

Tiertransporte – total verfahren

Zum Ringen um eine verbesserte EU-Gesetzgebung zum Schutz der Tiere

von Claudia Salzborn

Im Juli 2003 legte die EU-Kommission den überfälligen Vorschlag für eine neue Gesetzgebung über den Schutz von Tieren beim Transport vor. Etwa ein Jahr lang folgten geschäftige Diskussionen, bis Ende April 2004 die Verhandlungen ergebnislos abgebrochen wurden: Europa konnte sich nicht auf neue Tierschutzbestimmungen für den Transport einigen. Eine Fortführung der Diskussion ist nicht in Sicht. Zunächst sah es so aus, als würde Brüssel wieder in einen Stillstand fallen und die Transporte lebender Tiere auf Europas Straßen unverändert weiter rollen. Nun versucht Brüssel zu retten, was noch zu retten ist.

Die Misstände bei Tiertransporten sind hinlänglich bekannt. Mit dem „Bericht über die Erfahrungen der Mitgliedsstaaten seit der Umsetzung der derzeit gültigen Richtlinien zum Schutz der Tiere beim Transport“, den die EU-Kommission im Jahr 2000 vorgelegt hat, sind sie offiziell dokumentiert (1). Der Bericht veranlasste den Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament, die EU-Kommission aufzufordern, einen überarbeiteten Gesetzentwurf zum Schutz der Tiere beim Transport vorzulegen. Kernprobleme waren dem Bericht zufolge neben den Defiziten einzelner Bestimmungen insbesondere die ungleiche Umsetzung des europäischen Regelwerks in jeweils nationales Recht, die unterschiedliche Effizienz der Vollzugsbehörden und damit die mangelhafte Durchsetzung der Gesetzesvorgaben. Für den am 16. Juli 2003 nach erheblicher Verzögerung endlich vorgelegten Vorschlag einer überarbeiteten Gesetzgebung hat die EU-Kommission daher bewusst die Form einer EU-Verordnung gewählt, deren Bestimmungen für alle Mitgliedsstaaten direkt bindend sein würden (2).

Einen Verordnungsvorschlag, „der die Tiertransportvorschriften in Europa radikal umkrempeln wird“, hatte die Kommission in ihrer Pressemeldung angekündigt (3). Tatsächlich enthielt der veröffentlichte Verordnungsentwurf „KOM (2003) 425 endgültig“ einige gute Ansätze. Dennoch war aus der Sicht des Tierschutzes schnell klar, dass aufgrund gravierender grundsätzlicher Mängel des vorgelegten Entwurfs auch die in ihm enthaltenen positiven Ansätze letztlich ins Leere laufen würden (4): Denn der Verordnungsvor-

schlag war nicht dafür geeignet, die komplexe und unübersichtliche Tiertransportsituation auf Europas Straßen einfacher und kontrollierbarer zu gestalten.

Neu geregelte Unkontrollierbarkeit

Kern des Problems waren in erster Linie die vorgesehenen Regelungen zu Transport- und Pausenzeiten – die ewigen Hauptstreitpunkte rund um die Tiertransporte. Der aus Tierschutzsicht unerlässlichen Forderung nach einer definitiven Begrenzung der Transportzeiten kam die Kommission nicht nach. Sie sah stattdessen endlos wiederholbare Transportzyklen von neun Stunden Fahrt und zwölf Stunden Fahrtunterbrechung für alle Tierarten vor (Tab. 1). Eine Regelung, die aus wissenschaftlicher Sicht aus der Luft gegriffen ist und vielmehr zum Ziel hat, die Transportzeiten mit den Sozialregelungen der Fahrer zu harmonisieren.

Darüber hinaus war geplant, die Tiere während der Pausen künftig auf den Fahrzeugen zu belassen, statt sie wie bisher an zugelassenen Aufenthaltsstationen für eine 24-stündige Versorgung aufzustallen. Die Einrichtung spezieller Aufenthaltsorte sollte künftig wegfallen.

