von Herstellern geleitet werden, was dazu führt, dass der Schwerpunkt eher auf Kostenminimierung als auf Kreislaufwirtschaft liegt. Der Bericht stellt *fest*: *„Wie die finanziellen*

[1] Blast (2026) Textilabfälle: Der Staat und Refashion im Widerspruch zu Ökologie und Sozialwirtschaft (hier verfügbar).

Schwierigkeiten sozialer Unternehmen im Bereich der Textilwiederverwendung zeigt, wird bei der derzeitigen Gebührenzuweisung kostengünstigem Recycling Vorrang vor höherwertiger Abfallvermeidung und Reparatur eingeräumt."[2]

Wenn Finanzierungsentscheidungen in erster Linie von kurzfristigen Kostenüberlegungen bestimmt werden, können EPR-Systeme möglicherweise nicht die Infrastruktur, Dienstleistungen und Innovationen finanzieren, die zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich sind. Dies kann die Umweltleistung schwächen, weniger hochwertige Behandlungsoptionen begünstigen und das Fachwissen von Akteuren aus den Bereichen Reparatur, Wiederverwendung, Aufarbeitung und Recycling an den Rand drängen. Ein Informationsbericht aus dem Jahr 2024, der die Auswirkungen des französischen Kreislaufwirtschaftsgesetzes („loi AGEC") bewertet, stellt fest, dass *„die [ausschließlich aus Herstellern bestehende] Governance manchmal als kontraproduktiv für die Wirksamkeit von EPR-Systemen angesehen wird, insbesondere im Hinblick auf die Abfallvermeidung*."[3]

Warum ist eine inklusive Governance Teil der Lösung?

Eine inklusive Governance würde sicherstellen, dass Entscheidungen auf dem operativen Wissen und der Erfahrung der gesamten Kreislaufwertschöpfungskette basieren. Akteure aus den Bereichen Sammlung, Reparatur, Aufarbeitung, Wiederverwendung und Recycling, Sozialunternehmen, Kommunen und andere relevante Akteure sollten daher maßgeblich an den Gremien beteiligt sein, die festlegen, wie EPR-Systeme funktionieren und wie ihre Ressourcen verteilt werden. Ein Weißbuch der Universität Utrecht kommt zu dem Schluss, dass die Einbeziehung dieser Akteure in die Entscheidungsfindung dazu beitragen kann, monopolistischem Verhalten entgegenzuwirken und die Umweltbilanz zu verbessern.[4] Ihre Beteiligung würde ein genaueres Verständnis der tatsächlichen Kosten und Bedingungen im Zusammenhang mit Wiederverwendungs- und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen ermöglichen.[5]

Eine inklusive Governance würde folglich zur Erreichung des Ziels der CEA beitragen, indem sie fundiertere Entscheidungen, eine effektivere getrennte Sammlung und Behandlung, höhere Vermeidungs- und Wiederverwendungsquoten sowie ein qualitativ besseres Recycling fördert. Sozialunternehmen und andere Akteure können einen erheblichen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Mehrwert schaffen; dazu müssen jedoch ihre Rolle und ihr Finanzierungsbedarf angemessen anerkannt werden. Eine inklusive Governance würde daher dazu beitragen, dass EPR-Systeme zu Zielen von allgemeinem Interesse beitragen, darunter lokale Beschäftigung, Kompetenzentwicklung und soziale Inklusion. Der oben zitierte Bericht der Europäischen Kommission kommt ebenfalls zu dem Schluss: *„Eine inklusive Governance, die Recyclingunternehmen, Sozialunternehmen und Nichtregierungsorganisationen einbezieht, stellt sicher, dass EPR-Systeme einer hochwertigen Verwertung und der sozialen Inklusion Vorrang einräumen*."[6]

---

[2] Europäische Kommission (2026) Forschungs- und Innovationsprojekte zur Unterstützung des Gesetzes zur Kreislaufwirtschaft, Schwerpunktbereich: Erweiterte Herstellerverantwortung (hier verfügbar).

[3] Nationalversammlung (2024), Informationsbericht zur Bewertung der Auswirkungen des Gesetzes 2020-105 vom 10. Februar 2020 zur Abfallbekämpfung und zur Kreislaufwirtschaft („AGEC-Gesetz") (hier verfügbar).

[4] Universität Utrecht (2021), Weißbuch zu Wegen zur erweiterten Herstellerverantwortung auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft (hier verfügbar).

