

Universität Passau, Innstr. 40 – 94032 Passau

Telefon	Prof. Dr. Urs Kramer 0851 509-2390 0851 509-5096 (Sekretariat)
Telefax	0851 509-375096
e-mail	urs.kramer @uni-passau.de
Datum	10.04.2024

Gutachten für b-solutions: Weiterverarbeitung und Austausch von biogenen pflanzlichen und tierischen Nebenprodukten am Beispiel der Schafwolle

A. Sachverhalt und Problemstellung

Nach Angabe der Organisation „Euregio Zugspitze Wetterstein Karwendel“ kann aus verarbeitungstechnischen Gründen für die Herstellung von hochwertigen Schafwollprodukten lediglich die saubere Rückenwolle der Schafe verwendet werden. Die hierfür unbrauchbare verschmutzte Rücken- und die gesamte Bauchwolle der Schafe muss deswegen aktuell (allein in dieser Region tonnenweise) entsorgt werden. Alternativ könnte sie aber zu hochwertigen Düngemitteln für Garten- und landwirtschaftliche Betriebe sowie für Hobby-Gärtner weiterverarbeitet werden. Um die Wolle zum Zwecke der Düngung möglichst effektiv in den Boden einarbeiten zu können, bietet es sich an, sie in Pelletform zu pressen.

Eine solche Schafwollpelletpresse wird beispielsweise in Liebenau (Oberösterreich) bereits seit zwölf Jahren betrieben. Mit den entstandenen Pellets werden Betriebe in ganz Europa beliefert, so etwa in Schweden, Norwegen, Zypern, den Niederlanden und in Deutschland.

In Deutschland gibt es solche Pelletpressen unter anderem in Dießen am Ammersee und in der Rhön. Diese werden von Schafhaltern aus ganz Deutschland mit Wolle beliefert. Für Schafhalter aus dem Landkreis Garmisch-Partenkirchen (6.600 Schafe in Garmisch-Partenkirchen, weitere 2.000 bis 3.000 Schafe im angrenzenden Tiroler Raum; die Schafe werden zweimal jährlich geschoren) ist eine Nutzung dieser Pressanlagen auf Grund der Transport- und Presskosten allerdings nach bisheriger Einschätzung nicht rentabel.

Dass im Landkreis Garmisch-Partenkirchen keine eigene Presse betrieben wird, liegt daran, dass die vom zuständigen Veterinäramt für ihre Weiternutzung (statt ihrer Entsorgung) ge-

machten Vorgaben zur Dauer und Methode der Sterilisation der Schafwolle – das ist ein langes Erhitzen mit hohem Energieaufwand oder eine Drucksterilisation durch teure Maschinen – zu kosten- und energieaufwendig wäre. Das Endprodukt wäre dann nicht mehr preisgünstig genug. Auch würde sich die geforderte Sterilisierungsart (die „Fabrikwäsche“) negativ auf die Eigenschaft als Düngemittel auswirken, da dadurch für den Dünger wichtige Bakterien vernichtet würden.

B. Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Lösungsansatz?

Auf Grund der Unwirtschaftlichkeit der Weiterverarbeitungsmöglichkeiten wird ein Großteil der aus Deutschland stammenden Schafwolle mit einer erheblichen Gesamtmenge entsorgt. Gerade im Grenzgebiet Deutschland (Bayern) – Österreich könnte hier aber über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachgedacht werden, im Rahmen derer die anfallende Schafwolle nachhaltig verwertet anstatt entsorgt wird. Dabei könnten die tierischen Nebenprodukte aus Deutschland zur Weiterverarbeitung nach Österreich transportiert werden. Die in Österreich hergestellten Produkte, im Konkreten die Schafwollpellets, könnten dann zumindest teilweise wieder nach Deutschland importiert und dort verkauft werden. Natürlich ließe es sich das auch „anders herum“ bewerkstelligen, soweit es die in Deutschland geltenden Vorschriften zu lassen, österreichische Schafwolle zur Verarbeitung nach Deutschland zu bringen und die fertigen Schafwollpellets anschließend in Deutschland und in Österreich zu vertreiben.

C. Konkret gestellte (Rechts-)Fragen

Folgende (Rechts-)Fragen, die im Rahmen des Gutachtens zu beantworten sind, sind bei der Organisation „Euregio Zugspitze Wetterstein Karwendel“ in diesem Kontext aufgekommen:

Frage 1: Wie ist die Rechtslage in Bezug auf die Verarbeitung der Schafwolle zu Düngepellets in Deutschland? Entsprechen die Vorgaben bzw. Anforderungen des für den Landkreis Garmisch-Partenkirchen zuständigen Veterinäramtes tatsächlich der geltenden Rechtslage?

Frage 2: Welche Anforderungen müssen in den anderen Regionen erfüllt werden, in denen in Deutschland bereits derartige Pelletpressen betrieben werden? Wie erfüllen die Betreiber diese Vorgaben, so dass es für sie wirtschaftlich rentabel ist? Gibt es in diesen Regionen bezüglich der Sterilisation möglicherweise (andere) Vereinbarungen mit den Veterinärämtern?

Frage 3: Welche Anforderungen stellen die Veterinärbehörden in Österreich – sind diese geringer, gleich hoch oder höher im Vergleich zu den Anforderungen in Deutschland?

Frage 4: Wie ist die Rechtslage in Bezug auf den grenzüberschreitenden Austausch von biogenen Stoffen am Beispiel der Schafwolle und in Bezug auf den Im- bzw. Export des daraus hergestellten Düngemittels im bayerisch-österreichischen Grenzraum unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Primär- (insbesondere der Grundfreiheiten) und ggf. des speziellen Sekundärrechts? Dabei ist auch auf die Frage einzugehen, ob der Verkauf von Pellets, die nicht den Sterilisierungsvorgaben des zuständigen deutschen Veterinäramtes entsprechen, zulässig ist und ob der freie Warenverkehr mit den Abfallwirtschaftsgesetzen in Konflikt steht.

