

## Hintergrundpapier

# Das Duale System im Überblick

### Allgemeine Informationen

Glasflaschen, Kartons, Dosen oder Plastikfolien – in der EU möchte man alle Arten von gebrauchten Verpackungen sammeln, um sie zu recyceln. Für Deutschland als rohstoffarmes Land gewinnen Sekundärrohstoffe immer mehr an Bedeutung. Verpackungen aus Weißblech und Aluminium kann man einschmelzen und neu verarbeiten. Aus Plastikverpackungen werden z. B. Autoarmaturen, Fleece-Pullover, Pflanzpaletten usw. Altpapier und Altglas sind der Hauptrohstoff der Papier- und Glasindustrie. Haushalte sollen also ihre gebrauchten Verpackungen getrennt voneinander in Glas-Container, blaue oder gelbe Tonnen werfen.

Neben der kommunalen Getrenntsammlungspflicht, die im Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt ist und das getrennte Sammeln von *Bioabfällen, Kunststoff, Metall, Papier, Glas, Textilabfällen, (ab 01.01.2025), Sperrmüll und gefährlichen Abfällen* vorschreibt, ist auch für gewerbliche Siedlungsabfälle (sog. haushaltsnahe Gewerbeabfälle)<sup>1</sup> eine Getrennthaltung- und -sammelpflicht in der Gewerbeabfallverordnung geregelt.

Für gebrauchte Verkaufs-Verpackungen sind die Dualen Systeme zuständig.

In der Abfallwirtschaft bezeichnet das Duale System die „haushaltsnahe Sammlung und Entsorgung von gebrauchten Verkaufsverpackungen“<sup>2</sup> und stellt neben der öffentlichen Abfallentsorgung ein weiteres (duales) Entsorgungssystem, speziell für Verpackungen dar. Die Beteiligungspflicht gilt jedoch nicht für alle Verkaufsverpackungen: Bestimmte schadstoffhaltige Füllgüter, pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen, Mehrwegverpackungen oder Verpackungen die im gewerblichen Bereich anfallen, wenn sie nicht zu sogenannten PEGAS (Privaten Endverbrauchern gleichgestellten Anfallstellen) gehören, sind davon ausgenommen.<sup>3</sup>

Nach dem Verpackungsgesetz kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen aus Metallen und Kunststoffen gemeinsam mit den Leichtverpackungen, die in Verantwortung der dualen Systeme liegen, verlangen. Sowohl die finanzielle als auch die organisatorische Verantwortung für seinen Anteil an diesem Wertstoffgemisch liegt dann beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Mit dem Inkrafttreten der Verpackungsverordnung Anfang der 90er Jahre, wurde das Duale System mit dem ersten privatrechtlichen Anbieter, dem „Grünen Punkt“ eingeführt. Das Verpackungsgesetz, das die Verpackungsverordnung 2019 abgelöst hat, führt die Verantwortung der Händler und Hersteller für die Entsorgung und Verwertung ihrer Verpackungen weiter und hat die Anforderungen an sie deutlich erhöht. Heute gibt es zehn Unternehmen, die das Duale System in Deutschland organisieren.<sup>4</sup>

### Funktionsweise des Dualen Systems

Finanziert wird das Duale System durch **Beteiligungsentgelte** von Industrie und Handel. Die Höhe des Lizenzgelds richtet sich nach Gewicht und Material der Verpackung. Natürlich findet bei der Lizenzierung der Materialeinsatz der Verpackungen seine Berücksichtigung. Einen

<sup>1</sup> Zu den Endverbrauchern zählen neben den privaten Haushalten auch die „vergleichbare Anfallstellen“ wie Gaststätten, Hotels, Verwaltungen, Krankenhäuser, Schulen, Freiberufler, aber auch Kinos, Opern und Museen, sowie Freizeitparks, Sportstätten oder Raststätten. Je nach Anfallmenge zählen auch Bauernhöfe und Handwerksbetriebe dazu.

