SH Schleswig-Holstein
Ministerium für Energiewende,
Landwirtschaft, Umwelt, Natur
und Digitalisierung

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2811

MUT VERBINDET
TAG DER DEUTSCHEN EINHEIT
KIEL – 2./3. OKTOBER 2019

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt,
Natur und Digitalisierung | Postfach 71 51 | 24171 Kiel

Der Minister

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umwelt- und Agrarausschuss
Herrn Oliver Kumbartzky
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: V 632 - 41653/2019
Meine Nachricht vom: /

22. August 2019

Fragen an die Landesregierung zum Export von Plastikabfällen

Bezug: Drs. 19/1440 „Export von Plastikmüll verbieten“ und Drs. 19/1476 „Verschärfung der Baseler Konvention“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die regierungstragenden Fraktionen des Landtages haben mit Schreiben vom 13.06.2019 und die SPD-Fraktion mit Schreiben vom 17.06.2019 nachfolgende Fragen an die Landesregierung zum Thema Export von Plastikabfällen gestellt. Da es erhebliche Überschneidungen bei den Antworten zu beiden Fragekomplexen gibt, erfolgt die Beantwortung gemeinsam in einem Dokument.

Vorbemerkung:
Die Begriffe „Plastikmüll“ oder „Plastikabfälle“ entsprechen nicht den in der Abfallwirtschaft verwendeten Begriffen. Abfallwirtschaftlich bzw. abfallrechtlich handelt es sich um Kunststoffabfälle, die gemäß einer weitergehenden Beschreibung ggf. sortenrein oder vermischt, weitgehend sauber oder auch verunreinigt sein können.

Für ergänzende Informationen kann auf eine aktuelle Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage verwiesen werden (BT-Drs. 19/10843).

I. Was wird als Plastikmüll klassifiziert? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 1)
In welcher Form wird Plastikmüll aus Schleswig-Holstein und aus Deutschland insgesamt exportiert und in welche Staaten und was passiert mit dem Plastikmüll in diesen Staaten? (SPD, Frage 5, Teil 1)

Für internationale Verbringungen von Abfällen gilt das Basler Übereinkommen (BÜ). Die Bundesrepublik ist seit dem 20. Juli 1995 Vertragsstaat des BÜ. In der EU gilt die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (kurz VVA). Für Deutschland gelten die ergänzenden Bestimmungen des Durchführungsgesetzes zur VVA, des Abfallverbringungsgesetzes (AbfVerbrG).

Gemäß der VVA sind Abfälle, die international verbracht werden sollen, einem Basel-Code zuzuordnen. Es werden drei Kategorien unterschieden:

- Gelbe Liste (A-Codes), auch Gelbe OECD-Liste genannt
- Grüne Liste (B-Codes), auch Grüne OECD-Liste genannt
- „Nicht gelistete" Abfälle

Den grün gelisteten Abfällen ist gemeinsam, dass

- es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt,
- sie einem Verwertungsverfahren zugeführt werden müssen
- es sich nicht um Abfallmischungen oder Gemische handelt und
- eine Verbringung dieser Abfälle in der Regel nicht notifizierungspflichtig ist.

Kunststoffabfälle werden ganz überwiegend als nicht gefährliche Abfälle („grün gelistete Abfälle") gemäß der Anlage IX zum BÜ in „Liste B" unter der Kategorie „B3 Abfälle aus vorwiegend organischen Bestandteilen, die Metalle oder anorganische Stoffe enthalten können" mit dem Code „B3010 Feste Kunststoffabfälle" klassifiziert, es sei denn, diese enthalten gefährliche Anhaftungen, Verunreinigungen oder Kontaminationen mit gefährlichen Stoffen. Speziell für belastete Verpackungen aller Art gibt es den Eintrag in der Liste A der gefährlichen Abfälle zum BÜ „A4130 Verpackungsabfall und Behälter, die in Anlage I genannte Stoffe in solchen Konzentrationen enthalten, dass sie eine der in Anlage III festgelegten Gefahreneigenschaften aufweisen".

Einstufung von Kunststoffabfällen nach europäischem bzw. nationalem Recht
Auf EU-Ebene bzw. nationaler Ebene werden Abfälle mittels eines sechsstelligen Codes eingestuft. In Deutschland ist dies die Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung - AVV), die das Europäische Abfallverzeichnis (EWC) umsetzt. Darin sind über 800 Abfallarten (Abfallschlüssel und Abfallbezeichnung) aufgelistet und nach Herkunftsbereichen geordnet. Der sechsstellige Abfallschlüssel setzt sich folgendermaßen zusammen: Die ersten beiden Ziffern benennen das sogenannte Abfallkapitel, die ersten vier Ziffern bilden die Abfallgruppe und die sechs Ziffern bilden letztendlich den sechsstelligen Abfallschlüssel. Kunststoffabfälle werden darin an mehreren Stellen, den sogenannten Abfallkapiteln, je nach Herkunftsbereich aufgeführt, Spezifikationen nach Kunststoffarten gibt es nicht. Die Abfallschlüssel gemäß AVV sind identisch mit denen im Europäischen Abfallverzeichnis (EWC).