[5] Für Textilien schreibt die Abfallrahmenrichtlinie bereits vor, dass die Kosten *„auf transparente Weise zwischen den relevanten Akteuren festgelegt* werden" *müssen* (Artikel 22a Absatz 12 der Richtlinie 2008/98/EG, eingefügt durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 (hier verfügbar)). Zu diesen Akteuren zählen ausdrücklich Betreiber von (Vorbereitungs-)Wiederverwendungsanlagen sowie Einrichtungen der Sozialwirtschaft. Eine wirksame Umsetzung dieses Grundsatzes erfordert deren sinnvolle Einbindung in Entscheidungen über Kostenmethoden und Vergütungsmechanismen.

[6] Europäische Kommission (2026) Forschungs- und Innovationsprojekte zur Unterstützung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Schwerpunktbereich: Erweiterte Herstellerverantwortung (hier verfügbar).

Was muss geschehen, damit eine inklusive Governance wirksam ist?

Den Interessengruppen muss echte Entscheidungsbefugnis eingeräumt werden, anstatt dass sie lediglich zu bereits von Herstellern oder Entsorgungsorganisationen getroffenen Entscheidungen Stellung nehmen können. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (CEA) sollte daher eine ausgewogene Vertretung und substanzielle Entscheidungsrechte für alle relevanten Kategorien von Interessengruppen vorschreiben. In der Praxis könnte die Kommission eine Formulierung ähnlich der in Artikel 22a Absatz 7 übernehmen, die durch die gezielte Abfallrahmenrichtlinie[7]in die Anforderungen an EPR-Systeme eingeführt wurde, die durch das CEA und in der WEEE-Richtlinie festgelegt sind. Diese neue Änderung sollte jedoch klarstellen, dass die Einbeziehung der Interessengruppen mit konkreten Entscheidungsbefugnissen einhergehen muss, und die folgenden Empfehlungen berücksichtigen.

Erstens muss von den Herstellern verlangt werden, einer PRO beizutreten. Werden sie nicht dazu verpflichtet, gelten die Anforderungen an die Governance möglicherweise nicht für sie. Je nach Organisation des EPR-Systems kann eine inklusive Governance durch verschiedene Mechanismen gewährleistet werden, darunter Interessengruppenräte innerhalb der PROs oder unabhängige Governance-Strukturen mit mehreren Interessengruppen für bestimmte gemeinsame oder strategische Funktionen. Diese Einrichtung sollte die folgenden Kategorien von Interessengruppen umfassen: Hersteller, lokale und regionale Behörden, Regierungsvertreter sowie Betreiber, wobei die Vertretung der Sozialwirtschaft und der Wiederverwendungsbetreiber gewährleistet sein muss. Jede Organisationskategorie muss gleichberechtigt vertreten sein, und ihre Mitglieder sollten von den Organisationen selbst ausgewählt werden. Ein ähnliches System existiert bereits in Frankreich, wenn auch in beratender Form. Wir schlagen vor, dieses bestehende System zu verbessern, indem allen vertretenen Interessengruppen die Befugnis zur Festlegung der Tagesordnung und zur Entscheidungsfindung übertragen wird.

Über andere strategische Ergebnisse hinaus müssen Entscheidungen im Rahmen einer inklusiven Governance die Zuweisung von EPR-Mitteln für die Abfallvermeidung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie die Bedingungen umfassen, die den Zugang von Wiederverwendungs-, Reparatur- und Recyclingunternehmen zu geeigneten Sammel- und Produktströmen beeinflussen. Instrumente der inklusiven Governance sollten Stimmrechte, Anforderungen an eine qualifizierte Mehrheit oder die Zustimmung der Interessengruppen für definierte strategische und Finanzierungsentscheidungen, transparente Ernennungsverfahren, den Zugang zu den für die Bewertung vorgeschlagener Entscheidungen erforderlichen Informationen sowie Schutzmaßnahmen gegen eine unverhältnismäßige Kontrolle durch eine einzelne Gruppe umfassen. Governance-Modelle, die den Transfer von EPR-Mitteln in Länder ermöglichen, die gebrauchte Textilien importieren – und zwar zusätzlich zur Finanzierung der (Vorbereitung auf die) Wiederverwendung innerhalb der EU und nicht auf deren Kosten –, würden ebenfalls die Inklusivität der EPR stärken.[8]