Aus der Sicht des Tierschutzes ist dies eine höchst bedenkliche Entwicklung. Sicherlich kann den Tieren enormer Stress und ein hohes Verletzungsrisiko erspart werden, wenn man sie auf den Fahrzeugen belässt. Die Frage ist aber, ob eine ausreichende Erholung und Versorgung der Tiere auf den Transportern überhaupt möglich ist, auch vor dem Hintergrund der völlig un-

zureichenden Raum- und Klimabestimmungen – ein weiteres schweres Defizit des Verordnungsvorschlages. Fraglich ferner, wie bei Versorgungsengpässen auf freier Strecke Abhilfe geschaffen werden kann oder wie kranke und verletzte Tiere tierärztlich versorgt und laktierende Tiere gemolken werden können.

Selbst das Argument, dass das Risiko der Seuchenverbreitung mit Abschaffung der Aufenthaltsorte minimiert wird, hinkt. Zwar bergen die Aufenthaltsorte in der Tat ein hohes Potential der Seuchenverbreitung, aber immerhin ist die Gefahr lokalisiert und ihr kann entsprechend begegnet werden. Treffen sich die Transporter an beliebigen Orten ohne entsprechende Schutzvorkehrungen, ist das Risiko viel höher.

Vor allem aber ist fraglich, wie die Einhaltung der aufwändigen Regelungen, die Langzeittransporte erfordern, überhaupt noch kontrolliert werden kann, wenn die Transporter zukünftig irgendwo in Europa pausieren. Tachoscheiben wie auch satellitengestützte Navigationssysteme geben maximal Aufschluss über die Einhaltung der Fahrtzeiten und Routen, keinesfalls aber über den Zustand der Tiere auf den Fahrzeugen. Obendrein ist hinreichend bekannt, dass Tachoscheiben manipuliert werden können. Der Tierschutz beim Transport wird keinesfalls verbessert, wenn man einzelne Bestimmungen – deren Durchsetzung augen-

scheinlich schon jetzt nicht gegeben ist – verschärft und mit einer simplen Änderung des Fahrt- und Pausenzeiten-Rhythmus kombiniert. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich die Situation für lebende Tiere beim Transport sogar drastisch verschlechtert, wenn die Aufenthaltsorte wegfallen.

Politische statt wissenschaftliche Debatten

Es enttäuschte auch, dass in dem von der Kommission vorgelegten Entwurf die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses (SCAHAW) – also der ureigenen beratenden Institution der EU auf fachlicher Ebene – weitgehend ignoriert wurden (5). Da drängt sich die Frage nach der Bedeutung und dem Sinn solcher europäischen Fachgremien auf. Vor diesem Hintergrund sind auch Zweifel daran berechtigt, was tatsächlich zu erwarten ist, wenn die Anforderungen an den Transport von Geflügel in dem Verordnungsvorschlag sehr oberflächlich gehalten werden, und zwar mit der Begründung, dass zunächst der Bericht des SCAHAW über den Tierschutz beim Transport von Geflügel abgewartet werden solle.

In seiner Stellungnahme sowie bei der Anhörung im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernäh-

