

Bundesministerium
für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Bundesminister Carsten Schneider
11055 Berlin

Name Prof. Dr. Uli Paetzel
Abteilung Präsident
Zeichen xxx
Telefon +49 201 1042200
E-Mail paetzel.uli@eglv.de
Datum 19. Dezember 2025

P-Recycling

Sehr geehrter Herr Bundesminister Schneider,

Lieber Carsten,

die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. unterstützt das Ziel der Phosphorrückgewinnung aus Klärschlämmen ausdrücklich. Phosphor ist ein endlicher und als kritisch eingestufte Rohstoff, dessen Rückgewinnung einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcensicherung, zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft sowie zur Verringerung externer Abhängigkeiten leistet. Die mit der Novellierung der Klärschlammverordnung eingeschlagene Zielrichtung ist daher fachlich richtig und umweltpolitisch geboten.

Gleichzeitig sieht sich die DWA als technisch-wissenschaftlicher Fachverband und als Interessenvertretung einer Branche, die die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben operativ zu leisten hat, in der Verantwortung, auf eine zunehmende Diskrepanz zwischen dem geltenden rechtlichen Zeitplan und der tatsächlichen Umsetzbarkeit in der Fläche hinzuweisen. Nach intensiver Befassung mit der Thematik in den zuständigen Fachgremien sowie im engen Austausch mit Betreibern, Ländern, Vollzugsbehörden, Entsorgungswirtschaft und Anlagenherstellern kommt die DWA zu dem Ergebnis, dass die verpflichtende Umsetzung der Phosphorrückgewinnung ab dem 1. Januar 2029 unter den derzeitigen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht realistisch erreichbar ist.

Zentrale Voraussetzung für eine fristgerechte Umsetzung ist die rechtzeitige Verfügbarkeit ausreichender Kapazitäten zur Phosphorrückgewinnung aus Klärschlammverbrennungsaschen. Nach den der DWA vorliegenden und auch vom Umweltbundesamt herangezogenen Abschätzungen ist jedoch davon auszugehen, dass bis zum Jahr 2029 lediglich Kapazitäten für die Phosphorrückgewinnung aus etwa einem Drittel der anfallenden Aschen zur Verfügung stehen werden. Hemmend wirken dabei insbesondere die trotz frühzeitiger Technologieentwicklung nach wie vor bestehenden großen technischen Schwierigkeiten hinsichtlich der unterschiedlichen Verfahren. Trotz einer Vielzahl von erfolgreichen und vielversprechenden Pilotierungs- und Forschungsprojekten stellt insbesondere die Skalierbarkeit der unterschiedlichen Rückgewinnungsverfahren weiterhin eine technische

Herausforderung dar. In der Konsequenz fehlen Erfahrungswerte hinsichtlich großtechnischer Verfahren und damit auch für viele Entsorger eine verlässliche Entscheidungsgrundlage, auf welcher sie sich für ein Verfahren und damit für eine Investitionsstrategie entscheiden können. Vor diesem Hintergrund ist selbst bei einem optimistischen Ausbaupfad nicht erkennbar, wie die verbleibenden Mengen ordnungsgemäß und ohne erhebliche Brüche in der Entsorgungssicherheit einer Rückgewinnung zugeführt werden sollen. Dies betrifft insbesondere Regionen ohne bestehende oder konkret geplante Rückgewinnungsanlagen sowie Betreiber, die auf überregionale Verbundlösungen angewiesen sind.