Die Abfallarten im Abfallverzeichnis, deren Abfallschlüssel mit einem Sternchen (*) versehen sind, sind gefährlich im Sinne des § 48 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Zum Beispiel:

- Abfallkapitel 17 Bau- und Abbruchabfälle (einschließlich Aushub von verunreinigten Standorten)
    - 17 02 03 Kunststoff
    - 17 02 04* Glas, Kunststoff und Holz, die gefährliche Stoffe enthalten oder durch gefährliche Stoffe verunreinigt sind.

In der Verbringungspraxis werden häufig folgende Abfälle in Länder innerhalb und außerhalb der EU verbracht:

- Abfallkapitel 15 Verpackungsabfall, Aufsaugmassen, Wischtücher, Filtermaterialien und Schutzkleidung
    - 15 01 02 Verpackungen aus Kunststoff
- Abfallkapitel 19 Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen, öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen sowie der Aufbereitung von Wasser für den menschlichen Gebrauch und Wasser für industrielle Zwecke
    - 19 12 04 Kunststoff und Gummi.

Kunststoffabfälle mit nicht-gefährlichen Anhaftungen (z.B. Folien aus der Agrarwirtschaft wie Spargelfolien, Stretchfolien) können klassifiziert werden als nicht gelistete

ungefährliche Abfälle, je nach Herkunftsbereich z.B. EWC 02 01 04 oder 15 01 02 oder 19 12 04 oder 20 01 39. Mit gefährlichen Anhaftungen ist dann ein Abfallschlüssel mit Sternchen zu wählen, z.B. Verpackungen für Pflanzenschutzmittel usw. als Verpackungen, die Rückstände gefährlicher Stoffe enthalten oder durch gefährliche Stoffe verunreinigt werden, EWC 15 01 10*.

Kunststoffe aus der Demontage von Altfahrzeugen (Problematik hier sind die Zuschlagstoffe) haben eigentlich den EWC 16 01 19, werden aber sehr häufig mit dem unspezifischen Code EWC 19 12 04 bezeichnet, da diese Kunststoffe aus Behandlungsanlagen kommen.

Kunststoffe aus der E-Schrott-Aufbereitung oder Ummantelung von Kabeln (ebenso EWC 19 12 04) haben auch oft flammhemmende Zuschlagstoffe.

PUR – geschäumte Kunststoffe mit geringer Dichte, Polystyrol (Handelsname Styropor) u.a. können je nach Einsatz für Dämmung usw. gefährliche Anhaftungen haben, z.B. FCKW aus der Kühlschrankaufbereitung. Nach den Regelungen der Abfallverzeichnisverordnung ist dann festzustellen, ob diese Abfälle einem „Sternchen-Abfall“ zugeordnet werden müssen.

Kunststoffabfälle vermischt mit anderen Abfällen, wie Holz, Metalle, Pappe/Papier, Textilien, sind sogenannte nicht-gelistete Abfälle. Dies können beispielsweise Sortierreste aus Sortieranlagen sein, die dem Abfallschlüssel EWC 19 12 12 zugeordnet werden, oder aufbereitete Ersatzbrennstoffe mit EWC 19 12 10.

Es gibt auch gemischte Kunststoffabfälle (EWC 19 12 04), die in Anhang IIIA der VVA (Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen) gelistet sind (siehe Anhang IIIA 3. d), e) und f) VVA). Nr. 3 d) umfasst dabei „Gemische aus Abfällen, die im Eintrag B3010 des Basler Übereinkommens eingestuft und unter „Kunststoffabfälle aus nichthalogenierten Polymeren und Copolymeren“ aufgeführt sind“. Hierunter fallen z. B. die gängigen Kunststoffe Polyethylen, Polypropylen, Polystyrol, PVC oder PET. Diese Kunststoffgemische fallen in die Grüne Abfallliste und unterliegen nur den allgemeinen Informationspflichten nach Art. 18 VVA (keine behördliche Notifizierung erforderlich, aber bestimmte Begleitpapiere sind mitzuführen).

Gemische zwischen den einzelnen Buchstaben sind nicht zulässig bzw. würden eine Notifizierung nach der Gelben Abfallliste (gefährliche Abfälle) erfordern.

II. Wie viel Plastikmüll fällt jährlich in Schleswig-Holstein und deutschlandweit an? (SPD, Frage 1)
Wie viel und welche Arten von Plastikmüll fallen in SH/in Deutschland an? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 2)

Hierzu liegen der Landesregierung keine umfassenden Informationen vor. Art und Menge von Kunststoffabfällen werden – wie bei anderen Abfallarten auch – nur stichprobenartig oder anlassbezogen bei den betroffenen Unternehmen durch Einsicht in abfallrechtlich zu führende Register bzw. durch Mengenbilanzen erfasst.

Nachfolgende Daten beziehen sich auf die Studie „Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2017". Diese liefert ein umfassendes Stoffstrombild für den Werkstoff Kunststoff in Deutschland und umfasst die Bereiche von der Produktion, der Verarbeitung, dem Verbrauch bis hin zum Abfallaufkommen und zur Verwertung einschließlich Daten zu Kunststoffrezyklaten und deren Einsatzgebieten.

Die Studie wurde im Auftrag der BKV (Beteiligungs- und Kunststoffverwertungsgesellschaft mbH) in Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Trägerverbände dieses Projektes – Verbände der kunststofferzeugenden und –verarbeitenden sowie der abfallentsorgenden Wirtschaft - durchgeführt.
(https://www.bvse.de/images/news/Kunststoff/2018/181011_Kurzfassung_Stoffstrombild_2017.pdf)

Gemäß dieser Studie betrug der private und gewerbliche Endverbrauch von Kunststoffen als Haupt- (z. B. Verpackung) oder als Teilkomponente eines Systems (z. B. Automobil) in 2017 ca. 11,8 Mio. Tonnen (t). Die Hauptströme für den Kunststoffverbrauch werden mit 3,14 Mio.t für Verpackungen, 2,65 Mio.t im Bau, 1,10 Mio.t für Fahrzeuge und 0,95 Mio.t für Elektro/Elektronik angegeben. Andere nicht näher benannte Kunststoffverbräuche liegen in einer Größenordnung von 3,98 Mio.t.

Aufgrund der unterschiedlichen Lebens- bzw. Gebrauchsdauer fallen nicht alle diese Produkte im gleichen Jahr wieder als Abfall an. Die Lebens- bzw. Gebrauchsdauer von

Produkten differiert dabei von wenigen Tagen (z. B. Verpackungen) bis hin zu 80 Jahren und mehr (z. B. Kunststoffrohre im Baubereich).

Insgesamt wurden in Deutschland 2017 gemäß der Studie 6,15 Mio. t Kunststoffabfälle inklusive Produktions- und Verarbeitungsabfälle gesammelt und einer stofflichen oder energetischen Verwertung zugeführt. Von dieser Menge sind 0,04 Mio. t in die Beseitigung und 6,11 Mio.t in die Verwertung gegangen.

Von den ermittelten rund 6,15 Mio. t Kunststoffabfällen wurden 2,87 Mio. t (46,7%) stofflich verwertet (recycelt, davon 45,9% werkstofflich und weniger als 1% rohstofflich) sowie 52,7% einer energetischen Verwertung zugeführt. Bei der energetischen Verwertung nimmt der Einsatz von Kunststoffabfällen als Ersatzbrennstoff weiterhin einen wichtigen Raum ein (~18% bezogen auf den Gesamtkunststoffabfall).

III. Gibt es unterschiedliche Arten von Plastikmüll und entsprechend unterschiedliche Wege der Verwertung oder Vernichtung, wenn ja, welche? (SPD, Frage 2)

Kunststoffe umfassen eine große Familie von Materialien, die künstlich hergestellt und produziert werden. Sie werden in vielen Produkten und Produktionsprozessen wegen ihrer breiten Anwendungsmöglichkeiten und ihrer Materialeigenschaften (zum Beispiel sind sie leicht, flexibel formbar und hygienisch) eingesetzt. Aus werkstoffwissenschaftlicher Sicht sind Kunststoffe eine Teilgruppe der Polymere. Polymere sind der Hauptbestandteil von Kunststoffen, neben geringen Anteilen von Additiven und/oder Füllstoffen, welche die funktionalen Eigenschaften der verschiedenen Polymere optimieren. Man kann zwischen drei Obergruppen differenzieren, welche verschiedene Eigenschaften besitzen: Thermoplaste, Duroplaste und Elastomere.

Mit dem Begriff Kunststoff werden definitionsgemäß eigentlich nur die thermoplastischen und duroplastischen Materialien erfasst.

Gemäß der Studie „Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2017“ entfielen 69,1 % der verarbeiteten Kunststoffe auf folgende fünf Thermoplaste (inklusive Rezyklate):

- •Polyethylen (PE) mit 3,97 Millionen Tonnen (Mio. t),
- •Polypropylen (PP) mit 2,45 Mio. t,
- •Polyvinylchlorid (PVC) mit 1,84 Mio. t,
- •Polyethylenterephthalat (PET) mit 916.000 t sowie
- •Polystyrol und expandiertes Polystyrol (PS/PS-E) mit 760.000 t.

Etwa 14 % der produzierten Gesamtmenge waren andere Thermoplaste wie Polykarbonat (PC), Polyamid (PA) oder Styrol-Copolymere wie Acrylnitril-Butadien-Styrol (ABS) und Styrol-Acrylnitril (SAN). Die restlichen 16,8 % waren sonstige Kunststoffe, u.a. Duroplaste wie Polyurethane, Polyester oder Formaldehydharze sowie Mischkunststoff-Rezyklate. Die Menge der verarbeiteten Kunststoffwerkstoffe (Neuware und Rezyklate) aufgeteilt nach relevanten Branchen zeigt, dass der größte Einsatzbereich für Kunststoffe die Verpackungen sind 30,5 % der in Deutschland verarbeiteten Kunststoffe wurden 2017 hier eingesetzt. Der Bausektor belegte mit 24,5 % den zweiten Rang. Dahinter folgen die Segmente Fahrzeugindustrie mit 11,2 % sowie Elektro- und Elektronikgeräte mit 6,3 %. Landwirtschaft mit 4,0%, Haushaltswaren, Sport/Spiel/Freizeit mit 3,4%, Möbel mit 3,2% und Medizin mit 1,8 % liegen deutlich dahinter.

Für die Kunststoffverwertung ist es nicht ausschlaggebend, aus welchem Herkunftsbereich die Kunststoffe kommen. Eine hochwertige Verwertung von Kunststoffen ist immer dann möglich, wenn möglichst sortenreine Kunststofffraktionen vorliegen. Auf Grund der vielfältigen Kunststoffarten müssen Kunststoffabfälle in einem ersten Schritt nach Kunststoffarten sortiert werden. Aus sortenreine Kunststofffraktionen können dann Regranulate hergestellt werden, die dann wieder in der Neuproduktion eingesetzt werden können. Zu Sekundärrohstoffen aufbereitete Kunststoffabfälle finden Verwendung in ganz unterschiedlichen Kunststoffprodukten. Rezyklate werden schon heute als Spritzguss-Kunststoff z.B. für Rohre und Drainagerohre, für Fassadenverkleidungen, Profile, Paletten, Bau- und Farbeimer verwendet. Im Bereich der Verpackungen werden Rezyklate (zu 100% oder anteilig) z.B. für Reinigungsmittelflaschen oder in PET-Flaschen eingesetzt. Kunststoffgemische können zu Ersatzbrennstoffen aufbereitet und dann energetisch genutzt werden.

IV. Was passiert mit dem anfallenden Plastikmüll? Welcher Anteil davon wird in Schleswig-Holstein und deutschlandweit (SPD, Frage 3)
Welcher Anteil davon wird (regierungstragenden Fraktionen, Frage 3)

a) Exportiert?

Umfassende Daten für SH können nicht angegeben werden (s. Antwort zu II).
Bei stichprobenartigen Kontrollen im Jahr 2019 von betroffenen Unternehmen, welche große Mengen an Kunststoffabfällen innerdeutsch vermarkten, aber auch importieren/exportieren, ergab sich, dass der größte Anteil an Kunststoffabfällen innerhalb der EU grenzüberschreitend verbracht wird (Tendenz steigend). Auch die innerdeutsche Nachfrage nach hochwertigen Kunststoffen steigt (z.B. PET – „Bottle to Bottle"). Mit dem Wegfall Chinas als Abnehmerland von Kunststoffabfällen ab 2018 (aufgrund konsequenter Durchsetzung von verschärften Anforderungen an die Einfuhr) haben sich jedoch parallel neue Zielländer etabliert (Drittstaaten gemäß Basler Übereinkommen). Hier sind Malaysia, Indonesien, Indien, Vietnam und die Türkei als bedeutend zu nennen. Allerdings akzeptieren diese neuen „Zielstaaten" bereits nur noch hochwertige Kunststofffraktionen, die sie für ihre innerstaatliche Neuproduktion benötigen.

Erkenntnisse aus aktuellen, stichprobenartigen Kontrollen bei großen Importeuren/ Exporteuren von Kunststoffabfällen in Schleswig-Holstein ergaben, dass vorwiegend sortenreine Kunststoffabfälle aus dem gewerblichen Bereich exportiert werden. Diese Kunststoffabfälle können einen Marktwert von über 500 €/ t haben. Hier können als Beispiel farblose LDPE-Folien oder sortenreine PET-Flakes angeführt werden. Diese haben eine Sortenreinheit von mindestens 98%. Somit fallen bei der ordnungsgemäßen Verwertung/ Recycling im Ausland (gemäß Stand der Technik) nur geringe Mengen an aussortierten Störstoffen an.

Über diese reinen Kunststoffabfälle hinaus werden in relevantem Umfang Mischabfälle exportiert, die hohe Kunststoffanteile enthalten. Dies sind brennbare Abfälle (Brennstoffe aus Abfällen, EWC 19 12 10) oder Abfälle aus der mechanischen Behandlung („Sortierreste", EWC 19 12 12). Diese Abfälle bleiben allerdings in Europa, abnehmende Anlagen sind in der Regel skandinavische Heizkraftwerke. Behördliche Notifizierungen liegen hierfür derzeit im Umfang von knapp 150.000 Tonnen vor, denen Notifizierungen für den Import von etwa 110.000 Tonnen gegenüberstehen. In welchem Maß diese

Notifizierungen ausgeschöpft werden, ist eine wirtschaftliche Entscheidung der beteiligten Unternehmen.

b) Im Inland recycelt?

Belastbare Daten für SH können nicht angegeben werden (s. Antwort zu II). Kunststoffrecycling ist ein mehrstufiger Vorgang, beginnend mit der Sortierung über eine Aufbereitung und Herstellung von Regranulaten bis zu deren Verwendung zur Herstellung von Kunststoffprodukten in der verarbeitenden Wirtschaft. In SH gibt es neben Anlagen zur Sortierung auch Anlagen zur weiteren Aufbereitung vor einer stofflichen Verwertung von Kunststoffabfällen. Der Landesregierung sind vier größere derartige Verwertungsanlagen mit einer genehmigten Durchsatzkapazität von etwa 180.000 t/a in SH bekannt. Der Einsatz der dort gewonnenen Rezyklate findet dann häufig an anderer Stelle, d. h. in anderen Bundesländern oder im Ausland statt.

c) Im Inland verbrannt?

Aufgrund der beschriebenen Zuordnung von Kunststoffabfällen zu einer Vielzahl von Abfallschlüsseln (z.T. als Bestandteil von Gemischen mit anderen Werkstoffen) und nur stichprobenartiger Prüfung von Daten der Abfallentsorgungsanlagen liegen der Landesregierung hierzu keine Informationen vor.

Grundsätzlich wird bei der Verbrennung von Abfällen in energetische Verwertung oder thermische Beseitigung unterschieden. Werden Kunststoffabfälle in energieeffizienten Müllverbrennungsanlagen mit Energieauskopplung verbrannt, wird dies abfallrechtlich als zulässige energetische Verwertung eingestuft.

d) Im Inland deponiert?

Laut Deponieverordnung dürfen organische Abfälle in Deutschland schon seit 2005 nicht mehr abgelagert werden.

V. Hat das Ministerium Kenntnis über Statistiken über den Export von Plastikmüll? Wenn ja, In welche Länder wird exportiert und was geschieht dort mit dem Plastikmüll? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 4)
In welcher Form wird Plastikmüll aus Schleswig-Holstein und aus Deutschland insgesamt exportiert und in welche Staaten und was passiert mit dem Plastikmüll in diesen Staaten? (SPD, Frage 5, Teil 2)

Die Landesregierung verfügt nicht über belastbare Statistiken zum Export von Kunststoffabfällen. Offizielle Statistiken für Deutschland werden vom UBA (Umweltbundesamt) veröffentlicht (https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik). Daraus geht bspw. hervor, dass insgesamt deutlich mehr Abfälle nach Deutschland importiert als aus Deutschland exportiert werden. Notifizierungspflichtige Kunststoffabfälle werden nach dieser Tabelle aus Deutschland gar nicht exportiert. Für nicht notifizierungspflichtige Abfälle basieren die Daten auf Auswertungen des Statistischen Bundesamtes nach Zollcodes (siehe „Zeitreihe Export von nicht notifizierungspflichtigen Abfällen nach Warengruppen“ auf der o.g. UBA-Seite). Demzufolge wurden 2017 1.218.349 t Kunststoffabfälle exportiert, wobei diese Angabe nicht nach Empfängerstaaten differenziert wird. Differenziertere Angaben enthält die in der Vorbemerkung angeführte Bundestagsdrucksache.
Der Export von Kunststoffabfällen ohne Notifizierung ist grundsätzlich nur zum Zwecke der Verwertung zulässig. Sofern eine ordnungsgemäße Verwertung im Empfängerland nicht erfolgt, liegt ein Verstoß gegen Abfallrecht vor, der sowohl durch den Exporteur (bspw. schlechtere Qualität als vereinbart) oder den Importeur (keine Durchführung des vertraglich vereinbarten Recyclings) verursacht sein kann.

VI. Wie werden die Exporte bisher kontrolliert? Wer kontrolliert den Export von Plastikmüll aus Schleswig-Holstein? In welchem Umfang finden Kontrollen statt? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 5)
In welchem Umfang finden Kontrollen des Exportes von Plastikmüll aus Schleswig-Holstein statt und wer ist für die Kontrolle zuständig? (SPD, Frage 7)

Die Gesellschaft zur Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen (GOES mbH, Neumünster) ist nach § 11 Landesabfallwirtschaftsgesetz in Verbindung mit § 7 der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach abfallrechtlichen Vorschriften für abfallbehördliche Aufgaben auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Abfallverbringung zuständig. Zum Aufgabenspektrum der GOES gehört – neben dem Vollzug der Rechtsregelungen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung - auch die Überwachung der internationalen Abfalltransporte, soweit das Land SH betroffen ist. Dazu wurde in 2017 ein risikoorientierter Kontrollplan nach § 11a AbfVerbrG bzw. Art 50 VVA für die Jahre 2017 bis 2019 aufgestellt und mit anderen Behörden abgestimmt. Darin sind auch Kunststoffexporte nach Südostasien aufgeführt und priorisiert.