D. Ergebnisse der Recherche zu den Rechtsfragen

Die in Rede stehende Thematik ist auf verschiedenen Rechtsebenen geregelt.

I. Unionsrecht

Auf europäischer Ebene gibt es zwei Verordnungen, die sich mit der Verarbeitung von Schafwolle zu Pellets als Düngemittel beschäftigen. Zum einen ist das die **Verordnung 1069/2009** über nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (hierauf basiert dann auch das deutsche „Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz“; vgl. § 1 TierNebG). Zum anderen gibt es die **Verordnung 142/2011** zur Durchführung der oben genannten Verordnung (im Folgenden: VO).¹

Insbesondere die zweite VO enthält spezielle Regelungen über die **Herstellung** von Düngemitteln aus tierischen Nebenprodukten, so dass sie im Folgenden näher betrachtet wird.² Hierbei muss zwischen **verarbeiteter** (wie z. B. Pellets) und **unverarbeiteter** Wolle (also Wolle als solcher) unterschieden werden.³

¹ Die Allgemeine EU-Düngeproduktverordnung 2019/1009 ist demgegenüber für den vorliegenden Fall nicht anwendbar; vgl. dazu ihren Art. 1 Abs. 1 lit. a.

² Mangels Anwendbarkeit (ihr Abs. 12 nimmt tierische Nebenprodukte vom Anwendungsbereich aus) wird die Richtlinie 2008/98 über Abfälle ebenfalls nicht weiter betrachtet. Urteile des *Europäischen Gerichtshofes (EuGH)* in Bezug auf das vorliegende Thema scheint es im Übrigen auch nicht zu geben.

³ Streng genommen, müsste man zwischen behandelter und unbehandelter Wolle unterscheiden (s. dazu den Anhang I zur VO 142/2011 Nr. 31). Da zur Herstellung organischer Düngemittel jedoch behandelte Wolle zu verwenden ist, die unverarbeitete Wolle unbehandelt verwendet wird und es im vorliegenden Gutachten vornehmlich um die Frage der Verwendung der Wolle als Düngemittel geht, bietet sich die Unterscheidung zwischen verarbeiteter und unverarbeiteter Wolle eher an.

Am Rande bedeutsam sind noch Vorgaben bei der Fütterung von Nutztieren mit Grünfutter von Flächen, auf die organische Düngemittel ausgebracht wurden. Hier besteht unter anderem eine Aufzeichnungspflicht: In Art. 5 Nr. 2 VO 142/2011 wird auf die im Anhang II Kapitel II der VO festgelegten Beschränkungen verwiesen, sofern Nutztiere mit Grünfutter von Flächen gefüttert werden, auf die organische Düngemittel ausgebracht wurden. Zunächst wird eine Wartezeit von mindestens 21 Tagen festgeschrieben. Ebenso wird auf das Erfordernis der Einhaltung des Art. 32 VO 1069/2009 hingewiesen. Zudem wird in Anhang VIII Kapitel IV Abschnitt 4 der VO 142/2011 eine Aufzeichnungspflicht normiert, wenn organische Düngemittel auf landwirtschaftliche Flächen ausgebracht wird.

1. Verarbeitete Wolle

Art. 22 VO 142/2011 regelt die Anforderungen an das **Inverkehrbringen und Verwenden von organischen Düngemitteln** (deren Definition findet sich in Art. 3 Nr. 22 VO 1069/2009). Demnach müssen für organische Düngemittel die in Anhang XI festgelegten Anforderungen eingehalten werden.

Während in dessen Kapitel I die Anforderungen für unverarbeitete Gülle und Folgeprodukte geregelt sind, finden sich in Kapitel II **Anforderungen an bestimmte organische Düngemittel**. Im dortigen Abschnitt 1 werden sodann direkt die **Herstellungsbedingungen** dargestellt, wobei vor allem nach der Materialkategorie zu differenzieren ist. Die Einordnung in die verschiedenen Kategorie (1–3) ergibt sich dabei aus Art. 8 VO 1069/2009. Wolle ist demnach (Nr. 1 lit. c) als Material der **Kategorie 3** (siehe Art. 10 lit. h VO 1069/2009) anzusehen.

Um aus Schafwolle organische Düngemittel herstellen zu können, muss die Wolle nach der VO bestimmten **Verarbeitungsschritten** unterzogen werden. Es gibt dabei folgende Möglichkeiten:⁴ die Fabrikwäsche oder die Verarbeitungsmethoden 1–7 (in Anhang IV Kapitel III). Das sind im Einzelnen: Jeweils aufwändige und streng vorgegebene Arbeitsschritte mit Zerkleinerung und Behandlung mit entsprechender Zeit, Temperatur und Druck. Erläuterungen dazu finden sich in Anhang XI Kapitel II Abschnitt 1 Nr. 1 lit. c VO 142/2011 und Anhang IV Kapitel III VO 142/2011. Dabei muss das Düngemittel direkt hergestellt werden. Zur Verifizierung von Methode 7 ist als Nachweis die Clostridienfreiheit erforderlich, was wohl nach den Rückmeldungen aus der Praxis nicht leicht einzuhalten ist. Ob Düngemittel mittels einer dieser Verarbeitungsmethoden hergestellt werden können und welcher Aufwand dabei entsteht, kann mangels technischen Wissens vom Gutachter nicht abschließend beantwortet werden.

Eine „andere Methode“ ist gemäß Anhang XI Kapitel II Abschnitt 1 Nr. 1 lit. b auch die Herstellung von Düngemittel aus Tierischen Nebenprodukten, die so genannten „anderen Behandlungen“ unterzogen wurden. Diese Methode muss gewährleisten, dass **keine unannehmbaren Risiken verbleiben** (so beispielsweise Anhang 1 Nr. 31 lit. c).

In Abschnitt 2 des Anhanges XI finden sich weitere Anforderungen bezüglich der bereits hergestellten organischen Düngemittel.