Tab. 1: Transport- und Pausenzeiten im Vergleich

Verordnungsvorschlag COM (2003) 425 endgültig	Geltendes Recht (10)	Empfehlung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses
Für alle Tierarten (Pferde älter als 4 Monate, Schweine > 10 kg, Rinder, Schafe und Ziegen): 9 Stunden Fahrt und 12 Stunden Pause auf dem Fahrzeug in beliebig wiederholbarem Wechsel (9 Stunden Fahrt enthalten nicht die 45 Minuten Fahrerpause).	Folgende Fahrtzeiten: <i>Schweine:</i> 24 Stunden mit ständigem Zugang zu Wasser. <i>Pferde:</i> 24 Stunden, alle 8 Stunden tränken. <i>Kälber, Rinder, Schafe und Ziegen:</i> 29 Stunden, inkl. 1 Stunde Pause zum Tränken nach 14 Stunden. <i>Jungtiere:</i> 19 Stunden, inkl. 1 Stunde Pause zum Tränken nach 9 Stunden. Den Fahrtzeiten folgt eine 24-stündige Pause, in der die Tiere abgeladen werden.	<i>Einhufer, Schweine, Kälber und Lämmer:</i> 8 Stunden Fahrt, 6 Stunden Pause, 8 Stunden Fahrt, 24 Stunden Pause. <i>Rinder und Schafe:</i> 12 Stunden Fahrt, 6 Stunden Pause, 12 Stunden Fahrt, 24 Stunden Pause. Transporte von Schlachttieren von einer Dauer, die eine Versorgung mit Futter und Wasser nötig macht, sollten vermieden werden. Es ist schwierig, Schlachttiertransporte von anderen Tiertransporten abzugrenzen.
Beispiel: Pferdetransport Weißrusland nach Sardinien <i>Nach der aktuell gültigen Gesetzgebung:</i> 67,5 Stunden auf dem Fahrzeug (entspricht der Rollzeit). <i>Nach dem Verordnungsentwurf:</i> 151,75 Stunden auf dem Fahrzeug (denn zusätzlich zur Rollzeit müssen auch die Pausen auf dem Fahrzeug verbracht werden).		

rung und Landwirtschaft im September 2003 hat der Deutsche Tierschutzbund dem Ministerium seine Bedenken bezüglich der grundsätzlichen Mängel sowie der Defizite von Einzelbestimmungen dargelegt und darauf gedrängt, deren Beseitigung auf europäischer Ebene durchzusetzen (6). In der Tat setzte sich Deutschland grundsätzlich für mehr Tierschutz beim Transport ein – einschließlich einer Transportzeitbegrenzung insbesondere für Schlachttiertransporte.

Neben dem ernüchternden Inhalt des Entwurfes frustrierte aber vor allem auch der Fortgang der Diskussion, die zunächst auf der Ebene einer Arbeitsgruppe der Veterinärexperten der Mitgliedsstaaten und der leitenden Veterinäre (Chief Veterinary Officers, kurz CVOs) stattfand. Denn genauso wenig, wie die Empfehlungen des Veterinärausschusses in dem Kommissionsentwurf Resonanz gefunden haben, genauso wenig wurden die Inhalte wissenschaftlich fundiert abgewogen. Schnell entfernte sich die Diskussion von der fachlichen auf eine rein politische Ebene – und das beeinflusste dementsprechend auch die Inhalte des Entwurfes.

Anfangs eingebrachte Verbesserungen wurden bereits in den folgenden Sitzungen wieder aufgeweicht, beispielsweise sollten die höheren Anforderungen an Pferdetransporte oder das Verbot elektrischer Treibhilfen kurzerhand wieder wegfallen. Einer tragbaren Lösung kam die Diskussion im Wesentlichen nicht näher. Die entscheidenden Streitpunkte – Ladedichten, klimatische Vorgaben und Transportzeiten – wurden zunächst gar nicht diskutiert. Die Fronten zwischen den Ländern, die sich für spürbare Verbesserungen der Tiertransporte auf Europas Straßen einsetzten, und denen, denen jegliche Verbesserung zu weit ging, waren von Beginn an nahezu unüberwindbar verhärtet.

Das EU-Parlament links liegen gelassen

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde schließlich das Europäische Parlament zum Kommissionsentwurf gehört, dessen Meinung im Konsultationsverfahren allerdings nicht bindend ist. In der Vergangenheit hat sich das Parlament dafür stark gemacht, grundsätzliche Defizite der Gesetzgebung dadurch zu korrigieren, dass Transportzeiten begrenzt und regionale Schlachthofstrukturen ausgebaut werden.

Der Deutsche Tierschutzbund und seine in der Eurogroup for Animal Welfare vereinigten europäischen Partnerorganisationen standen in engem Kontakt mit den Mitgliedern des Europäischen Parlaments – insbesondere der für den Berichtsentwurf relevanten Ausschüsse – und so fanden sich zahlreiche tierschutzrelevante Forderungen in der Berichtsvorlage des EU-Parlamentes wieder (7).