Inklusive Entscheidungsfindung darf jedoch nicht mit einer geteilten Verantwortung für die Einhaltung der Vorschriften verwechselt werden. Die Einbeziehung anderer Interessengruppen in die Governance darf nicht dazu führen, dass die rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen der Hersteller übertragen oder verwässert werden. Vorstandsmitglieder sind in persönlicher Eigenschaft im Vorstand tätig. Das bedeutet, dass

---

[7] Artikel 22a Absatz 7 der Richtlinie 2008/98/EG, eingefügt durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 (hier abrufbar):
Die Mitgliedstaaten stellen gemäß Artikel 8a Absatz 6 sicher, dass relevante Akteure in die Umsetzung des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung einbezogen werden. Zu diesen relevanten Akteuren gehören mindestens:
(a) Hersteller, die Produkte auf dem Markt bereitstellen;
(b) Organisationen, die im Auftrag von Herstellern, die Produkte auf dem Markt bereitstellen, Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung erfüllen;
(c) private oder öffentliche Abfallentsorger;
(d) Kommunen;
(e) Betreiber von Einrichtungen zur Wiederverwendung und zur Vorbereitung auf die Wiederverwendung;
(f) Einrichtungen der Sozialwirtschaft, einschließlich lokaler Sozialunternehmen.

[8] Eunomia für EEB (2026) „Fashion Redress: Exploring policy options for EPR fee transfer mechanisms between used clothing exporting and importing countries“ (hier verfügbar).

Sie bringen ihr Fachwissen aus ihrem jeweiligen Hintergrund und ihrer Organisation ein, jedoch nicht in rechtlicher Hinsicht. Es sollte verbindliche und getrennte Ziele für die Sammlung, Wiederverwendung und das Recycling geben. Die regulatorische Haftung für die Erreichung der Ziele liegt auf der Organisationsebene, nicht bei einzelnen Vorstandsmitgliedern. Aus diesem Grund werden Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele von denjenigen getragen, die das System finanzieren. Das bedeutet, dass eine Erweiterung der Zusammensetzung des Vorstands um Interessengruppen, die keine Hersteller sind, kein finanzielles Risiko auf diese überträgt. Die Debatte darüber, wer innerhalb einer PRO mitreden darf, ist daher eine Frage der Legitimität und nicht der Haftung.

Nach dem Verursacherprinzip müssen die Hersteller weiterhin dafür verantwortlich sein, eine ausreichende und stabile Finanzierung sicherzustellen, die Ziele zu erreichen, über die Leistung Bericht zu erstatten und Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, wenn die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückbleiben. Die finanziellen Folgen von Leistungsmängeln oder Nichteinhaltung müssen ebenfalls bei den Herstellern und ihren PROs verbleiben. Eine inklusive Governance darf keinen Mechanismus bieten, durch den Hersteller diese Kosten externalisieren, Misserfolge anderen Interessengruppen zuschreiben oder Sanktionen vermeiden können.

Schlussfolgerung

Die CEA bietet eine entscheidende Gelegenheit, EPR-Systeme effektiver, transparenter und stärker an den Grundsätzen der Abfallvermeidung ausgerichtet zu gestalten. Die Kommission sollte diese Gelegenheit nutzen, um eine inklusive und ausgewogene Governance in allen EPR-Systemen zu fordern, die den relevanten Interessengruppen echten Einfluss auf Entscheidungen gewährt, die die gesamte Wertschöpfungskette betreffen. Eine solche Beteiligung würde die Qualität der Entscheidungsfindung verbessern und sicherstellen, dass die EPR-Finanzierung die Vermeidung, die Wiederverwendung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Reparatur und hochwertiges Recycling unterstützt und nicht lediglich die kostengünstigste Entsorgungsoption. Gleichzeitig muss die CEA eine eindeutige Verantwortungskette festlegen: Eine inklusive Steuerung sollte die Art und Weise verbessern, wie Hersteller ihren Verpflichtungen nachkommen, darf jedoch nicht ändern, wer für deren Erfüllung verantwortlich ist.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:
marie-jeanne.gaertner@rreuse.org

Co-funded by the European Union

Mitfinanziert von der Europäischen Union. Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die der Europäischen Union oder der Europäischen Kommission wider. Weder die Europäische Union noch die Europäische Kommission können dafür verantwortlich gemacht werden.