In diesem Zusammenhang wird häufig auf die Möglichkeit der Zwischenlagerung von Klärschlammverbrennungssaschen verwiesen. Aus Sicht der DWA stellt die Zwischenlagerung jedoch keine tragfähige Brückenstrategie dar, sondern kann allenfalls, als kurzfristige Notlösung betrachtet werden. Sie ist mit erheblichen technischen, wirtschaftlichen und genehmigungsrechtlichen Risiken sowie aufwendigen abfall- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verbunden. Zudem erfordert sie große und geeignete Flächen, deren Disponibilität auf Grund der sinkenden Verfügbarkeit von Deponien bzw. Deponieflächen in Frage zu stellen ist. Hinzu kommen langfristige Verantwortungs- und Haftungsfragen bei mehrjähriger oder gar jahrzehntelanger Lagerung. Insgesamt werden durch eine Zwischenlagerung erhebliche Kosten verursacht, die schnell zweistellige Millionenbeträge erreichen können. Eine gesetzliche Verpflichtung, die faktisch in großem Umfang auf Zwischenlagerung hinausläuft, widerspricht dem Ziel einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft und birgt die Gefahr erheblicher volkswirtschaftlicher Fehlsteuerungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass für Anlagen zur Phosphorrückgewinnung von der Standortentscheidung über Planung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Genehmigung, Ausschreibung, Bau und Inbetriebnahme in der Praxis Zeiträume von fünf bis sieben Jahren realistisch sind, vielfach auch darüber hinaus. Diese Zeiträume überschreiten die verbleibende Zeit bis 2029 deutlich. Vor diesem Hintergrund besteht bereits heute keine ausreichende Zeitreserve mehr, um bis zum Stichtag eine flächendeckende und rechtssichere Umsetzung zu gewährleisten, zumal parallel umfangreiche Investitionen in die thermische Klärschlammbehandlung, den Ausbau von Monoverbrennungsanlagen sowie in Transport- und Logistikketten erforderlich sind.

Darüber hinaus setzt eine nachhaltige Phosphorrückgewinnung zwingend voraus, dass die zurückgewonnenen Stoffe auch verlässlich verwertet werden können. Der hierfür notwendige Markthochlauf ist bislang jedoch nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Insbesondere die düngerechtliche Einordnung phosphorhaltiger Rezyklate, die Festlegung verbindlicher Qualitätsanforderungen sowie die Anerkennung geeigneter Ausgangsstoffe sind bislang nicht abschließend geklärt. Ohne einen funktionsfähigen und rechtssicheren Absatzmarkt fehlt die wirtschaftliche Grundlage für Investitionen in großtechnische Rückgewinnungsanlagen. Der

notwendige Markthochlauf lässt sich nicht administrativ erzwingen, sondern benötigt Zeit, Planungssicherheit und geeignete politische Flankierung.

In der aktuellen Diskussion wird zudem vorgeschlagen, die bestehende Frist durch eine sogenannte Fondslösung zu flankieren. Danach sollen diejenigen Verpflichteten, die ab 2029 nicht unmittelbar Phosphor zurückgewinnen können, stattdessen in einen Fonds einzahlen. Aus Sicht der DWA stellt dieser Ansatz jedoch keine geeignete Alternative zu einer realistischen Anpassung des Umsetzungszeitpunkts dar. Eine Fondslösung würde die bestehenden strukturellen Probleme – insbesondere fehlende Kapazitäten, lange Genehmigungs- und Bauzeiten sowie ungeklärte Markt- und Rechtsfragen – nicht lösen, sondern lediglich finanziell überdecken. Sie würde faktisch zu einer dauerhaften Sonderabgabe für einen Großteil der Betreiber führen, ohne dass diese den Ausbau eigener Kapazitäten tatsächlich beschleunigen könnten, da die zentralen Hemmnisse nicht finanzieller, sondern planerischer, genehmigungsrechtlicher und marktbezogener Natur sind.

Darüber hinaus birgt eine Fondslösung erhebliche Risiken für Akzeptanz, Verwaltungsaufwand und Gebührenstabilität. Die Erhebung, Verwaltung und Verteilung der Fondsmittel würde einen zusätzlichen bürokratischen Komplex schaffen und die ohnehin angespannte Gebührenlage weiter belasten. Zugleich bestünde die Gefahr erheblicher regionaler und struktureller Ungleichbehandlungen zwischen sogenannten First-Movern und denjenigen, die aus objektiven Gründen – etwa aufgrund fehlender Standorte oder Verbundpartner – nicht früher umsetzen können. Aus Sicht der DWA wäre eine solche Konstruktion ordnungspolitisch problematisch und systemfremd zur bisherigen Ausgestaltung der Abwasserentsorgung.