Unternehmen können unter bestimmten Voraussetzungen ein eigenes, von den dualen Systemen unabhängiges Rücknahmesystem für Verkaufsverpackungen bei bestimmten Anfallstellen (z. B. Kantinen, Hotels, Handwerksbetrieben usw.) betreiben (sogenannte „Branchenlösungen“). Die rechtliche Grundlage ist das Verpackungsgesetz (VerpackG).

<sup>2</sup> <https://m.halle.de/de/Verwaltung/Umwelt/Abfall-und-Abwasser/Abfallberatung/Entsorgungsratgeber-08951/#Verpackung>

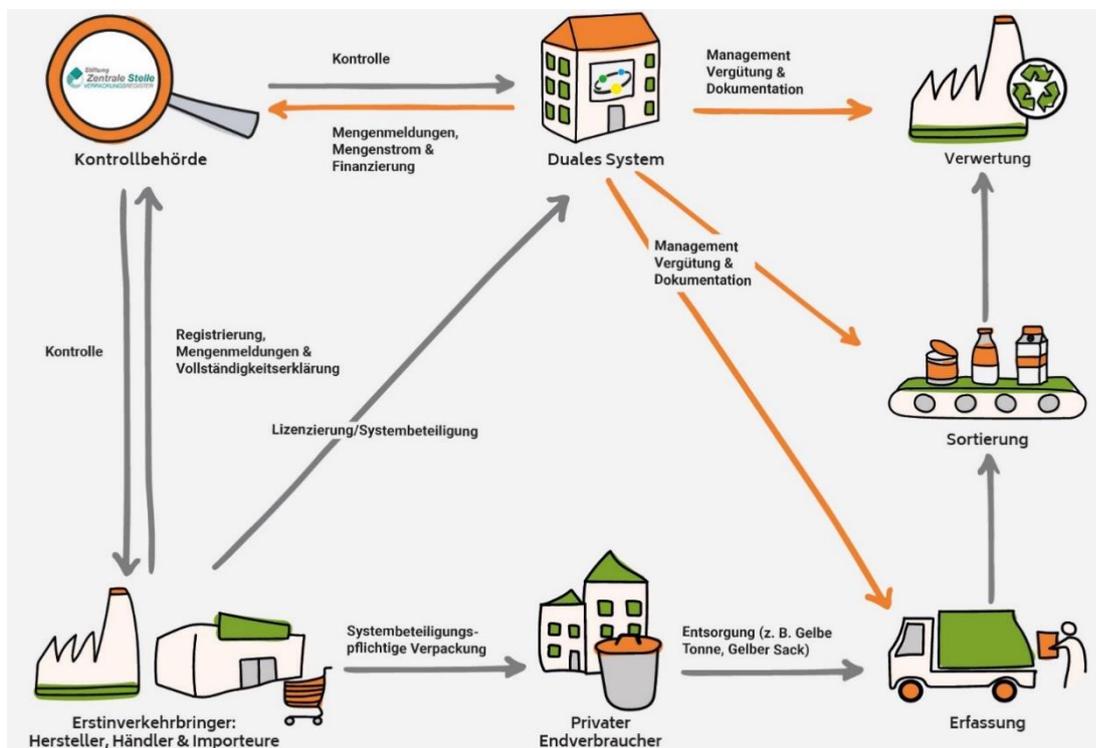
<sup>3</sup> [Juraforum.de: https://www.juraforum.de/lexikon/duales-system-abfallwirtschaft-und-das-duale-system-deutschland](https://www.juraforum.de/lexikon/duales-system-abfallwirtschaft-und-das-duale-system-deutschland)

<sup>4</sup> [Bellandvision: https://www.bellandvision.com/de/beratung-service/faq/das-duale-system](https://www.bellandvision.com/de/beratung-service/faq/das-duale-system)