Ziel der Verarbeitungsschritte ist die Abtötung von Krankheitserregern und Bakterien. Die Düngemittel-Hersteller müssen dazu sicherstellen, dass vor dem Inverkehrbringen des Düngemittel-

⁴ S. dazu auch Anhang I VO 142/2011 Nr. 31 zur behandelten Wolle.

tels eine Abtötung vorgenommen wurde. Das wird in Anhang XI Kapitel II Abschnitt 1 Nr. 5 1. Spiegelstrich VO 142/2011 erwähnt. Insbesondere muss die Salmonellen-Freiheit und die Einhaltung der Grenzwerte für Enterobakterien sichergestellt sein (Anhang X Kapitel I Abschnitt I VO 142/2011). Die genannten Methoden scheinen das sicherzustellen; dennoch kann hier eine Einzelfallprüfung erforderlich sein.

Von befragten Herstellern von Düngepellets wird diesbezüglich vorgeschlagen, die Rohwolle über drei Tage bei 80–85° C und die gepressten Pellets auf 60° C zu erhitzen. Anschließend sollte eine 20-minütige Erhitzung auf 110° C erfolgen.⁵

2. Unverarbeitete Wolle

a. Verwendung unverarbeiteter Wolle als Düngemittel

Schafwolle kann nicht nur in Pelletform zum Düngen verwendet werden. Auch die **Rohwolle** eignet sich hierfür hervorragend und bietet über die Düngewirkung hinaus auch den Vorteil, Fressfeinde von den jungen Pflanzen fernzuhalten.

Anders als die Schafwolle, die zu Pellets gepresst wird, muss die Rohwolle nicht behandelt werden und kann direkt „vom Bauern nebenan“ erworben werden.

Weder in der spezielleren VO 142/2011 noch in der VO 1069/2009 finden sich ausdrückliche Vorgaben zur Verwendung unverarbeiteter Wolle. Die Zulässigkeit ihrer Verwendung kann man aber durch eine **Auslegung des Art. 32 VO 1069/2009** zum Inverkehrbringen und Verwenden von Organischen Düngemitteln und Bodenverbesserungsmitteln begründen. Die Vorschrift lautet:

„Organische Düngemittel und Bodenverbesserungsmittel dürfen in Verkehr gebracht und verwendet werden, sofern sie aus Material der Kategorie (...) 3 gewonnen werden; ...“

Unverarbeitete Schafwolle ist ein Material der Kategorie 3. Die Formulierung „gewonnen“ spielt allerdings, wie auch Art. 14 lit. d) iv) VO 1869/2009 zeigt, auf eine Verarbeitung an. Dabei scheint jedoch nicht mit in den Blick genommen worden zu sein, dass Schafwolle nicht verarbeitet werden muss, um als Düngemittel verwendet zu werden; schon das Ausgangsprodukt ist ohne einen weiteren Verarbeitungsschritt als Düngemittel tauglich. Wenn aber schon verarbeitete Wolle insoweit erfasst ist, dann gilt das (ungeachtet der Tatsache, dass in Art. 14 lit. I) VO

⁵ *Coxiella burnetti* (der Erreger des Q-Fieber) wird laut Angaben des Robert-Koch-Institutes bei Temperaturen um 72° C für 40 Stunden abgetötet. Diese Erreger sollten mit dieser Erhitzungsmethode mithin vernichtet werden.

1869/2009 die Verwendung von Materialien der Kategorie 3 „ohne Verarbeitung“ normiert ist) „**erst recht**“ für unverarbeitete Wolle.

Weiter heißt es dort:

„...gemäß den Bedingungen für Drucksterilisation oder anderen Bedingungen zur Verhinderung von Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier gemäß den Anforderungen von Artikel 15 und in Übereinstimmung mit nach Absatz 3 dieses Artikels festgelegten Maßnahmen hergestellt wurden;...“

Die Verarbeitungsschritte zur Verhinderung von Gefahren kommen bei der unverarbeiteten Wolle nicht zum Tragen. Dennoch können auch von unverarbeiteter Wolle Gesundheitsgefahren ausgehen.

Nach Art. 10 lit. n) VO 1069/2009 fällt aber nur diejenige Wolle unter die Kategorie 3, „*die keine Anzeichen einer durch dieses Produkt auf Mensch oder Tier übertragbaren Krankheiten aufweisen*“.

Folglich darf nur „**ungefährliche Wolle**“ als unverarbeitetes Düngemittel verwendet werden.

Weiterhin ist noch erforderlich, dass „...*sie aus zugelassenen oder registrierten Anlagen oder Betrieben stammen und...*“. Diese Anforderung muss mithin erfüllt werden.

Lit. d) der Vorschrift bestimmt zudem: „...*sie — im Falle von aus Material der Kategorie 2 (...)*“.

Die Lit. d) der Vorschrift ist mangels Material der Kategorie 2 allerdings hier nicht einschlägig.

b. Transport unverarbeiteter Wolle

Unabhängig von einer Direktvermarktung vom Bauern zum Nutzer macht die VO 142/2011 Vorgaben für den (grenzüberschreitenden) **Transport** der unverarbeiteten Wolle von einem Bauern zu einem Pelletpressenbetreiber.

Gemäß Art. 17 Nr. 1 VO 142/2011 müssen tierische Nebenprodukte die in Anhang VIII Kapitel I und II festgelegten Anforderungen bzw. Sammlung, Transport und Identifizierung erfüllen. Außerdem müssen gemäß Art. 17 Nr. 2 VO 142/2011 Aufzeichnungen gemäß Anhang VIII Kapitel IV geführt werden.⁶

Anhang VIII der VO 142/2011 normiert weitere Bedingungen für den Transport. Dabei sind insbesondere die Vorschriften für Fahrzeuge und Behälter in Anhang VIII Kapitel I Abschnitt 1,

⁶ Mangels Folgeprodukt (siehe unten) muss eine Kennzeichnung gemäß Art. 17 Nr. 3 VO 142/2011 nicht erfolgen.

die Identifizierung, die sich je nach explizitem Gebrauch unterscheidet (Anhang VIII Kapitel II), und die Vorschriften bezüglich der Aufzeichnung in Kapitel VI relevant.