Hinzu kommt, dass eine Fondslösung den notwendigen Markthochlauf nicht verlässlich fördern würde. Investitionen in großtechnische Rückgewinnungsanlagen erfordern langfristige Planungssicherheit über Auslastung, Stoffströme und Absatzmärkte. Temporäre oder unsichere Zuschüsse aus einem Fonds können diese Sicherheit nicht ersetzen. Die DWA sieht daher die Gefahr, dass eine Fondslösung Investitionsentscheidungen eher verzögert als beschleunigt und damit dem eigentlichen Ziel der Phosphorrückgewinnung zuwiderläuft.

Aus Sicht der DWA besteht daher insgesamt die ernsthafte Gefahr, dass der derzeitige Zeitplan in Verbindung mit einer Fondslösung zu kurzfristigen Notlösungen, zu ungeordneten und kostenintensiven Übergangskonstruktionen sowie letztlich zu deutlich höheren Belastungen für Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahler führt, ohne dass die Ziele der Phosphorrückgewinnung schneller oder besser erreicht werden. Eine Anpassung des Umsetzungszeitpunkts würde dagegen ermöglichen, die erforderlichen Investitionen koordiniert, technisch ausgereift und wirtschaftlich tragfähig zu realisieren und damit die Kreislaufführung von Phosphor dauerhaft sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund bittet die DWA das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, den gesetzlichen Umsetzungszeitpunkt für die verpflichtende Phosphorrückgewinnung um zehn Jahre zu verschieben. Für Anlagen mit einer Ausbaugröße von 100.000 Einwohnerwerten und mehr würde dies eine Verschiebung von 2029 auf das Jahr 2039 bedeuten, entsprechend angepasst für die nachfolgenden Anlagengrößen. Eine solche Anpassung stellt aus Sicht der DWA keine Abkehr vom Ziel der Phosphorrückgewinnung dar, sondern ist vielmehr die Voraussetzung dafür, dieses Ziel realistisch, effizient und dauerhaft zu erreichen. Dabei gilt es zu beachten, dass Unternehmen, die trotz der bestehenden Unsicherheit bereits investiert und eine Vorreiterrolle eingenommen haben, kein Nachteil entsteht, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass eine Refinanzierung dieser Investitionen allein über die Gebührenumlage nicht möglich sein wird. Hier wiegt die derzeitige Unsicherheit hinsichtlich der Gebühren- und Entgeltfähigkeit derartiger Investitionen besonders schwer.

Daher hält die DWA es auch unabhängig von einer Fristverschiebung für zwingend erforderlich, die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeitnah weiterzuentwickeln. Hierzu zählen insbesondere eine rechtssichere Klärung der Gebühren- und Entgeltfähigkeit aller Vorlauf-, Investitions- und Betriebskosten, eine Weiterentwicklung des Düngerechts zur Schaffung eines funktionsfähigen Marktes für Phosphor-Rezyklate sowie die gezielte Förderung des großtechnischen Hochlaufs geeigneter Rückgewinnungsverfahren. Ebenso notwendig ist eine enge Abstimmung mit den Ländern und den zuständigen Vollzugsbehörden, um Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen.

Die DWA bietet an, diese Fragen in einem fachlichen Austausch mit dem Bundesministerium und dem Umweltbundesamt sowie unter Einbindung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der betroffenen Wirtschaftszweige zeitnah zu vertiefen und gemeinsam einen realistischen und umsetzbaren Fahrplan für die Phosphorrückgewinnung in Deutschland zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Uli Paetzel

Präsident der Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA)