

## Förderung des Rezyklatmarktes mit Kunststoffen – Eindrücke aus der UMK Sonderarbeitsgruppe „Rezyklateinsatz (RESAG)“ der Umweltministerkonferenz der Länder.

Langfassung des Interviews mit den Initiatoren Harald Notter, Ministerialrat im Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg und Hans-Joachim Peters, Referatsleiter Abfallwirtschaft, Rechtsangelegenheiten im Umweltministerium des Landes Brandenburg aus dem Newsletter der ZSVR vom 12. Mai 2021.

Auf Initiative der Länder Brandenburg und Baden-Württemberg haben sich die Umweltministerinnen, -minister, -senatorinnen und der -senator der Länder im November 2020 entschlossen, die Sonderarbeitsgruppe „Rezyklateinsatz stärken“ (RESAG) zu gründen. Ziel ist es, den Rezyklateinsatz in Kunststoffverpackungen zu fördern. Unter Kooperation mit Industrie und Handel sollen kurz- bis mittelfristig praxistaugliche Maßnahmen entwickelt werden.



Bildquelle MLUK

Harald Notter, Ministerialrat im Bundesland Baden-Württemberg, ist einer der Initiatoren der Sonderarbeitsgruppe „Rezyklateinsatz stärken“ (RESAG). Als Leiter des Referats Kreislaufwirtschaft/ Recht im Umweltministerium Baden-Württemberg arbeitet der gelernte Jurist seit über zwölf Jahren an der Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft in Deutschland. In den Jahren 2015 und 2016 war Notter zudem Vorsitzender der LAGA Ausschüsse für Produktverantwortung (APV) und Abfallrecht (ARA). Notter: *„Je mehr wir eine Kreislaufwirtschaft der Stoffströme betreiben und anstreben, von Produkt zu Abfall und wieder zu Produkt, desto mehr müssen wir darauf achten, unvermeidbare Schadstoffe auszuschleusen und unschädlich zu machen, damit sie sich nicht in einem Kreislauf anreichern können.“*



Bildquelle MLUK

Seit 1. Oktober 2020 ist Hans-Joachim Peters Referatsleiter für Abfallwirtschaft und Rechtsangelegenheiten im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg. Eine seiner ersten Amtshandlungen in dieser Funktion war, sich gemeinsam mit den FachkollegInnen aus Baden-Württemberg für die Gründung einer UMK-Sonderarbeitsgruppe „Rezyklateinsatz stärken“ (RESAG) einzusetzen. Zuvor war er viele Jahre technischer Abteilungsleiter des Südbrandenburgischen Abfallzweckverbands, dem größten kommunalen Entsorger des Landes Brandenburg. Als technischer Abteilungsleiter hat er sich besonders für die Themen der getrennten Erfassung von Wertstoffen aus Haushalten und Kleingewerben eingesetzt.

***Herr Notter, was waren für Baden-Württemberg die Hauptgründe, die Initiative bzw. die UMK Sonderarbeitsgruppe „Rezyklatinsatz stärken“ ins Leben zu rufen?***

Seit drei Jahren ist das Thema Kunststoffe insbesondere durch die Bilder über die Meeresverschmutzung zu einem emotionalen Highscore-Thema geworden. Handel und Hersteller stehen unter dem Druck ihrer Kunden, auch von der Politik werden Lösungen erwartet. Hersteller und Handel haben gemeinsam beachtliche Expertenrunden gebildet. In Baden-Württemberg wurde eine Projektgruppe Kunststoffe aufgestellt, welche umfassend fast alle Themen der Kunststoffnutzung und -entsorgung bearbeitet. Doch es macht keinen Sinn, wenn alle Akteursgruppen getrennt nach Lösungen suchen, denn es kommt auf die richtigen Rahmenbedingungen an.

Das Thema zeigt den Widerspruch auf: Einerseits gibt es an Menge und Qualität nicht ausreichende Rezyklate, andererseits wird der Markt mit mittelmäßigen Rezyklaten überschwemmt. Wenn dann noch Rohöl billig ist, sind politische Rahmenvorgaben unverzichtbar. Der Markt allein richtet es – einmal mehr – nicht von allein, wie man sieht. Und es ist wichtig, dass auch die Wirtschaftspolitik, und nicht die Umweltpolitik allein das Thema als zukunftsrelevant begreift – endlich, möchte man anfügen.

