

## Ziel- und richtungslos

Die Europäische Union und der Tierschutz in der Landwirtschaft

von Wolfgang Apel

*Tierschutz ist den Bürgerinnen und Bürgern Europas ein wichtiges Anliegen. Die Institutionen der Europäischen Union greifen dieses Anliegen zwar auf und erlassen Regelungen zum Umgang mit Tieren, insbesondere in der Landwirtschaft. Tierschutzregelungen und -entscheidungen, die diesen Namen auch verdienen, kommen dabei aber kaum zustande, wie der vorliegende Beitrag an verschiedenen Beispielen aufzeigt. Das liegt unter anderem daran, dass der Tierschutz bislang kein definiertes politisches Ziel der Europäischen Union mit klaren vertraglich geregelten Pflichten und Aufgaben ist. Daher gilt es aus Sicht des Tierschutzes, sich zunächst dafür einzusetzen, dass die EU-Einzelgesetzgebung unter den jetzigen Rahmenbedingungen möglichst optimal zugunsten der Tiere gestaltet wird. Darüber hinaus ist es jedoch erforderlich, den Tierschutz mittelfristig als gleichwertig neben den übrigen Politikfeldern in den Unionsverträgen zu verankern. Bis dahin dürfen auf keinen Fall niedrige EU-Vorgaben dazu genutzt werden, national erreichte Tierschutzstandards wieder abzubauen – wie in Deutschland bei der Legehennenhaltung geschehen.*

Europas Bürgerinnen und Bürger überhäufen die Institutionen der Europäischen Union mit Briefen und E-Mails zum Tierschutz, an einschlägigen Meinungsstudien nehmen sie rege teil und sprechen sich stets mit überwältigender Mehrheit für bessere Tierschutzbestimmungen aus. Offizielle EU-Erhebungen zum Tierschutz in der europäischen Landwirtschaft haben ergeben, dass mehr als 70 Prozent der Befragten eine tierschutzgerechte Haltung fordern (1). Die Mehrheit der Europäer spricht sich darüber hinaus für eine klare Tierschutzkennzeichnung aus und ist zudem bereit, einen höheren Preis für tierschutzgerechte Erzeugnisse zu zahlen (2). In einer Studie der EU-Kommission haben sich erst jüngst auch 80 Prozent der Befragten gegen das Klonen von Tieren zur Lebensmittelerzeugung ausgesprochen; 58 Prozent begründeten dies explizit mit Verweis auf den Tierschutz. Für die meisten Befragten (86 Prozent) lag zudem auf der Hand, dass von einer Zulassung des Klonens letztlich nur die Industrie profitiert (3). Der Tierschutz ist den Europäern ein wichtiges Anliegen.

### „Tierschutzregelungen“ der EU

Die EU erlässt seit mehr als 30 Jahren tierschutzrelevante Regelungen, vor allem zum Umgang mit Tieren in der

Landwirtschaft (Haltung, Transport und Schlachtung), aber auch zu Tierversuchen, zur Einfuhr von Wildtieren oder zu tierischen Produkten. Seit Januar 2009 ist zum Beispiel die Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen nach Europa verboten. Der Handel mit Robbenprodukten ist ab 2010 untersagt (4). Ausnahmen gelten für Robbenerzeugnisse, die aus der traditionellen Jagd der Inuit stammen.

Untätigkeit in Sachen Tierschutz kann man der EU und ihren Institutionen vorderhand nicht vorwerfen. Dennoch wurden und werden in Umfang und Inhalt nur wenige Entscheidungen und Regelungen getroffen, die den Namen „Tierschutz“ tatsächlich verdienen. Dazu nur einige Schlaglichter aus dem Bereich der Landwirtschaft:

#### *Lücken im Artenspektrum*

Zwar hat die EU neben einer allgemeinen Richtlinie für den Schutz landwirtschaftlich genutzter Tiere auch spezielle Richtlinien über Mindestanforderungen zur Haltung von Schweinen, Kälbern, Legehennen und Masthühnern erlassen. Spezielle Vorschriften für die Haltung von Rindern, Milchkühen, Puten und anderen landwirtschaftlich genutzten Tieren aber fehlen.