Die Forderungen an die Nachbesserung des Kommissionsvorschlages richteten sich in erster Linie an Maßnahmen zur Durchsetzung der künftigen Gesetzgebung sowie an die Zulassung und Sachkunde der Transporteure. Daneben wiederholten die Parlamentarier ihre Forderung nach einem Ausbau regionaler Schlachthofstrukturen und – unterstützt von einer überwiegenden Mehrheit – nach einer Transportzeitbegrenzung für Schlachttiere auf maximal neun Stunden. Auch die Beibehaltung der Aufenthaltsorte wurde gefordert.

Damit haben die Parlamentarier die Grundzüge ihrer langjährigen Position abermals bekräftigt – allerdings mit einem Wermutstropfen: Noch in ihrer schriftlichen Erklärung im Jahr 2003 hatten sie eine Transportzeitbegrenzung für Schlacht- und Masttiere gefordert (8).

Doch auch der Bericht des Europäischen Parlaments war mehr Makulatur als dass er Einfluss auf die Verordnungsinhalte gehabt hätte. Hier stellt sich ebenfalls die Frage nach der tatsächlichen Bedeutung des Parlaments, des einzig demokratisch gewählten Gremiums der EU, in einem solchen Gesetzgebungsverfahren.

Kein Weg aus der Sackgasse

In einer weiteren Verbandsanhörung im Bundesministerium und mit einer weiteren Stellungnahme zu der überarbeiteten Vorschlagsversion bezog der Deutsche Tierschutzbund im Frühjahr 2004 nochmals Position zu den Vorgängen auf europäischer Ebene (9). Und auch in der Endphase der europäischen Verhandlungen blieb es bei einem intensiven und konstruktiven Austausch zwischen dem Deutschen Tierschutzbund und dem Verbraucherministerium.

In dieser Endphase – der Verordnungsvorschlag sollte schließlich noch vor der EU-Osterweiterung im Mai 2004 verabschiedet werden – begann die irische Präsidentschaft Kompromisspakete zu schnüren, in denen vor allem die Hauptstreitpunkte aufgegriffen wurden. Doch auch die vorgelegten Kompromisse waren nicht konsensfähig und aus Tierschutzsicht in jeder Beziehung inakzeptabel.

Beispielsweise wurden zunächst neue Transportintervalle von neun Stunden Fahrt – zwei Stunden Pause – neun Stunden Fahrt – zwölf Stunden Pause für alle Tiere vorgeschlagen (vergleiche mit Tab. 1). Dabei sollte die Wahlmöglichkeit bestehen, die Tiere für die zwölfstündige Pause auf dem Fahrzeug zu belassen oder abzuladen (ausgenommen Schweine, für diese wurde prinzipiell keine Abladung vorgesehen). Ein höheres Platzangebot war nur für die Langzeittransporte vorgesehen, bei denen in den Pausen nicht abgeladen werden sollte. Deutschland, Großbritannien, Däne-

mark, Schweden, Österreich und die Benelux-Staaten blockierten diesen Vorschlag.

Ein weiteres Kompromisspaket sollte den Tieren zumuten, 41 Stunden bis zum ersten Abladen auf dem Fahrzeug zu verbringen (neun Stunden Fahrt – zwei Stunden Pause – neun Stunden Fahrt – zwölf Stunden Pause – neun Stunden Fahrt – 24 Stunden Pause an zugelassenem Aufenthaltsort mit Entladen). Und das sollte nur die erste von beliebig oft wiederholbaren Etappen bei völlig unzureichenden Anforderungen an Platzangebot, Temperatur und Luftfeuchte sein.

Auf der entscheidenden Agrarministerkonferenz im April 2004 wurde bis tief in die Nacht um einen Kompromiss über Transport- und Pausenzeiten, die Differenzierung von Schlacht- und Zuchttieren und die Anforderungen an Platz und Temperatur gefeilscht. Bundesministerin Renate Künast beharrte – gefolgt von den anderen tierschutzunterstützenden Ländern – auf Verbesserungen und blieb hart. Die irische Präsidentschaft brach die Verhandlungen schließlich ergebnislos ab.