Es sind sich fast alle Akteure einig, dass die Lösung (bei Vorliegen einer geordneten Abfallverwertung und -entsorgung) sicherlich nicht im „Verteufeln“ von Kunststoffen zu suchen ist. Denn sieht man mal von sicherlich vielen Vermeidungspotenzialen etwa durch Mehrweg ab, sind fast alle anderen bekannten Stoff-Alternativen weniger ökologisch als Kunststoffe, insbesondere Papier oder gar biobasierte Kunststoffe. Deswegen greift auch das „Plastiktütenverbot“ des Bundes eindeutig zu kurz. Besonders grotesk ist, dass viele umweltbewegte Menschen eine Lösung des Problems bei bioabbaubaren Kunststoffen sehen. Natürlich würden wir uns das bei der bereits eingetretenen Meeresvermüllung wünschen. Aber im Falle einer funktionierenden Abfallwirtschaft wäre das eine Ressourcenverschwendung und „Selbstvernichtung und -beseitigung“ von Wertstoffen auf der untersten Stufe der Abfallhierarchie, die wir doch eigentlich glaubten überwunden zu haben.

Fast alle Akteure aus Wirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Wissenschaft und Politik wollen beim Thema Kunststoff wirklich Lösungen. Deshalb hatten wir zunächst am 8. September 2020 in Stuttgart einen „openminded workshop“ veranstaltet. Bei ihm diskutierte ein ausgewählter bundesweiter Kreis aller relevanten Akteure über die wichtigsten und schnellstmöglichen Maßnahmen. Nicht bei allen Teilthemen gab es Übereinstimmung, aber das Thema „Rezyklateinsatz und Marktgängig-Machung“ war bei allen das unumstrittene TOP-Thema, ohne dass es keine Fortschritte für die Kreislaufwirtschaft vor allem in Sachen Kunststoff geben wird. Da sich ein einzelnes Bundesland bei diesem mindestens auch europäischen Thema verheben würde, hat die UMK auf Betreiben des Landes Brandenburg und Baden-Württemberg diese „Sonderarbeitsgruppe“ zum Rezyklateinsatz gegründet, was auch seitens der UMK deutlich macht, dass dieses Thema einer Sonderanstrengung bedarf.

**Welche Ziele haben Sie sich konkret gesteckt? Was ist aus Ihrer Sicht mit welchem Zeithorizont besonders wichtig zu erreichen?**

Zunächst fokussieren wir uns auf unseren Auftrag gemäß dem Beschluss der Umweltministerkonferenz vom November 2020. Dieser besagt, dass wir binnen zwölf Monaten Lösungen erarbeiten sollen, wie den Recyclingmarkt von Kunststoffen besser in Gang bringen zu können. Angesichts der Komplexität des Themas ist das ein sehr knapper Zeithorizont. Wichtig für unsere Arbeit ist allerdings, dass wir nicht am Anfang eines Prozesses stehen, sondern bereits diverse Aktivitäten, insbesondere in der Wirtschaft aber auch in der Politik, aufgenommen wurden – sei es im Bereich der Normung oder in der Verbesserung der Sortierfähigkeit und dem Recycling.

Wichtige Stichworte sind hier die Kunststoffmarkierung und das chemische Recycling. Gerade beim chemischen Recycling ist aber eine konstruktive Vorsicht bei der vorschnellen Beurteilung von „neuen Wundertechniken“ geboten: Nur wenn es ökologisch und wirtschaftlich ist, aber auch großtechnisch machbar, kann es eine prima Alternative zur bloßen thermischen Verwertung von Kunststoffen werden. Einige wenige Akteure glauben, das chemische Recycling in Konkurrenz, also anstelle des werkstofflichen Recyclings aus wirtschaftlichen Gründen etablieren zu können, weil werkstoffliches Recycling bei strengen Quoten teuer ist. Das schadet dem chemischen Recycling, wie Reaktionen z.B. der DUH zeigen, obwohl das chemische Recycling in Konkurrenz zur thermischen Verwertung wirklich ein Quantensprung werden könnte. Wir sehen die Befassung mit dem chemischen Recycling nicht als Hauptaufgabe von RESAG an, weil wir schnelle Lösungen brauchen und nicht die Hoffnung auf neue Technik.

Die EU-Kommission hat im Frühjahr 2018 ihre Kunststoffstrategie bekannt gegeben. Im November 2018 hat das BMU seinen 5-Punkte-Plan für weniger Plastik und mehr Recycling veröffentlicht. Die Wirtschaft hat z. B. im Bereich der Normung wichtige Arbeiten auf den Weg gebracht, um Kunststoffrezyklate durch standardisierte Qualitäten marktfähig zu machen.

Insofern stehen wir nicht am Anfang. Das besondere des Kunststoffrecyclings ist, dass es eine äußerst komplexe Materie ist. Kein Werkstoff ist so vielfältig wie Kunststoff und wird in derart vielen Bereichen verwendet. Eine große Herausforderung wird es sein, hier intelligente und effiziente Lösungen zu entwickeln, welche möglichst die breite Anwendungspalette von Kunststoffmaterialien angemessen berücksichtigen. Und klar ist auch: Die Ministerien selbst verfügen nicht über das ausreichende Know-how und die Praxiskenntnisse, um sich quasi am grünen Tisch geeignete Rahmenbedingungen auszudenken.

Deshalb ist die Sonderarbeitsgruppe eine Chance für alle Akteure, am Ende der Politik entsprechende fachkundige Vorschläge zu machen – auf dem Gutachtensmarkt gibt es bereits einiges dazu. Mit RESAG scheint es erstmals in Deutschland einen Tisch in Deutschland zu geben, an dem tatsächlich alle Akteure der circular economy, also von Designer, Hersteller bis Rezyklataufbereiter, ob Verpackungen oder Nichtverpackungen, zusammensitzen und versuchen, den Stoffkreislauf gemeinsam zu schließen. Wir moderieren mit der Sonderarbeitsgruppe den Prozess, sind sehr gespannt und hoffen, der UMK am Ende wunschgemäß praxistaugliche Vorschläge für Rahmenbedingungen übergeben zu können.

***In Deutschland werden jährlich rund 14 Millionen Tonnen Kunststoffe zu Produkten verarbeitet. Dabei kommt der Rezyklateinsatz noch deutlich zu kurz. Wie ist es aus Ihrer Sicht umzusetzen, dass die Industrie und Handel verstärkt auf Rezyklate setzen? Wie werden Sie die Praxistauglichkeit der Impulse, die Sie setzen wollen, sicherstellen?***

Das besonders im Handel bereits ein Umdenken stattfindet, sehen wir in den Ladenregalen. Immer häufiger werben Hersteller und so auch der Handel bei seinen Eigenmarken mit Produkten aus Kunststoffrezyklaten. Recycling hat sich zu einem wichtigen Marketingfaktor entwickelt. Vielleicht ist das Thema Nachhaltigkeit doch viel mehr in den Köpfen der Menschen angekommen, als viele Akteure noch bis vor kurzem dachten.

Derzeit gibt es jedoch keine einheitlichen Kennzeichnungen, welche Rezyklate verwendet wurden und es ist auch kein Nachweis über die eingesetzten Rezyklate zu führen. Daher müssen entsprechende Regelungen für den Nachweis des Rezyklateinsatzes implementiert werden. Hier wird von besonderer Bedeutung sein, auch durch verbraucherfreundliche Kennzeichnungen Transparenz zu schaffen und dadurch faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bestimmte Materialien sich besonders leicht recyceln lassen (z. B. Produktionsabfälle und Fehlchargen aus Monomaterialien aus der Industrie, PET-Rezyklate aus der Sammlung von Einweggetränkeflaschen) und andere nur mit größerem Aufwand recycelt werden können (z. B. Kunststoffabfälle aus der Sammlung der dualen Systeme).

Dies müsste sich auch im Preis der Rezyklate widerspiegeln. Dies ist in der Praxis allerdings nur bedingt der Fall, da Hersteller nicht bereit sind, für Rezyklate mit akzeptabler Qualität deutlich höhere Preise zu bezahlen, als sie für Neuware zahlen müssten.

Dieses Dilemma zeigt, dass allein auf Freiwilligkeit der Wirtschaft basierend das Recycling von Kunststoffen auf einem bestimmten Niveau auch für die nächsten Jahrzehnte verharren würde. Hier müssen neue und vermutlich auch regulatorische Ansätze ins Spiel gebracht werden, um nennenswerte Fortschritte zu erzielen. Das fängt schon bei den entsprechenden Qualitätsstandards für die Verwendung von Kunststoffen an. Nicht jede Haushaltsreiniger-Kunststoffflasche muss die Qualität von Lebensmittelverpackungen haben.

Was wir vom Handel erfahren, bestärkt uns auch in der Hoffnung, dass es dereinst auch zu einer Wertstoffsammlung kommen wird. Die VerbraucherInnen wollen nämlich nicht nur Verpackungen recycelt wissen und die Kunststoffprodukte in den Restmüll werfen müssen. Mit dieser „Glaubwürdigkeitslücke“ kämpfen nämlich alle Bemühungen des Handels beim Ringen um nachhaltige Kunden.