Auch hinsichtlich der Haltung von Mastkaninchen bleibt die EU untätig. Ebenso übrigens die Bundesregierung. Lediglich der Europarat, dem neben den EU-Staa-

ten auch europäische Nicht-EU-Staaten angehören, hat die Mastkaninchenhaltung aufgegriffen. Ein Vertragsabschluss wird aber seit Jahren verschleppt und die Entwürfe (mittlerweile liegt die 16. Fassung vor) werden zunehmend zu Ungunsten des Tierschutzes verwässert. Ob Kaninchen überhaupt unter wirtschaftlichen Bedingungen tiergerecht gehalten werden können, ist sehr zu bezweifeln. In jedem Falle wären die Einzelhaltung und die Haltung in Käfigen mit Drahtböden dringend zu unterbinden (5).

#### *Niedrige Standards*

Wie der Begriff „Mindestanforderungen“ bereits aussagt, handelt es sich bei den Tierhaltungsvorschriften der EU lediglich um Minimalvorschriften, die weniger auf einen umfassenden und effektiven Schutz der Tiere abzielen als vielmehr darauf, die Startbedingungen für den Handel bzw. wirtschaftlichen Wettbewerb im Binnenmarkt anzugleichen. Exemplarisch hierfür sind die Regelungen zu den sogenannten Schlachttiertransporten und zur Haltung von Legehennen. Auch die jüngste Änderung der EU-Schlachtverordnung verharrt auf niedrigerem Niveau.

Im Transportbereich wurden zwar die Anforderungen an die Ausstattung der Fahrzeuge erhöht und es wurden Pausen- und Versorgungspläne für Tiertransporte eingeführt, die länger als acht Stunden dauern. Das eigentliche Erfordernis aber, die Beladungsdichten dramatisch zu verringern und die gesamte Transportdauer ausnahmslos unter acht Stunden zu halten, ist auf EU-Ebene bislang nicht umzusetzen. Nach wie vor können die Tiere über mehrere Tage transportiert werden (6).

2009 hat die EU-Kommission erneut einen Entwurf zur Änderung der Tiertransportverordnung vorgelegt. Für den Transport von „Schlachttieren“ ist nunmehr zwar eine Begrenzung der Gesamtfahrzeit auf maximal neun Stunden vorgesehen. Es deutet sich jedoch schon jetzt an, dass die Vorgabe infolge schwammiger Definitionen und Ausnahmeregelungen in der Praxis komplett unterlaufen werden könnte. Die Fahrzeitregelungen für alle anderen Tiere sollen mit einem Zyklus von 20 Stunden Fahrt und neun Stunden Pause an die Lenkzeiten der Fahrer angepasst werden.

Bei der Haltung von Legehennen hat die EU zwar das Ende der konventionellen Käfighaltung verkündet. Tatsächlich sollen die Käfige aber nicht abgeschafft, sondern ab 2012 lediglich durch sogenannte ausgestaltete Käfige mit Nest, Sitzstangen und Sandbademöglichkeit ersetzt werden (7). Das Grundproblem besteht weiter: Die Hennen blieben in engen Drahtgittergeflechten zusammengepfercht mit denselben Folgen für die physische und psychische Tiergesundheit wie in der derzeitigen Haltung (8). Selbst der kleine Schritt vom konventionellen zum ausgestalteten Käfig war unter den Vorbehalt ökonomi-

scher Machbarkeitsstudien gestellt worden. Im Februar 2008 kam die Kommission immerhin zu dem Schluss, dass die Maßnahme umgesetzt werden könne, „weil die Kosten für die Umstellung auf ausgestaltete Käfige weniger als einen Cent pro Ei betragen könnten.“

Zugleich stellt die Kommission fest: Die Tatsache, dass Erzeuger innerhalb der EU strengere Normen im Bereich der Tierhaltung einhalten müssen als sie in Drittländern üblich sind, könnte ein Verkaufsargument sein (9). Letzteres ist zweifellos richtig, nur müssten dafür tatsächlich strengere, wirklich tierschutzgerechte Regelungen eingeführt werden.