Besondere Regelungen existieren daneben für die Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von unbehandelter Wolle, wobei hierbei Importe und Exporte von Wolle aus bzw. in Drittländer bzw. die Durchfuhr durch die EU gemeint ist.⁷

Nach Anhang XIV Kapitel 2 Abschnitt I Nr. 8 der VO 142/2011 ist dabei eine „*feste und trockene Verpackung*“ erforderlich sowie ein „*Transport auf direktem Wege, der eine Übertragung von Krankheitserregern ausschließt, ...*“. Für die Einfuhr unbehandelter Wolle ist eine Veterinärbescheinigung nicht erforderlich.

3. Art. 3 VO 142/2011

Jedenfalls mittelbar wird die vorstehende Unterscheidung hinsichtlich der Anforderungen an verarbeitete bzw. unverarbeitete Wolle auch durch Art. 3 VO 142/2011 deutlich. Dieser legt unter Verweis auf Anhang XIII Kapitel VII lit. C der VO 142/2011 den so genannten **Endpunkt** für Wolle (u. a.) fest. Ausweislich von Erwägungsgrund 35 der VO 142/2011 sowie Erwägungsgrund 22 der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 sind Produkte, die diesen Endpunkt erreicht haben, von der Kontrolle der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 ausgenommen. Grund hierfür ist, dass die Produkte mit dem Erreichen dieses Punktes **kein** (oder nur noch ein vernachlässigbares) **Risiko mehr aufweisen**.

Gemäß Anhang XIII Kapitel VII lit. C der VO 142/2011 ist der Endpunkt für Wolle in folgenden Alternativen erreicht:

„Wolle (...), die einer Fabrikwäsche unterzogen oder mittels einer anderen Methode behandelt wurden, durch die gewährleistet ist, dass keine unannehmbaren Risiken verbleiben, dürfen gemäß dieser Verordnung ohne Einschränkung in Verkehr gebracht werden.

Die Mitgliedstaaten können gemäß der vorliegenden Verordnung das Inverkehrbringen unbehandelter Wolle (...) aus Betrieben bzw. Anlagen, die gemäß Artikel 23 der Verordnung (EG)

⁷ Das ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Art. 25 Nr. 1 VO 142/2011 „*Einfuhr (...) in die Union*“ bzw. aus der Überschrift in Anhang XIV Kapitel I zur VO 142/2011: „*Einfuhr in die und Durchfuhr durch die Union*“. Dabei werden unterschiedliche Bedingungen an behandelte und unbehandelte Wolle (vgl. die Definition in Anhang I Nr. 31 zur VO 142/2011) gestellt. Für die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wolle regelt Art. 25 Nr. 2 lit. a) VO 142/2011, dass maschinell gewaschene Wolle oder mit einer anderen Methode behandelten Wolle, durch die sichergestellt wird, dass die Wolle kein unannehmbares Risiko mehr darstellt, keinen tiereseuchenrechtlichen Bedingungen unterliegt. Da eine Zusammenarbeit mit außereuropäischen Ländern aus Kostengründen derzeit von den Auftraggebern nicht gewollt ist, wurde dieser Aspekt nicht weitergehend untersucht.

*Nr. 1069/2009 registriert oder gemäß Artikel 24 Absatz 1 Ziffer i der genannten Verordnung zugelassen sind, in ihrem Hoheitsgebiet ohne Einschränkung genehmigen, wenn sie sich vergewissert haben, dass von der Wolle (...) keine unannehmbaren Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier ausgehen.*⁸

II. Nationale Rechtsvorschriften aus Deutschland

Das deutsche Recht ist für die Beantwortung der vorstehenden Fragen nicht weiter ergiebig:

Das **Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG)**, das der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 dient, sowie dessen eigene Durchführungsverordnung (**Verordnung zur Durchführung des Tierischen Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz – TierNebV**) treffen vornehmlich Regelungen für Produkte der Kategorien 1 und 2. Wolle wird darin überhaupt nicht erwähnt.⁹

Die deutsche **Düngemittelverordnung (DüMV)** befasst sich mit dem Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln. Nach ihrem § 2 (zum Geltungsbereich) gilt die Verordnung für das Inverkehrbringen von Düngemitteln, die nicht als EG-Düngemittel bezeichnet sind, sowie Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln. Sollten die unverarbeitete Schafwolle oder die Düngepellets unter diese Kategorien fallen – was hier mangels biologischer Fachkenntnisse zu den vorgenannten Kategorien nicht abschließend beurteilt werden kann¹⁰ –, so wären die Anforderungen dieser Verordnung zu beachten, wobei insbesondere in Anlage 2 Grenzwerte für die Bestandteile in Düngemitteln aufgeführt sind.

Abweichungen vom Unionsrecht (zu dieser Möglichkeit nachfolgend III.) gibt es ebenfalls nicht.

Mangels der „Ergiebigkeit“ des deutschen Rechts in Bezug auf die in diesem Gutachten zu klärenden Fragen bleibt das vorgenannte europäische Recht allein anwendbar.

⁸ Ein Problem hierbei ist allerdings, dass unklar bleibt, ob und wo für Deutschland das Inverkehrbringen unbehandelter Wolle geregelt ist. Offenbar fehlt dazu eine Regelung. Allerdings wird es praktiziert.

⁹ Die Durchführungsverordnung trifft zwar auch gewisse Regelungen für Materialien der Kategorie 3. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Materialien, die der Wolle vergleichbar sind. Das Bayerische Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (BayAGTierNebG) befasst sich schließlich nur damit, wer die Beseitigungspflicht trägt, und ist demnach hier ebenfalls nicht relevant.