<sup>5</sup> [Statista: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/858384/umfrage/marktanteile-der-betreiber-von-dualen-systemen-in-deutschland/](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/858384/umfrage/marktanteile-der-betreiber-von-dualen-systemen-in-deutschland/)

viel entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Lizenzkosten hat aber die Komplexität und der damit verbundene Aufwand bei der Verwertung des Materials innerhalb des Recyclingprozesses. So schafft das Duale System einen Anreiz, Verpackungsmaterialien zu optimieren und ökologischer zu gestalten. Dieser Anreiz wurde allerdings erst mit dem Verpackungsgesetz (VerpackG) für die Dualen Systeme verpflichtend (vergleiche VerpackG § 21).

Insgesamt belaufen sich die jährlichen Lizezeinnahmen der Dualen Systeme auf etwa eine Milliarde Euro.<sup>5</sup> Kontrollbehörde und Meldestelle ist die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR).<sup>6</sup> Sie übernimmt unter anderem die Aufgaben, die Produktverantwortlichen zu registrieren, für Transparenz und Rechtsklarheit zu sorgen, die Erfüllung der Recyclingquoten und die Förderung von nachhaltigen Verpackungen zu überwachen.



Quelle: Bellandvision.

Das Verpackungsgesetz fordert, wie auch sein Vorgänger, die Verpackungsverordnung, bei der Wertstoffeffassung eine Anpassung an vorhandene kommunale Sammelsysteme. Daher sind diese bundesweit unterschiedlich ausgestaltet.<sup>7</sup> Sammlung, Transport und Sortierung der Verpackungsabfälle werden nicht durch die dualen Systeme sondern von beauftragten Entsorgungsunternehmen organisiert. Hierfür starten die dualen Systeme sogenannte „Ausschreibungsrunden für die Sammelaufträge“ mit einer Regel-Laufzeit von drei Jahren.<sup>8</sup>

Die Grundlagen der jeweiligen Ausschreibungen werden für jedes sogenannte Vertragsgebiet in Abstimmungsvereinbarungen zwischen den Öffentlich-Rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) und den Dualen Systemen festgeschrieben.

Die Entsorgungsunternehmen bewerben sich auf der Grundlage der Abstimmungserklärungen und den sogenannten Systembeschreibungen für die Sammlung und den Transport der

<sup>5</sup> Germantech/AHK: <https://germantech.ru/de/germany/dual/financing/#:~:text=Insgesamt%20belaufen%20sich%20die%20j%C3%A4hrlichen%20Lizezeinnahmen%20der,Dualen%20Systeme%20auf%20rund%20eine%20Milliarde%20Euro.>

<sup>6</sup> Stiftung Zentralstelle Verpackungsregister: <https://www.verpackungsregister.org/>

<sup>7</sup> Umweltbundesamt: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/produktverantwortung-in-der-abfallwirtschaft/verpackungen/verpackungsgesetz#verfolgung-und-ahndung-von-ordnungswidrigkeiten>

<sup>8</sup> EUWID: <https://www.euwid-recycling.de/news/wirtschaft/verpackungssammlung-duale-systeme-starten-am-3-april-neue-ausschreibung-090323/>

Abfälle zum Umschlagplatz. Der Anbieter mit den wirtschaftlich günstigsten Konditionen erhält den Auftrag. In vorgegebenen Abständen werden dann die Sammelbehälter in den Vertragsgebieten geleert oder eingesammelt und zu den Sortier- oder Aufbereitungsanlagen gebracht. In Ausnahmefällen erfolgt auch eine Direktanlieferung durch den Sammler an die Sortieranlagen. Die Sortierung wird in der Regel auch durch die Dualen Systeme ausgeschrieben. Jedoch kann hier jedes Duale System seine Ausschreibungsbedingungen weitestgehend individuell gestalten.

Die Sortierung der Stoffe erfolgt durch verschiedene Techniken. Grundsätzlich wird der Materialstrom über Zuführungsbänder, Trommelsiebe, Steigebänder usw. transportiert. Die Trennung der Materialströme erfolgt dann u.a. über Druckluftdüsen, Magnetabscheider, Infrarot-Trenner, Windsichter usw.. Die dualen Systeme konnten im Jahr 2021 rund 6,0 Mio. Tonnen Verpackungsabfälle aus dem Endverbrauch verwerten.<sup>9</sup>

Laut Zahlen des Öko-Instituts tragen die dualen Systeme mit der Verwertung von Glas-, Papier- und Leichtverpackungen dazu bei 1,95 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr einzusparen.<sup>10</sup>

### Recyclingquoten im Dualen System und Kritik

Das Verpackungsgesetz (VerpackG) hat für alle Verpackungsmaterialien Verwertungsquoten definiert. In einem jährlichen Mengenstromnachweis dokumentieren die Dualen Systeme die Erfüllung ihrer Pflichten. Inhalt sind alle Daten über die Sammlung, Sortierung und Verwertung der in Deutschland gesammelten und verwerteten Verkaufsverpackungen. Der Nachweis wird der Zentralen Stelle und auf Verlangen der zuständigen Landesbehörde (oder einer anderen, von der Landesbehörde bestimmten Institution) vorgelegt.<sup>11</sup>

**Seit dem 1. Januar 2022** gelten die folgenden Verwertungsquoten für duale Systeme<sup>12</sup>, die sich auf die Beteiligungsmenge beziehen:

<b>Verpackungen aus Glas, Aluminium, Papier und eisenhaltige Metalle müssen zu 90 Prozent dem Recycling zugeführt werden.</b>
Verpackungen aus Kunststoff zu 63 Prozent (werkstoffliche Verwertung).
Getränkekartonverpackungen zu 80 Prozent.
Sonstige Verbundverpackungen zu 70 Prozent.

Ergänzt wurden die Recyclingvorgaben mit einer Recyclingquote von 50 Prozent bezogen auf alle in der Sammlung der Leichtverpackungen erfassten Abfälle. Die Quotenvorgaben wurden bisher in der Regel eingehalten. Die Quoten werden regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Bis zum **31.12.2025** müssen mindestens 65 Prozent aller Verpackungsabfälle, das betrifft nicht nur die in der Verantwortung der Dualen Systeme befindlichen gebrauchten Verkaufsverpackungen, recycelt werden. Bis zum **31.12.2030** steigt die Recyclingquote, ebenso für alle Verpackungen, auf 70 Prozent.<sup>13</sup> Die EU bringt gerade eine neue Verpackungsverordnung auf den Weg. Das bestehende Verpackungsgesetz wird dann nach den Vorgaben einer neuen EU-Verpackungsverordnung angepasst.

Um die realen Recyclingquoten in Deutschland zu erhöhen hat die Bundesregierung im Jahr 2019 ein neues Verpackungsgesetz beschlossen und umgesetzt. Damit wurde die bisherige Verpackungsverordnung abgelöst. Die neuen Regeln sollen stärkere Anreize setzen auf

<sup>9</sup> Mülltrennung wirkt: [https://www.muelltrennung-wirkt.de/fileadmin/user\\_upload/Presse/Factsheets\\_und\\_Studien/221216\\_Duale\\_Systeme\\_Faktenblatt.pdf](https://www.muelltrennung-wirkt.de/fileadmin/user_upload/Presse/Factsheets_und_Studien/221216_Duale_Systeme_Faktenblatt.pdf)

<sup>10</sup> Öko-Institut: [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Duale\\_Systeme\\_Oekobilanz\\_Endbericht.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Duale_Systeme_Oekobilanz_Endbericht.pdf)

<sup>11</sup> Verpackungsgesetz: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/>

<sup>12</sup> Umweltbundesamt: [https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfall-arten/verpackungsabfaelle\\_-\\_anspruchsvollere-verwertungs-vorgaben-durch-das-verpackungsgesetz](https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfall-arten/verpackungsabfaelle_-_anspruchsvollere-verwertungs-vorgaben-durch-das-verpackungsgesetz)