Die GOES führt regelmäßige und stichprobenartige Anlagenkontrollen bei den Exporteuren und Importeuren von Kunststoffabfällen durch. Weiterhin werden gemeinsame Transportkontrollen mit der Polizei, dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) und dem Zoll auf der A7, in südlicher Richtung, zum Hamburger Hafen durchgeführt. Im Jahr 2019 wurden bisher 11 Transportkontrollen durchgeführt, wobei ca. 130 Abfalltransporte per LKW kontrolliert wurden. Bei diesen Kontrollen wurden keine Verstöße festgestellt, lediglich kleinere formale Fehler in den mitgeführten Unterlagen. Weiterhin wurden 10 abfallwirtschaftliche Betriebe stichprobenartig kontrolliert, darunter vier Betriebe, welche Kunststoffabfälle umschlagen, erzeugen und z. T. exportieren. BAG, Zoll und Wasserschutzpolizei (WSP) führen eigene Kontrollen durch (WSP HH auch Transporte aus SH).
Mit Hilfe des deutschlandweit in allen Abfallbehörden eingesetzten IT-Systems ASYS überwacht die GOES seit Frühjahr 2019 alle gemäß § 53 KrWG registrierten Händler und Makler von nicht gefährlichen und gefährlichen Abfällen aus Schleswig-Holstein und fordert qualitative und quantitative Mengenbilanzen über die Herkunft und den Verbleib von grenzüberschreitend transportierten Abfällen ab.

VII. Auf welche Art und Weise profitiert die Müllbranche von dem anfallenden Plastikmüll und den unterschiedlichen Verwertungs- oder Vernichtungsarten? (SPD, Frage 4)

Die Landesregierung hat keine Kenntnisse über die wirtschaftlichen Kalkulationen von Unternehmen der Entsorgungsbranche und kann die Frage daher nur eingeschränkt beantworten.

Die Unternehmen der Abfallwirtschaft sind auf allen Gebieten der Kreislauf- und Abfallwirtschaft tätig, von der Abfalleinsammlung über den Transport, die Sortierung und Aufbereitung bis hin zur Abgabe an die verarbeitende Wirtschaft oder die Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle. Sofern es sich dabei nicht um öffentliche Unternehmen handelt, üben die Unternehmen diese Tätigkeiten selbstverständlich aus, um Gewinne zu erzielen. Die Aufgaben von öffentlich-rechtlichen Unternehmen der Abfallwirtschaft umfassen dagegen auch die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit und sind kostendeckend wahrzunehmen.

Die Abfallwirtschaft hat sich über die Jahre von einer Beseitigungswirtschaft hin zur Kreislaufwirtschaft gewandelt. Abfallrechtliche Ziele sind nunmehr, natürliche Ressourcen zu schonen und Abfälle umweltverträglich zu bewirtschaften. Dabei spielen die nachhaltige Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes sowie die Ressourceneffizienz eine wesentliche Rolle. Diese Ziele werden in einigen Rechtsvorschriften durch Verwertungs- bzw. Recyclingquoten untermauert.

Die auf dem Gebiet des Recyclings tätigen Unternehmen werden bei ihrer Tätigkeit neben den vorgegebenen Quoten und den Abfallqualitäten beeinflusst von den Kosten der energetischen Abfallverwertung und den Preisen von Primärrohstoffen. Dies bedeutet, die Sortierung und Aufbereitung zu Sekundärrohstoffen muss im Idealfall günstiger sein als die „schlichte“ Abfallverbrennung der unsortierten Abfälle, und die gewonnenen Sekundärmaterialien müssen möglichst günstiger sein als Primärrohstoffe. Die Kreislaufwirtschaft ist - wie andere Wirtschaftsbereiche auch - global arbeitsteilig organisiert.

VIII. In welcher Form unterstützt Deutschland die Staaten bei der Verwertung oder Vernichtung des exportierten Plastikmülls? (SPD, Frage 6)

Die Bundesumweltministerin Svenja Schulze hat zur aktuellen „Plastik-Debatte" in einem Statement dargelegt, welche Projekte auf internationale Ebene angestrebt werden:
„.... Wir wollen andere Staaten dabei unterstützen, Abfälle richtig zu entsorgen und Abfälle zu vermeiden. Viel Müll fließt über die Flüsse in die Meere. 90 Prozent dieses Mülls stammt aus zehn großen Flüssen in Asien und Afrika. Hier wollen wir darum als erstes ansetzen: mit Leuchtturmprojekten zur Abfallentsorgung an Land zusammen mit unseren Partnerländern - damit der Müll gesammelt und richtig entsorgt wird und gar nicht erst ins Meer gelangt. Wir fangen dieses Jahr mit zwei Projekten in Indien und einem in Vietnam an. Dafür stehen uns ab 2019 insgesamt 50 Millionen Euro zur Verfügung. Das wollen wir so angehen, dass sich unsere Partnerländer untereinander vernetzen und sich diese Leuchtturmprojekte möglichst weltweit verbreiten."
https://www.bmu.de/meldung/statement-von-bundesumweltministerin-svenja-schulze-zur-aktuellen-plastik-debatte/

Auf der Vertragsstaatenkonferenz zum Baseler Übereinkommen (BÜ) wurden Beschlüsse zu Verschärfungen des BÜ zur Verbringung von Kunststoffabfällen beschlossen. So dürfen in Zukunft Kunststoffabfälle nur noch frei gehandelt werden, wenn sie fast störstofffrei und zum Recycling bestimmt sind. Diese Beschlüsse sind zunächst noch in europäisches Recht (VVA und ggf. nationales deutsches Recht) umzusetzen. Außerdem werden die Vertragsparteien in einem Beschluss aufgefordert, die Vermeidung und umweltgerechte Behandlung von Kunststoffabfällen national deutlich zu stärken. Es wurde zudem eine Partnerschaft zu Kunststoffabfällen zwischen Vertragsparteien und Nichtregierungsorganisationen eingerichtet, u.a. zur Durchführung von Pilotprojekten zur Sammlung und zum Recycling.

IX. Wie beurteilt die Landesregierung die rechtliche Möglichkeit für ein generelles Verbot des Exports von Plastikmüll aus Deutschland? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 6)

Ein generelles Exportverbot für Kunststoffabfälle aus Deutschland ist weder aus wirtschaftlicher noch aus umweltpolitischer Sicht wünschenswert. Sortenreine und

saubere Kunststofffraktionen – die teilweise Produktqualität haben und damit auch hohe Verkaufserlöse erzielen - sind ein weltweit stark nachgefragtes Handelsgut, das strengen Qualitätskriterien und Handelsvorgaben unterliegt. Solche Materialfraktionen unterliegen zum Teil nicht mehr dem Abfallrecht, oder es fehlen zumindest nachvollziehbare Einwandsgründe (nach VVA), um solche Transporte zu untersagen. Der Export sollte nach Auffassung der Landesregierung weiterhin frei möglich sein. Etwaige Exportverbote sollten nicht national, sondern auf europäischer Ebene beschlossen werden.

X. Wie beurteilt die Landesregierung die praktische Möglichkeit des vollständigen Verbleibs allen Plastikmülls im Inland? Welche Recyclingkapazitäten bestehen bereits, bzw. welche Recyclingprodukte werden hergestellt? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 7)
In welchem Umfang wären zusätzliche Recycling- und Entsorgungskapazitäten zu schaffen? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 8)
Welche Folgen hätte ein Verbot des Exports von Plastikmüll aus Deutschland, für Schleswig-Holstein, Deutschland, die EU und die importierenden Staaten? (SPD, Frage 8)

Ein vollständiger Verbleib aller Kunststoffabfälle im Inland ist nicht wünschenswert (weder aus wirtschafts- noch aus umweltpolitischer Sicht). Siehe Antwort auf Frage 6. Vollständige Erkenntnisse über Recyclingkapazitäten für Kunststoffe im Inland hat die Landesregierung nicht. In der Regel ist Kunststoffrecycling ein mehrstufiger Vorgang, so dass sehr unterschiedliche Recyclinganlagen zu betrachten wären, von den Sortieranlagen für gemischte Abfälle bis hin zu Produktions- und Abfüllanlagen.

Verschiedenen Veröffentlichungen in der Fachpresse ist zu entnehmen, dass sowohl quantitativ wie insbesondere auch hinsichtlich der Qualität der erzeugten Sekundärrohstoffe die Recyclingwirtschaft in Deutschland und Europa auszubauen ist. Dies wird entscheidend sein, um abfallrechtlich geforderte absehbar höhere Recyclingquoten einhalten zu können. Diese Situation würde durch einen vollständigen Verzicht auf den Export von Kunststoffabfällen vermutlich verschärft. Nach Einschätzung der Landesregierung würden die inländischen Recyclingkapazitäten für den Fall eines vollständigen Exportstopps aktuell demnach nicht ausreichen. Quantifizieren lässt sich diese vermutete Lücke allerdings nicht.

Der Aufbau von Verwertungskapazitäten ist im Wesentlichen unternehmerischer Initiative überlassen. Insoweit wird sich - zumindest bei den sortenreinen, hochwertigen Fraktionen - entsprechend den Marktmechanismen ein Gleichgewicht einstellen zwischen Kapazitäten und Stoffströmen im In- und Ausland. Auf europäischer Ebene wird durch die Kunststoffstrategie der Kommission an besseren Rahmenbedingungen für eine Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe gearbeitet. Gemäß der Kunststoffstrategie müssen bis 2030 alle Kunststoffverpackungen in der EU recycelbar oder wiederverwendbar sein. Die Landesregierung unterstützt dieses Engagement.

Zu Sekundärrohstoffen aufbereitete Kunststoffabfälle finden Verwendung in ganz unterschiedlichen Kunststoffprodukten. Rezyklate werden schon heute als Spritzguss-Kunststoff z.B. für Rohre und Drainagerohre, für Fassadenverkleidungen, Profile, Paletten, Bau- und Farbeimer verwendet. Im Bereich der Verpackungen werden Rezyklate (zu 100% oder anteilig) z.B. für Reinigungsmittelflaschen oder in PET-Flaschen eingesetzt. Marketingentscheidungen wie z. B. der Trend der Nutzung von farbigen PET-Getränkeflaschen führt zu einem zusätzlichen Aufwand bei der Sortierung und behindert den Rezyklateinsatz bei der Herstellung neuer Getränkeflaschen.

Verunreinigte, gemischte oder gar gefährliche Kunststoffabfälle werden weit überwiegend bereits heute im Inland entsorgt, insbesondere energetisch verwertet. Seit Jahren wird in der Fachpresse und gegenüber dem MELUND auch von Wirtschaftsbeteiligten allerdings von Engpässen bei Kapazitäten der thermischen Abfallbehandlung berichtet. Ein Anstieg nicht recyclingfähiger Kunststoffabfälle würde die Situation verschärfen.