¹⁰ Nach früherem Recht waren Düngemittel, die nach europäischem Recht in Verkehr gebracht werden sollten, verpflichtend mit der Bezeichnung „EG-DÜNGEMITTEL“ (in Großbuchstaben) zu kennzeichnen. Sie mussten zudem einem zugelassenen Düngemitteltyp nach EG-Recht entsprechen. Diese waren in der Anlage I der VO (EG) 2003/2003 abschließend aufgeführt. Diese Verordnung gilt allerdings heute nicht mehr. In der allgemeinen EU-Düngemittelproduktverordnung gibt es nun das „EU-Düngeprodukt“. Das ist ein Düngeprodukt, das bei seiner Bereitstellung auf dem Markt mit einer CE-Kennung versehen wird. Diese ist hier jedoch offenbar nicht anwendbar. Für EG-Düngemittel gelten aber auch die § 7 und § 9 II Nr. 2 DüMV.

Ferner wurden keine Anhaltspunkte gefunden, dass in Deutschland eine Kompetenzübertragung auf die Exekutive stattgefunden hat. Die Veterinärämter können also keine eigenen Regelungen schaffen, sondern sind an die europäischen Vorgaben gebunden.¹¹

III. Nationale Rechtsvorschriften aus anderen Staaten

Anhang XIII Kapitel VII lit. B Abs. 2 VO 142/2011 bietet den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, das Inverkehrbringen unbehandelter Wolle eigenständig oder besonders zu regeln bzw. zu erlauben. Deutschland hat davon, wie gerade unter II. gesehen, keinen Gebrauch gemacht. Eine Recherche zu (abweichenden) Regelungen in anderen ([zum Teil ehemals] europäischen) Ländern war jedoch insoweit ebenfalls wenig ergiebig.¹²

1. Österreich

Wie in Deutschland gibt es auch in Österreich in diesem thematischen Kontext ein Bundesgesetz, eine Bundesverordnung und eine Landesverordnung. Besondere Regelungen zur Herstellung von Düngemitteln aus Schafwolle finden sich dort jedoch nicht. Darüber hinaus gibt es eine Leitlinie des Bundesministeriums für Betriebe, die tierische Nebenprodukte (TNP) herstellen. Der Schwerpunkt liegt hierbei jedoch auf Heimtierfutter.

Im Rahmen der Recherche wurde zudem noch eine österreichische Studie aus dem Jahr 2023 gefunden („Studie zur Analyse des Marktes für Schafschurwolle aus Deutschland“).¹³ Auch laut dieser Studie kann rohe Schafwolle als Material der Kategorie 3 nicht ohne Hygienisierung oder Waschen weiterverarbeitet werden. Zur Herstellung von Düngemittel ist die Wolle nach dem Waschen zu hygienisieren. Dazu muss die Wolle zur Weiterverarbeitung zu z. B. Düngepellets über mehr als eine Stunde auf 70° C erhitzt und im Batchverfahren so hygienisiert werden. Alternativ kann im Dampfstrahlverfahren vorgegangen werden, wobei die Rohwolle mit 70° C heißem Dampf bestrahlt wird. Die Studie weist darauf hin, dass es auf Grund der gesetzlichen Vorgaben essentiell sei, dass die Rohwolle den Prozessschritt der Hygienisierung durchlaufe, damit die Düngepellets entsprechenden Anforderungen genügen und alle Schadstoffe, Schaderreger und Verunreinigungen aus der Wolle entfernt seien.

¹¹ Das zeigen im Übrigen auch die Antworten der Pelletpressenbetreiber (s. unter E.)

¹² Europäische Länder, die im Folgenden nicht aufgeführt sind, haben, soweit ersichtlich, von der Abweichungsmöglichkeit von den europäischen Vorgaben keinen (für das vorliegende Gutachten relevanten) Gebrauch gemacht.

¹³ Die Studie ist abrufbar unter <https://www.fnr.de/index.php?id=11150&fkz=2221NR074X>.

2. Großbritannien

Das englische Umsetzungsgesetz zum Unionsrecht *Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013*¹⁴ bestimmt:

8. *The placing on the market of **untreated wool** and untreated hair from farms or from establishments or plants is **authorised except where they present a risk of any disease communicable through those products to humans or animals.***

Übersetzt heißt das:

8. *Das Inverkehrbringen von **unbehandelter Wolle** und unbehandeltem Haar aus landwirtschaftlichen Farmen, Betrieben oder Pflanzen ist **zulässig, es sei denn, sie bergen das Risiko einer Krankheit, die durch diese Produkte auf Menschen oder Tiere übertragen werden kann.***

3. Finnland

Das finnische Umsetzungsgesetz Nebenproduktgesetz 517/2015¹⁵ regelt im hiesigen Kontext:

13 § *Käsitlemättömän villan (...)*

Käsitlemättöntä villaa, (...) saa tulla Suomessa tarpeeseen, että mainitut tuotteet tulevat suoraan maatilalta, sivutuoteasetuksen mukaan hyväksytystä tai rekisteröidystä laitoksesta taikka elintarvikelain mukaan hyvästä ksytystä laitoksesta.

Das heißt übersetzt:

§ 13 *Unverarbeitete Wolle (...)*

Unverarbeitete Wolle (...) darf nur dann nach Finnland eingeführt werden, wenn die betreffenden Erzeugnisse direkt aus einem landwirtschaftlichen Betrieb, einem gemäß der Verordnung über Nebenprodukte zugelassenen oder registrierten Betrieb oder einem gemäß dem Lebensmittelgesetz anerkannten Betrieb stammen.

3. Schweiz

Aufgefunden wurde ein „Infosheet“ des Schweizerischen Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) über Veterinärbestimmungen zur Einfuhr von tierischen Nebenprodukten (TNP) aus der EU und aus Norwegen.¹⁶ Dort heißt es:

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/2952/made>.

¹⁵ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150517>.

¹⁶ Vgl. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/import-und-export/import/importe-aus-der-eu/tierische-nebenprodukte-aus-der-eu.html>. Abrufbar unter dem Punkt „Handelsdokument“.