Im Juni 2009 hat der Ministerrat eine Neufassung der EU-Schlachtverordnung aus dem Jahr 1993 angenommen (10). Sie soll 2013 in Kraft treten. Das zum Schutz der Tiere dringend erforderliche Verbot des Akkordschlachtens ist darin ebenso wenig enthalten wie Maßnahmen gegen das Schächten. Positiv ist grundsätzlich zu bewerten, dass es in den Betrieben Tierschutzbeauftragte geben soll und dass Sachkunde eingefordert wird. Es gibt allerdings Ausnahmen für Kleinbetriebe, und die Tierschutzbeauftragten sind abhängige Angestellte des jeweiligen Betriebes. In der Verordnung enthaltene Vorschriften zur Betäubung und Tötung der Tiere sind zu vage und ungenau als dass sie eine angst- und schmerzfreie Tötung der Tiere sicherstellen könnten. Vorschriften zur Tötung/Schlachtung von Fischen und Krustentiere fehlen nach wie vor völlig. Insgesamt bleibt die neue EU-Verordnung deutlich hinter der aktuell geltenden deutschen Schlachtverordnung zurück. Im Extremfall drohen nun sogar Rückschritte im Tierschutz auf nationaler Ebene.

#### *Rückschritte*

Die Mitgliedstaaten können zwar auf nationaler Ebene häufig über die EU-Mindestvorgaben hinausgehen, doch von dieser Möglichkeit wird zu wenig Gebrauch gemacht. Das gilt auch für Deutschland. Ein Anlauf der rot-grünen Bundesregierung bzw. der damaligen Bundesministerin Renate Künast, mit der Käfighaltung von Legehennen tatsächlich Schluss zu machen, wurde von der schwarz-roten Bundesregierung 2006 im Verbund mit dem Bundesrat wieder zunichte gemacht (11). Auch in Deutschland können Legehennen demnach weiterhin in Käfigen gehalten werden, die hierzulande als „Kleingruppenkäfige“ bezeichnet werden. Insgesamt folgte die schwarz-rote Bundesregierung der Prämisse, die EU-Mindestvorgaben „eins zu eins“ in nationales Recht umzusetzen.

Wie auch die jüngsten Regelungen zur Masthühnerhaltung zeigen, können niedrige EU-Vorgaben unter dieser Prämisse leicht genutzt werden, um national erreichte Tierschutzstandards wieder abzubauen: Eine im Juni 2007 von der EU verabschiedete Richtlinie (12) bleibt in wesentlichen Punkten, zum Beispiel der Besatzdichte,

hinter den an sich schon unzureichenden „Eckwerten für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Masthühnern und Puten“ zurück, die 1999 zwischen Bundesministerium und Geflügelwirtschaft ausgehandelt wurde. Obwohl es leicht möglich gewesen wäre, die etwas besseren (= geringeren) Besatzdichten aus den deutschen „Eckwerten“ zu übernehmen, haben sich Bundesregierung und Bundesrat auf die Übernahme der EU-Werte verständigt. Konkret gilt bei einem Schlachtgewicht ab 1.600 Gramm nun eine Besatzdichte bis 39 Kilogramm pro Quadratmeter. Den Bundeseinheitlichen Eckwerten zufolge wäre eine maximale Besatzdichte von 35 Kilogramm je Quadratmeter erlaubt. (Siehe dazu auch den Beitrag von Inke Drossé in diesem Kapitel.)