XI. Welche Alternativen gibt es zur Nutzung von Plastik und welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung zur Reduzierung von Plastikmüll? (SPD, Frage 9)

Kunststoffe haben häufig Eigenschaften, die sie für viele Anwendungen besonders attraktiv machen. Dies ist der Hauptgrund für ihre breite Verwendung. Durch großmaßstäbliche industrielle Herstellung sind Kunststoffe überdies in der Regel sehr kostengünstig, was im Übrigen ihr Recycling wirtschaftlich erschwert.

Über Alternativen zu Kunststoffen sollte überall dort nachgedacht werden, wo

- die Polymere selbst oder die verwendeten Additive schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit oder die Umwelt haben können,
- die Kunststoffe nicht oder nur sehr aufwändig recycelt werden können oder
- das Risiko besteht, dass die Kunststoffe in die Umwelt gelangen und dort langsam zu Mikroplastik abgebaut werden.

Auch wenn die Kunststoffe nur eine sehr kurze Nutzungsphase haben (bspw. bei Verpackungen) und ein Recycling einen hohen Aufwand hervorruft, sollte aus Gründen der Ressourcenschonung nach Alternativen gesucht werden.

Die Landesregierung unterstützt Maßnahmen auf europäischer, Bundes- und Landesebene, die das Ziel der Reduzierung der Kunststoffverwendung verfolgen. So begrüßt die Landesregierung die so genannte „Einweg-Kunststoffrichtlinie“[1] und wird sich für eine ambitionierte nationale Umsetzung einsetzen. Auf der Insel Föhr hat sie aus Mitteln der Umweltlotterie das Modellprojekt „Plastikfrei wird Trend!“ des BUND gefördert. Maßnahmen, die eine Kreislaufführung von Kunststoffen unterstützen würden, wären bspw.:

- eine Vereinheitlichung der verwendeten Kunststoffe (Art, Additive, Farben),
- Vorgaben für einen Mindest-Rezyklatanteil oder
- Abgaben auf Primärkunststoffe, um Rezyklate am Markt wettbewerbsfähiger zu machen.

Im Rahmen der Beschaffung von Verbrauchsmaterialen für alle Dienststellen des Landes (zentral über die GMSH) geht die Landesregierung mit gutem Beispiel voran. Mit jeder neuen Ausschreibung werden u. a. nachhaltige (ökologische und soziale) Anforderungen hinsichtlich Beschaffenheit, Herkunft, Recyclingfähigkeit und dort wo möglich auch eine Lebenszykluskostenbetrachtung durchgeführt. Ziel ist, Kunststoff- und Einwegprodukte tunlichst nicht zu beschaffen und dort wo es unumgänglich ist, nur solche aus nachwachsenden Rohstoffen bzw. aus Rezyklaten zu nutzen. Hierbei wird das zu beschaffende Produkt hinsichtlich seiner Auswirkungen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Entsorgung betrachtet. Dabei spielt auch eine Rolle, ob man Einweg durch Mehrweg ersetzen kann.

---

[1] Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (AmtBl L 155/1 vom 12.06.2019).

XII. Welche unmittelbaren Folgen ergeben sich nach Einschätzung der Landesregierung aus den kürzlich gefassten Beschlüssen zum Plastikmüll im Rahmen der Basler Konvention? (regierungstragenden Fraktionen, Frage 9)

Für aufbereitete sortenreine Kunststoffabfälle mit Produktqualität wird der kürzlich gefasste Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz zum Basler Übereinkommen nach Einschätzung der Landesregierung keine Auswirkungen haben. Diese haben einen hohen Marktwert von über 500 € / Mg und werden deshalb im In- und Ausland weiterhin stark nachgefragt. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sie in die Umwelt gelangen.
Der Beschluss zielt hingegen auf die Verhinderung von Exporten von Kunststoffabfällen minderer Qualität (gemischte Fraktionen, ggf. mit Verunreinigungen und Störstoffen) ab. Kunststoffe dürfen so in Zukunft nur noch frei gehandelt werden, wenn sie fast störstofffrei und zum Recycling bestimmt sind. Andere Kunststoffabfälle dürfen nach Umsetzung der aktuellen Beschlüsse in europäisches Recht nicht mehr aus der EU exportiert werden. Dies ist sowohl aus umwelt- wie wirtschaftspolitischer Sicht zu begrüßen.
Unmittelbare Auswirkungen dieser Beschlüsse gibt es jedoch nicht. Dafür ist der Beschluss zunächst noch in europäisches Recht (VVA und ggf. nationales deutsches Recht) umzusetzen und dann u.a. durch verstärkte Überwachungsaktionen der zuständigen Vollzugsbehörden zu vollziehen. Diese Rechtsumsetzung und die behördlichen Kontrollen können zur Aufdeckung entsprechender illegaler Verbringungen und damit ggf. auch zu einem Anstieg der Abfälle zur energetischen Verwertung in Deutschland führen.

Mit freundlichen Grüßen

Jan Philipp Albrecht