In Abschnitt 1 *Allgemeine Bestimmungen*:

Zur Einfuhr aus der EU gelten grundsätzlich dieselben Veterinärbedingungen wie für das „Verbringen“ innerhalb der EU. Wo diese Regelungen Interpretationsspielraum vorsehen, werden die für die Einfuhr in die Schweiz geltenden spezifischen Anforderungen im Abschnitt 3 „Spezifische Bestimmungen“ beschrieben

In Abschnitt 3 Spezifische Bestimmungen ist festgelegt:

Wolle, Haare, Schweinsborsten, Federn, Federteile und Daunen:

Ohne Handelsdokument gem. Verordnung (EU) 142/2011 dürfen eingeführt werden:

Wolle, die industriell gewaschen wurde, sowie Federn, Federnteile und Daunen, die industriell gewaschen oder mindestens 30 Minuten lang mit heißem Dampf bei einer Temperatur von 100°C behandelt wurden.

4. Schweden

Ausweislich eines Dokuments der schwedischen Umweltschutzbehörde kann für die anaerobe Vergärung von tierischen Nebenprodukten wie Wolle unter gewissen Voraussetzung eine von der Verordnung abweichende Hygienisierungsmethode angewendet werden.¹⁷ Dass das auch für die Hygienisierung vor der Verarbeitung der Nebenprodukte zu Düngemitteln möglich ist, kann dem Dokument jedoch nicht entnommen werden.

Der entsprechende Text auf S. 3/7 lautet:

Det är möjligt att använda sig av andra hygieniseringsmetoder. Dessa metoder måste dock först valideras enligt de särskilda krav som framgår av lagstiftningen. Kan det säkerställas att de krav som förordningen ställer uppfylls kan Jordbruksverket godkänna metoden. Jordbruksverket har godkänt en termofil rötning som innebär att minst 52 oC hålls i minst 10 timmar vid materialets rötning i reaktorn, samt att den hydrauliska uppehållstiden i reaktorn är minst 7 dygn. Till detta kan, beroende på anläggningens utformning och förutsättningar, tillkomma ytterligare villkor för hur denna process ska gå till och hur den ska säkerställas.

Übersetzt bedeutet das:

Es ist möglich, andere Hygienisierungsmethoden anzuwenden. Diese Methoden müssen jedoch zunächst gemäß den in den Rechtsvorschriften festgelegten spezifischen Anforderungen

¹⁷ <https://jordbruksverket.se/download/18.16c992c517644f0089398dab/1685446982064/Rotning-av-animaliska-biprodukter-tga.pdf>.

validiert werden. Wenn sichergestellt werden kann, dass die Anforderungen der Verordnung erfüllt sind, kann das Schwedische Zentralamt für Landwirtschaft die Methode genehmigen. Das Schwedische Zentralamt für Landwirtschaft hat die thermophile Vergärung genehmigt, was bedeutet, dass während der Vergärung des Materials im Reaktor mindestens zehn Stunden lang eine Temperatur von mindestens 52°C aufrechterhalten wird und die hydraulische Verweilzeit im Reaktor mindestens sieben Tage beträgt. Je nach Auslegung und Bedingungen der Anlage können weitere Bedingungen hinzukommen, wie dieser Prozess durchzuführen und zu gewährleisten ist.

5. Italien (Lombardei)

Interessant ist der 57. Entschließungsantrag des Ausschusses des Rates Landwirtschaft, Gebirge, Forst und Park vom 17. März 2022. Er trägt den Titel „Förderung und Unterstützung der Wiederherstellung der Schafwollindustrie in der Lombardei“¹⁸ und lautet:

Tutto ciò premesso:

VISTO l'articolo 38, comma 2, del Regolamento generale;

IMPEGNA IL PRESIDENTE E LA GIUNTA REGIONALE

- 1. a costituire un gruppo di lavoro di cui faranno parte una delegazione della VIII Commissione consiliare ed eventualmente delle altre Commissioni consiliari interessate, nonché gli stakeholder e gli enti pubblici e privati coinvolti, al fine di predisporre un progetto per la creazione della filiera della lana di pecora in Lombardia;*
- 2. a reperire le risorse necessarie al fine di sostenere l'avvio della filiera della lana di pecora in Lombardia;*
- 3. a rappresentare al Governo l'opportunità di classificare la lana, sotto il profilo fiscale, quale prodotto agricolo;*
- 4. ad avviare un confronto collaborativo con le Giunte delle Regioni e delle Province autonome interessate, al fine di individuare le ragioni che hanno determinato che in Italia settentrionale ancora non si sia sviluppata una filiera della lana di pecora;*

¹⁸ https://consiglio.regione.lombardia.it/wps/RLCRLServiceIntegrator/jsp/geasi/AllegatoGEASI.jsp?file-Name=RIS-57-testo-presentato.pdf&url=/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/05795bda-14ea-463c-9753-f0c79d1a0595/RIS_57?attach=true.

5. a procedere ad una ricognizione delle filiere locali attualmente operative sul territorio lombardo e a sostenerle all'interno dei bandi e delle misure regionali, quale base su cui incardinare una successiva progettazione della filiera della lana a livello regionale;

6. ad attivarsi, presso le opportune sedi istituzionali, per modificare il regolamento (CE) n. 1069/2009 che regola la definizione di lana quale "materiale di categoria 3" e dunque assimilata a rifiuto speciale, in modo da semplificare le procedure e permettere l'immissione sul mercato della lana, dopo il lavaggio, senza restrizioni.