<sup>13</sup> Umweltbundesamt: [https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfall-arten/verpackungsabfaelle\\_-\\_eu-vorgaben-zur-verwertung-werden-erhoht](https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfall-arten/verpackungsabfaelle_-_eu-vorgaben-zur-verwertung-werden-erhoht)

recyclingfreundliche Verpackungen zu setzen. Doch auch das neue Gesetz ist und war starker Kritik ausgesetzt. So kritisierte die Deutsche Umwelthilfe, dass sich das Verpackungsgesetz stärker auf das Recycling von Abfällen beziehe, als auf das Hauptziel, diesen an erster Stelle gänzlich zu vermeiden. Je nach Interessenlage wird das Gesetz aber auch als zu lasch bezeichnet und strengere und rechtlich verpflichtende Vorgaben für Produktdesign und Verwendung von Recyclingmaterial werden gefordert. Der Umweltverbund BUND ist darüber hinaus der Meinung, dass die Vorgaben derzeit noch schwer kontrolliert werden können.<sup>14</sup>

Perfekt ist das System noch nicht. Analysen zeigen, dass die Effizienz der Sammelsysteme und der Verwertung von Verpackungsabfällen weiter verbessert werden kann und muss. So könnten durch die Anwendung der neusten Techniken in der Sortierung z.B. aus Kunststoffverpackungen deutlich mehr Rezyklate der Verwertung zugeführt werden.

Unbestritten ist aber auch, dass führende Unternehmen, die Sortieranlagen in Deutschland betreiben, bereits Sortiertechnik nach dem neuesten technischen Entwicklungsstand einsetzen und permanent verbessern.

Würden zusätzlich noch sowohl die Qualitäten als auch die Erfassungsmengen der Wertstoffe steigen, dann erhöht sich auch das Potential für die Verwertung.<sup>15</sup> Auch das Umweltbundesamt kritisiert das bisher unausgeschöpfte Potenzial.

Um die realen Recyclingquoten zu steigern, muss sich also Einiges ändern. Die Industrie muss mit besserem Produktdesign, wie der geplanten Ökodesign-Richtlinie, die Wiederverwertung der Verpackungsabfälle verbessern. Das Grundprinzip in diesem Zusammenhang lautet: Verbraucher und Entsorger können alleine keinen Kreislauf herstellen. Aber auch der Bürger und die Gewerbebetriebe müssen bei der Mülltrennung besser werden, denn noch immer landet zu viel in der falschen Tonne oder noch schlimmer: in der Umwelt.

###

### Über ALBA:

ALBA ist einer der führenden Umweltdienstleister und Rohstoffversorger in Europa. Das Unternehmen erzielt einen jährlichen Umsatz von rund 1,35 Milliarden Euro (2022) und beschäftigt insgesamt 5.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Weitere Informationen zu ALBA finden Sie unter [www.alba.info](http://www.alba.info).

### Medienkontakte:



**Dr. Matthias Hochstätter**  
Leiter Unternehmenskommunikation  
Mail: [Matthias.Hochstaetter@alba.info](mailto:Matthias.Hochstaetter@alba.info)



**Veronika Schmitt**  
Referentin Unternehmenskommunikation  
Mail: [Veronika.Schmitt@alba.info](mailto:Veronika.Schmitt@alba.info)

<sup>14</sup> FAZ: <https://www.faz.net/aktuell/generation-plastik/plastik-recycling-in-deutschland-wie-ist-die-recyclingquote-15782613.html>

<sup>15</sup> Umweltbundesamt: [https://www.umweltbundesamt.de/medien/veroeffentlichungen/texte/37-2018\\_sammelsysteme-verpackungen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/medien/veroeffentlichungen/texte/37-2018_sammelsysteme-verpackungen.pdf)