Die EU-Kommission hat als eine ihrer ersten Amtshandlungen im Dezember 2019 den EU-Green-Deal ausgerufen und mit ihm den neuen Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft. Damit wird in der EU der Weg hin zu einer stärkeren Kreislaufwirtschaft gezeichnet. Durch Aktivitäten auf verschiedenen Gebieten soll auch das Recycling von Kunststoffabfällen sowie der Einsatz von Kunststoffrezyklaten verbessert werden. Mit einem bundesweiten Dialog zu diesem Thema bietet sich in der UMK-Sonderarbeitsgruppe die besondere Gelegenheit, substantielle Vorschläge zu erarbeiten, die durch die an der RESAG beteiligten Akteure in die weiteren politischen Prozesse auch auf EU-Ebene eingebracht werden können.

Vielleicht muss ganz am Ende auch ein Umdenken stattfinden, wie wir das bei der Metallerzeugung schon erleben: Die Frage darf nicht sein, wieviel Rezyklat ich dem „Virgin“-Rohstoff beimengen muss oder kann, sondern wieviel „Virgin“-Rohstoff ich am Ende dem wiedergewonnenen Recyclingprodukt noch hinzufügen muss. Wir werden über viele Fragen in den vier Arbeitspaketen diskutieren müssen: Warum setzen sich bereits marktgängige Kunststoffmarkierungen verschiedener Technologien nicht schneller durch? Das würde

vermutlich einen Quantensprung für die Recyclingqualität bedeuten – denn es könnten nicht nur recyclingfähige Teile erkannt werden, sondern auch – andersherum – Störstoffe markiert werden. Spannend wird es auch, wie sich die Akteure in der RESAG zur EU-Plastiksteuer positionieren, die von der EU als bloße Einnahmequelle geschaffen wurde. Wird sie bei der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten zum Segen des Rezyklateinsatzes und der Kreislaufwirtschaft zu einer wirklichen Lenkungswirkung verwendet, oder verstreicht dies als Chance am Ende?

***Herr Peters, was hat das Umweltministerium Brandenburg bewogen, zusammen mit dem Umweltministerium Baden-Württemberg die Sonderarbeitsgruppe ins Leben zu rufen?***

Das Brandenburger Umweltministerium hat im Oktober 2020 seinen 7-Punkte-Plan für einen besseren Umgang mit Kunststoffen veröffentlicht. Kunststoffe sind in den vergangenen Jahren sehr in die Kritik geraten. Problem sind aber weniger Kunststoffmaterialien an sich, sondern der unachtsame Umgang mit diesen. Die Berichte über illegale Entsorgungen von Verpackungsabfällen auch aus Deutschland in süd-ostasiatischen Staaten Anfang 2019 haben uns vor Augen geführt, dass selbst ein Land wie Deutschland mit einer flächendeckend gut ausgebauten Entsorgungsinfrastruktur in gravierender Weise zur Vermüllung unseres Planeten beitragen kann.

Ein erster richtiger Schritt kann hier sein, über stärkere Regulierungen beim Export von Kunststoffabfällen nachzudenken. Die hohen Investitionskosten für effiziente Sortier- und Recyclingtechnologien sind ein wesentlicher Indikator dafür, dass es sich hier wirtschaftlich gesehen um Abfälle und nicht um wertvolle Sekundärrohstoffe handelt. Insofern ist eine stärkere Überwachung derartiger Abfallströme durchaus gerechtfertigt. Erst durch die hochwertige Aufbereitung von Kunststoffabfällen können entsprechende Qualitäten erzeugt werden, welche sich zur Vermarktung eignen.

Aber auch hierzulande müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden, die das Recycling wettbewerbsfähig machen. Hier müssen auch effiziente Mechanismen geprüft werden, wie die thermische Entsorgung von Kunststoffabfällen perspektivisch auf das nötigste beschränkt werden kann. Eine derartige Aufgabe kann nicht allein durch den abfallrechtlichen Vollzug von Getrennthaltungspflichten z. B. aus der Gewerbeabfallverordnung erreicht werden, da das hierfür erforderliche Personal in den Behörden fehlt. Gleichzeitig müssen entsprechende Absatzwege für erzeugte Kunststoffrezyklate vorhanden sein, da sonst das Recycling ohne Sinn wäre. Rahmenbedingungen und Gesetzesvollzug sind sicherlich entscheidende Faktoren, aber wie sagte schon der Schriftsteller St. Exupéry: „Wenn Du ein Schiff bauen willst, dann trommle nicht Männer zusammen, um Holz zu beschaffen, Aufgaben zu vergeben und die Arbeit einzuteilen, sondern lehre die Männer die Sehnsucht nach dem weiten, endlosen Meer.“ Aber Sehnsucht allein wird auch in der Sonderarbeitsgruppe nicht reichen: Wir brauchen am Ende konkrete umsetzbare und praxisnahe Vorschläge. Alle Erfahrungen zeigen, dass Vollzug nur so gut sein kann, wie die Gesetze vollzugstauglich und glaubwürdig sind.

***Die Auftaktsitzung der RESAG war im März 2021. Wie sehen die ersten Schritte aus? Was planen Sie bis wann mit welchen Mitteln zu erreichen?***

Die Umweltministerien von Brandenburg und Baden-Württemberg haben Anfang März in einem Auftaktgespräch mit wichtigen Vertretern aus Entsorgungswirtschaft und verarbeitender Industrie die aktuelle Lage besprochen und einen Fahrplan für die nächsten zwölf Monate für die RESAG entwickelt.

Zunächst sollen in einer fünfmonatigen Gruppenphase bis September 2021 die Themen Erfassung, Recyclingtechnologien, Gütesicherung, Qualitätsanforderungen, Absatzmärkte, Markttransparenz, Ökologie, Nachhaltigkeit und Produktsicherheit diskutiert werden. Die einzelnen Themen sind dabei inhaltlich zusammengefasst auf vier Arbeitsgruppen verteilt worden. An die Gruppenphase wird die Ergebnisphase anschließen, bei der die verschiedenen Lösungsansätze zu einem Gesamtkonzept zusammengefügt werden sollen. Unser Ziel ist es, dass die beteiligten Akteure nicht nur ihren inhaltlichen Input in die UMK-Sonderarbeitsgruppe einbringen, sondern dass die Akteure sich auch mit dem Ergebnis identifizieren können, ohne damit nur den kleinsten gemeinsamen Nenner anstreben zu wollen. Hier setzen wir in hohem Maße auf die Kooperation der beteiligten Akteure, um ein tragfähiges Gesamtkonzept erstellen zu können.

In der jüngeren Vergangenheit hat sich oft genug gezeigt, dass heutzutage umstrittene Themen lieber liegengelassen werden als mutig eine Entscheidung auch mal strittig zu riskieren. Manchmal sind aber keine Entscheidungen schlechter als schnelle Entscheidungen, die man im Zweifel nachbessern kann. Deswegen wäre es schon sehr wünschenswert, dass RESAG möglichst breit getragene Vorschläge macht, die nicht in den Mühlen der Umsetzung steckenbleiben.

***Wie sprechen Sie die Hauptakteure in diesem Thema an und welche Motivationsmechanismen werden aus Ihrer Sicht benötigt, um die gesteckten Ziele zu erreichen?***

Zu unserer Freude ist die Bereitschaft der Wirtschaft zur Mitwirkung in der RESAG sehr groß. Für die Arbeitsgruppenphase haben uns bereits über 80 Akteure aus großen und mittelständischen Unternehmen sowie Verbänden, Wissenschaft und Politik ihre Mitwirkung zugesichert. Dies zeigt, dass die Motivation in der Wirtschaft und Gesellschaft für entsprechende Veränderungen vorhanden ist. Dabei kommt es gewiss nicht auf die Menge an, sondern auch auf die „richtigen“ Akteure. Da sind wir auf gutem Weg.

Entscheidend ist, dass wichtige Player von Handel und Herstellern gemeinsam mit der Entsorgungswirtschaft über Probleme reden und nicht jeder nur wie oft in der Vergangenheit in seiner Sphäre.

Sinnbildlich wird dies auch in der Teilnahme von BDI und BDE/BVSE symbolisiert. Deswegen sind auch einige Landes-Wirtschaftsministerien in RESAG vertreten, beim BMWi hoffen wir noch auf die Einsicht, dass das Thema wirtschaftspolitisch hohe Relevanz hat und sich doch noch zu einer Teilnahme entschließt.

Wenn der BDE in seinen Wahlbausteinen die Kreislaufwirtschaft (ohne Entsorgung) im Wirtschaftsministerium verankert sehen will, dann scheint das auf ein Defizit hinzuweisen. Jedenfalls ist es nun dringend an der Zeit das „Wie“ der Veränderungen aufzuzeigen, um eine echte Kreislaufwirtschaft und somit einen besseren Umgang mit Kunststoffen zu erreichen.

Die EU will es, die deutschen Akteure wollen es, weil auch sie darin ihre wirtschaftliche Zukunft sehen und die Politik scheint so aufgeschlossen wie lange nicht mehr für neue Vorschläge zu sein. Eigentlich können wir uns kein Scheitern leisten. An Motivation scheint es – so jedenfalls unser Eindruck – bei keinem der Akteure zu fehlen.