Die Übersetzung lautet (Hervorhebung nachfolgend durch den Gutachter):

IN DER ERWÄGUNG, DASS

GESTÜTZT auf Artikel 38 Absatz 2 der Allgemeinen Geschäftsordnung;

VERPFLICHTET SICH DER PRÄSIDENT UND DIE REGIONALREGIERUNG

1. eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich aus einer Delegation der 8. Kommission des Rates und erforderlichenfalls der anderen betroffenen Kommissionen des Rates sowie den beteiligten Akteuren und öffentlichen und privaten Einrichtungen zusammensetzt, um ein Projekt für die Schaffung der Lieferkette für Schafwolle in der Lombardei vorzubereiten;

2. die notwendigen Mittel zu finden, um den Aufbau der Lieferkette für Schafwolle in der Lombardei zu unterstützen;

3. sich bei der Regierung dafür einzusetzen, dass Wolle aus steuerlicher Sicht als landwirtschaftliches Produkt eingestuft wird;

4. eine gemeinsame Diskussion mit den Räten der betroffenen Regionen und autonomen Provinzen zu initiieren, um die Gründe zu ermitteln, warum sich in Norditalien noch keine Schafwollindustrie entwickelt hat;

5. eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig in der Lombardei bestehenden lokalen Versorgungsketten durchzuführen und diese im Rahmen der regionalen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und Maßnahmen zu unterstützen, um so eine Grundlage für die spätere Gestaltung der Wollversorgungskette auf regionaler Ebene zu schaffen;

6. in den zuständigen institutionellen Gremien Maßnahmen zu ergreifen, um die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 zu ändern, die die Definition von Wolle als „Material der Kategorie 3“ und damit als Sondermüll regelt, um die Verfahren zu vereinfachen und zu

ermöglichen, dass Wolle nach dem Waschen ohne Einschränkungen in Verkehr gebracht werden kann.

Ob sich in der Lombardei seitdem etwas in Richtung dieses Entschließungsantrages getan hat oder ob Italien den Versuch, die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 zu ändern, bereits begonnen hat, ließ sich nicht herausfinden. Nach der Recherche hat Italien wie die meisten anderen europäischen Länder jedenfalls keine von den EU-Vorgaben abweichenden Gesetze erlassen oder Regelungen getroffen.

IV. Konflikt der Vorgaben mit dem europäischen (Primär-)Recht

Fraglich ist zuletzt, ob die geschilderten Vorgaben insbesondere für Schafwolle mit dem europäischen Primärrecht, insbesondere mit den europäischen Grundfreiheiten in Konflikt geraten. Nach Art. 34 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird grundsätzlich der freie Warenverkehr gewährleistet. Schafwolle ist handelbares Produkt mit einem – trotz seiner häufigen Entsorgung als Abfall – gewissen wirtschaftlichen Wert und damit eine Ware. Die Vorgaben zu ihrer Behandlung sind eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ in der vom *EuGH* entwickelten Dogmatik der Beschränkungen. Sie greifen damit in die Warenverkehrsfreiheit ein. Allerdings dient diese Beschränkung dem Schutz der Gesundheit i. S. des Art. 36 AEUV und ist daher – solange die Beschränkung nicht unverhältnismäßig ist (was trotz der hohen damit verbundenen Kosten ohne weitere Hinweise nicht ersichtlich ist) – letztlich gerechtfertigt.

Ein grenzüberschreitender Austausch von Schafwolle ist ohnehin möglich. Zu beachten sind jedoch insoweit bestimmte Vorgaben an den Transport der Wolle. Da in Deutschland und Österreich dieselben Vorgaben zur Verarbeitung von Wolle zu Schafwolldüngepellets zu wahren sind, ist auch ein Verkauf der Pellets in Deutschland möglich, so dass Art. 34 AEUV hier nicht weiter beschränkt wird und insgesamt kein Verstoß gegen das Unionsprimärrecht vorliegt.

V. Fazit zur rechtlichen Recherche

Die rechtliche Recherche auf der europäischen und deutschen Ebene sowie bei anderen europäischen Staaten zeigt, dass die strengen Anforderungen aus dem Europäischen Unionsrecht nicht zu beanstanden und grundsätzlich auch im nationalen Recht anzuwenden sind. Die insoweit von einzelnen Staaten getroffenen Abweichungen sind jedenfalls für die im vorliegenden Gutachten zu behandelnden Fragen nicht relevant. Zu erwägen wäre jedoch ein Vorstoß für eine (nach dem Unionsrecht mögliche) Abweichung von den strengen Anforderungen in Österreich und Deutschland. Hierfür müssten stichhaltige Argumente gesucht werden.

E. Antworten verschiedener Pelletpressenbetreiber

Die unter C. aufgeführten Fragen wurden im Rahmen der Recherche an verschiedene Pelletpressenbetreiber mit der Bitte um Beantwortung geschickt. Dabei zeigt sich in den Antworten das eindeutige Bild, dass die Pelletpressenbetreiber von der Anschaffung und dem Betrieb einer eigenen Presse abraten. Die von der EU gestellten Anforderungen seien viel zu hoch und die Produktion preislich nicht rentabel.

Im Folgenden werden die Antworten gleichsam stichpunktartig und wegen des gebotenen Datenschutzes ohne Bezug zu dem antwortenden Pelletpressenbetreiber dargestellt:

- Für die Verarbeitung der Schafwolle wird die Wolle bei einem Pressenbetreiber auf 80° C für eine Stunde erhitzt. Das verhindert die Verbreitung von Tierseuchen, was von der Behörde vorgeschrieben wird. Eine Presse mit dem nötigen Zubehör kostet ca. 120.000 €.
- Ein österreichischer Pressenbetreiber berichtet: Wie in Deutschland ist auch in Österreich die Verarbeitung und das Inverkehrbringen von Schafwolle streng geregelt. Unbehandelt ist es auch dort zur Vermeidung von Tierseuchen verboten, die Schafwolle in Verkehr zu bringen. Die überwachende Behörde ist die AGES (Agentur für Ernährungssicherheit), die mit Hilfe der Bezirksverwaltungsbehörde die Kontrolle der Düngemittelproduzenten übernimmt. Zur Kontrolle gehören die Eintragung in ein zentrales Melderegister, jährliche Kontrollen der Betriebsstätten und kontinuierliche Kontrollen der Verkaufsstellen. Wie oft die Kontrollen durchgeführt werden, ist nicht ersichtlich. Der Pelletpressenbetreiber wurde in drei Jahren seiner Tätigkeit bereits zweimal kontrolliert. Unter Einhaltung aller Vorschriften und unter Berücksichtigung der „völlig ausufernden“ Kosten für die Anlagen und Gebäude ist die Verarbeitung von Schafwolle zu Düngemittelpellets als Einzelprodukt für ihn kein lukratives Geschäft mehr. Es sei schlicht erforderlich, eine Ganzjahresproduktion zu schaffen, was nur mit Großinvestitionen möglich sei. Der Pelletpressenbetreiber ist deshalb inzwischen dazu übergegangen, mit potenziellen Mitbewerbern zusammenzuarbeiten, ohne dabei kartellrechtliche Verletzungen zu begehen. Das soll einen alternativen Weg zur Anschaffung einer eigenen Produktionsanlage darstellen. Im Rahmen einer Lohnveredelung, also als „One-Stop-Shop-Anbieter“, agiert der Pelletpressenbetreiber sowohl als Produzent als auch als Inverkehrbringer und deckt somit den rechtlichen Teil ab. Sowohl das Design der Verpackung als Produkt mit regionaler Schafwolle als auch der gesamte Verkaufserlös bleiben in den Händen seiner Kunden. Es entsteht somit für diese kein Investitionsrisiko; sie haben