Damit konnte Schlimmeres verhindert werden, denn die zuletzt diskutierten Inhalte des Vorschlages hätten eine drastische Verschlechterung der Situation auf Europas Straßen zur Folge gehabt. In weiten Teilen wären die Anforderungen hinter die des geltenden Rechtes zurückgefallen. Allerdings sind auch gute Ansätze des Vorschlages verloren gegangen, über die man schon eine Einigung erzielt hatte, wie z. B. eine eindeutige Zuordnung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im Transportgeschehen und bei der Überwachung. Von Vorteil wäre auch die Ablösung der Gesetzesfassung als Richtlinie durch die einer Verordnung gewesen, denn damit wären die Anforderungen EU-weit vereinheitlicht und unmittelbar verbindlich geworden.

Eine neue und vor allem verbesserte Gesetzgebung zum Schutz der Tiere beim Transport war im Europa der 15 also nicht möglich! Es wird nicht leichter werden, sich im Europa der 25 zu einigen. Viel Überzeugungs- und Lobbyarbeit wird vor allem auch in den Beitrittsländern nötig werden.

Die Diskussion kommt wieder in Gang

Umso geschickter der Schachzug der EU, das Europäische Übereinkommen zum Schutz der Tiere beim Transport, das im November 2003 zur Ratifizierung ausgelegt wurde, just nach dem Scheitern der Verhandlungen über eine europäische Gesetzgebung zu unterzeichnen. So wurde der Öffentlichkeit schließlich doch noch suggeriert, dass Tiertransporte ein wichtiges Anliegen der EU seien. Es erweckte fast den Eindruck, man hoffe, der einfache Bürger nähme es so wahr, als habe

das Tauziehen um eine verbesserte EU-Gesetzgebung nun doch noch zu einem guten Ende geführt.

Zunächst sah es so aus, als würde Europa in Sachen Tiertransporte wieder stillstehen und das Gesetzgebungsverfahren in absehbarer Zeit nicht neu aufgegriffen werden. Die Niederländer, die die Ratspräsidentschaft für die zweite Jahreshälfte 2004 übernommen haben, hatten zunächst angekündigt, nicht aktiv zu werden. Auch Luxemburg, das den EU-Vorsitz Anfang 2005 übernimmt, signalisierte, die Diskussion um das Thema Tiertransporte nicht fortzusetzen.

Im Oktober 2004 überraschte die niederländische Ratspräsidentschaft schließlich mit dem Bestreben, den Verordnungsvorschlag doch zu thematisieren. Ihr Ziel: eine Verabschiedung des Vorschlages mit den Punkten, zu denen bereits ein Konsens erlangt werden konnte. Im Interesse einer baldigen Einigung sollen dabei die tierschutzrelevanten und strittigen Problembereiche Transport- und Ruhezeiten, Ladedichten, Temperatur und Luftfeuchte erst einmal außen vor gelassen werden. Hier sollen die derzeit geltenden Bestimmungen übernommen und zu einem späteren Zeitpunkt überarbeitet werden.

Aus der Sicht des Tierschutzes ist es begrüßenswert, dass die Verhandlungen fortgesetzt werden. Wesentliche Voraussetzung für diese Art Zielsetzung muss aber sein, dass es bezüglich des Tierschutzes keinesfalls zu Rückschritten hinter das derzeit geltende Recht kommt. Zum anderen muss gewährleistet sein, dass die höchst tierschutzrelevanten und strittigen Problembereiche in vorgegebener und absehbarer Zeit abgearbeitet werden. Nur unter diesen Voraussetzungen ist eine Umsetzung des Verordnungsentwurfes unter Ausklammerung der Hauptproblempunkte zu befürworten.