sofortige die Möglichkeit zum Start; es besteht bereits ein fertiges, rechtliches „Setup“, und die Kunden werden in der Startphase beraten und unterstützt.

- Eine Vereinbarung mit dem Veterinäramt gibt es auch in einem weiteren Fall aus Deutschland nicht. Es sind die generellen EU-Vorgaben einzuhalten. Nur mit behördlicher Genehmigung darf aus tierischen Nebenprodukten, wie beispielsweise aus Schafwolle als Material der Kategorie 3, Düngemittel hergestellt werden. Zur Genehmigung der Pressenbetriebe musste der Pelletpressenbetreiber eine neue Produktionshalle errichten, da bereits an das Gebäude erhebliche Anforderungen gestellt werden. Die Pelletpressenproduktion wird nach seiner Einschätzung wohl nie wirtschaftlich und rentabel werden. Aus heutiger Sicht und wegen der inflationären Preisentwicklung würde der Pelletpressenbetreiber davon abraten, eine entsprechende Investition zu tätigen. Auch warnt er davor, die laufenden Anlagenkosten auf Grund des sehr hohen Verschleißes und des erforderlichen Wartungsaufwandes zu unterschätzen.
- Ein weiterer Pelletpressenbetreiber warnt ebenfalls vor dem Betrieb einer eigenen Pelletpresse. Viel zu groß und günstig sei die Konkurrenz aus dem Ausland. Er selbst subventioniert die Pelletpressung quer, weil der Betrieb der Anlage allein nicht mehr rentabel sei.

F. Fazit

Auf die eingangs gestellten Fragen lässt sich damit Folgendes antworten:

Frage 1: Wie ist die Rechtslage in Bezug auf die Verarbeitung der Schafwolle zu Düngepellets in Deutschland? Entsprechen die Vorgaben bzw. Anforderungen des für den Landkreis Garmisch-Partenkirchen zuständigen Veterinäramtes tatsächlich der geltenden Rechtslage?

Schafwolle kann unter Einhaltung der Vorgaben der EU zu Düngepellets verarbeitet werden. Deutschland hat keine von den europäischen Vorgaben abweichende Regelungen geschaffen.

Die deutschen Veterinäramter sind nicht befugt, eigenständige abweichende Regelungen zu treffen, so dass die Vorgaben des Veterinäramtes des Landkreises Garmisch-Partenkirchen – wenn diese den EU-Vorgaben entsprechen (wovon im Moment mangels näherer Informationen auszugehen ist) – mit der geltenden Rechtslage übereinstimmen.

Frage 2: Welche Anforderungen müssen in den anderen Regionen erfüllt werden, in denen in Deutschland bereits derartige Pelletpressen betrieben werden? Wie erfüllen die

Betreiber diese Vorgaben, so dass es für sie wirtschaftlich rentabel ist? Gibt es in diesen Regionen bezüglich der Sterilisation möglicherweise (andere) Vereinbarungen mit den Veterinärämtern?

Auch in anderen Regionen Deutschlands müssen sich die Pelletpressenbetreiber an die geschilderten Vorgaben der EU halten. Davon abweichende Vereinbarungen mit den Veterinärämtern können nicht getroffen werden.

Alle angefragten Pelletpressenbetreiber sind sich in ihren Antworten dahingehend einig, dass der Betrieb auf Grund dieser strengen Vorgaben wirtschaftlich nicht rentabel ist.

Frage 3: Welche Anforderungen stellen die Veterinärbehörden in Österreich – sind diese geringer, gleich hoch oder höher im Vergleich zu den Anforderungen in Deutschland?

Die Vorgaben der österreichischen Veterinärämter sind öffentlich nicht einsehbar. Auch hier sind mangels Abweichung durch österreichisches Recht jedoch dieselben Vorgaben der EU zu wahren. Ein österreichischer Pelletpressenbetreiber hat die Vergleichbarkeit der „strengen Linie“ der Gesetze und Vorgaben der Veterinärämter in Deutschland und Österreich bestätigt.

Frage 4: Wie ist die Rechtslage in Bezug auf den grenzüberschreitenden Austausch von biogenen Stoffen am Beispiel der Schafwolle und in Bezug auf den Im- bzw. Export des daraus hergestellten Düngemittels im bayerisch-österreichischen Grenzraum unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Primär- (insbesondere der Grundfreiheiten) und ggf. des speziellen Sekundärrechts? Dabei ist auch auf die Frage einzugehen, ob der Verkauf von Pellets, die nicht den Sterilisierungsvorgaben des zuständigen deutschen Veterinäramtes entsprechen, zulässig ist und ob der freie Warenverkehr mit den Abfallwirtschaftsgesetzen in Konflikt steht.

Die europäischen Vorgaben zum Verkauf von Schafwolle als Düngemittel beschränken die Warenverkehrsfreiheit. Sie sind jedoch zum Schutz der Gesundheit gerechtfertigt. Ein grenzüberschreitender Austausch von Schafwolle ist ohnehin weiter möglich. Zu beachten sind dabei jedoch Vorgaben für den Transport der Wolle. Sie sind jedoch für alle gleich und daher im Ergebnis unionsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.



(Prof. Dr. Urs Kramer)