In diesem Sinne setzen sich der Deutsche Tierschutzbund und seine Dachorganisation, die Eurogroup for Animal Welfare, nachhaltig dafür ein, dass nach dem traurigen Scheitern der Verhandlungen zumindest ein baldiger erster Zwischenschritt für die Verbesserung des Tierschutzes beim Transport erreicht wird (11). Mal sehen, wozu das erweiterte Europa bereit ist.

Aktueller Nachtrag nach Redaktionsschluss:

Am 22. November 2004 verabschiedeten die EU-Landwirtschaftsminister eine neue EU-Tiertransportgesetzgebung. Zwar haben die EU-Landwirtschaftsminister beispielsweise beschlossen, dass die Transportfahrzeuge zukünftig durch satellitengestützte Systeme überprüft werden sollen und stringenteren Anforderungen an Registrierung, Zulassung, Verantwortlichkeiten und Sachkunde im Transportgeschehen erlassen. Allerdings sind die Verhandlungen über Transportzeiten, Ladedichten und andere zur Verbesserung des Tierschutzes unerlässliche Problempunkte auf Jahre hin

aufgeschoben worden: trotz ausreichend vorhandenem wissenschaftlichen Hintergrund werden diese voraussichtlich nicht vor Anfang des nächsten Jahrzehnts wieder aufgegriffen werden, wenn die EU-Kommission einen Erfahrungsbericht über die Auswirkungen der neuen Transportbestimmungen vorlegen soll. Es bleibt zu hoffen, dass das Festschreiben der neuen, aus Tierschutzsicht nicht weit genug gehenden Bestimmungen in eine unmittelbar bindende EU-Verordnung dazu beitragen wird, dass zumindest dieser Minimalkonsens effektiv durchgesetzt wird. Die neue Verordnung tritt 2007 in Kraft.

Anmerkungen

- (1) Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. Dezember 2000 über die Erfahrungen der Mitgliedsstaaten seit der Umsetzung der Richtlinie 95/29/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/628/EWG zum Schutz der Tiere beim Transport; KOM (2000) 809.
- (2) Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates – KOM (2003) 425 endgültig vom 16. Juli 2003.
- (3) Pressemeldung IP/03/2003 vom 16. Juli 2004.
- (4) Heidrun Betz, Inke Drossé, Claudia Salzborn und Kerstin Schniederkötter: Rückblick 2003: Die positive Entwicklung wird gebremst. In: Der kritische Agrarbericht 2004, S. 183 ff.
- (5) Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses „Tiergesundheit und Tierschutz“ vom 11. März 2002 über den Schutz von Tieren beim Transport (Einzelheiten in Bezug auf Pferde, Schweine, Schafe und Rinder).
- (6) Deutscher Tierschutzbund e.V.: Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates vom 16. Juli 2003; KOM (2003) 425 endgültig, Oktober 2003.
- (7) Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates; Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Berichterstatter: Albert Jan Maat; A5-0197/2004 endgültig; 18. März 2004.
- (8) Schriftliche Erklärung von Charles Tannock, Theresa Villiers, Roger Helmer, Patricia McKenna und Alexander de Roo vom 10. März 2003; PE 329.639.
- (9) Deutscher Tierschutzbund e.V.: Stellungnahme zum Kommissionsdokument 5815/04 ADD 1 AGRILEG 14 vom 3. Februar 2004.
- (10) Verordnung (EG) Nr. 411/98 des Rates mit zusätzlichen Tierschutzvorschriften für Straßenfahrzeuge zur Beförderung von Tieren während mehr als 8 Stunden.
- (11) Deutscher Tierschutzbund e.V.: Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates vom 16. Juli 2003; Diskussionsstand: Oktober 2004, Bezugsdokumente: DS 669/04 vom 7. Oktober 2004 und 13874/04 ADD 1 AGRILEG 145 vom 22. Oktober 2004; Oktober 2004.

Autorin

Dr. Claudia Salzborn, Tierärztin und Fachreferentin beim Deutschen Tierschutzbund e.V.

Deutscher Tierschutzbund e.V.
Postfach 1361
85573 Neubiberg
E-Mail: claudia.salzborn@
tierschutzakademie.de
www.tierschutzbund.de