#### *Materielle Regelungslücken und Inkonsistenzen*

Die Regelungen zur Masthühnerhaltung belegen zugleich, mit welcher Nachlässigkeit wichtige Teilbereiche im Umgang mit Tieren auf EU-Ebene ausgeklammert werden. Das gilt vor allem für die Zucht. Obwohl wissenschaftlich belegt und allgemein anerkannt ist, dass die Selektion schnellwüchsiger Rassen gerade bei Mastgeflügel zu erheblichen Tierschutzproblemen führt, waren Kommission und Ministerrat nicht dazu zu bewegen, auch die Zucht dieser Tiere zu regeln. Bis 2010 soll die EU-Kommission nun immerhin einen Bericht über genetische Parameter vorlegen. Spätestens dann sollten auch die Konsequenzen gezogen werden, die Richtlinie entsprechend zu erweitern und auch in anderen Belangen nachzubessern. Tierbezogene Standards für eine artgerechte Zucht und die Vermeidung von Qualzucht sind unerlässlich und müssen auf EU-Ebene – aber auch national, wo die Problemlage vergleichbar ist – künftig generell in die Regelwerke mit einfließen.

Kaum nachvollziehbar ist beispielsweise auch, warum die EU beschlossen hat, dass nur auf Ökobetrieben ab 2012 keine betäubungslose Ferkelkastration mehr stattfinden darf (13), während für die konventionelle Schweinemast bislang keinerlei Einschränkungen vorgesehen sind (14). Maßnahmen zur betäubungslosen Kastration sind verfügbar und erprobt. Sie müssen hier wie dort eingesetzt werden – und zwar sofort, nicht erst ab 2012. In der Schweiz ist die betäubungslose Kastration bereits gesetzlich verboten. In den Niederlanden hat sich der Handel selbst dazu verpflichtet, kein Fleisch von Schweinen, die als Ferkel ohne Betäubung kastriert wurden, zu verkaufen (15).

#### *Vollzugsdefizite*

Umsetzung und Vollzug geltender EU-Vorschriften fallen in den Mitgliedstaaten der Union sehr unterschiedlich aus. Vor allem die Kontrolltätigkeit von Mitgliedstaaten ist bisweilen ebenso lückenhaft wie die Kontrolltätigkeit der EU-Kommission selbst. Pro Jahr führt die EU-Vete-

rinärbehörde nur etwa zehn (!) Tierschutz-Inspektionen in den Mitgliedstaaten durch (16). Diese Nachlässigkeit geht ganz massiv zulasten der Tiere. Die EU-Kommission muss ihre eigene Kontrolltätigkeit verstärken und dafür Sorge tragen, dass auch alle Mitgliedstaaten ihre Kontrollpflicht – nachprüfbar – erfüllen.

#### *Internationale Verwicklungen*

Die hauseigenen Lücken und Inkonsistenzen im Tierschutz bringen die EU auch international in die Breddouille, etwa im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen. In Schwellen- und Entwicklungsländern werden Legehennen oder Mastgeflügel zunehmend in besonders grausamen Massenanlagen gehalten, während beispielsweise Rinder extensiv und vergleichsweise tiergerecht gehalten werden. Solange die EU sich weigert, für alle landwirtschaftlich genutzten Tierarten hohe Tierschutzstandards zu erlassen, wird man nicht darlegen können, warum einerseits für Geflügelfleisch oder Flüssigei eine diskriminierende Kennzeichnung eingeführt werden soll, um den Handel mit diesen tierquälerischen Erzeugnissen aus Drittstaaten einzuschränken (17), man aber andererseits an Einfuhrbeschränkungen bei (tiergerecht erzeugtem) Rindfleisch festhält.

Zusammengefasst: Die EU betreibt *en gros* eine äußerst laue Tierschutzpolitik des Einerseits–Andererseits, die wie im Falle der Mastgeflügel sogar dazu führen kann, dass national erreichte Tierschutzstandards unterschritten werden. Dem Tierschutzwillen ihrer Bevölkerungsmehrheit wird die EU damit nicht gerecht.

#### **Strukturelle Gründe des Scheiterns ...**

Die Gründe für die zweifelhafte EU-Tierschutzpolitik sind vielfältig. Ein Grund ist sicher, dass das Tierschutzempfinden nicht in allen Mitgliedstaaten – oder besser: nicht bei allen Regierungen der Mitgliedstaaten – gleichermaßen ausgeprägt ist. Vor allem aus den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erfahren weitergehende Tierschutzbestrebungen immer wieder Gegenwind. Der eigentliche, strukturelle Grund, warum es mit dem Tierschutz in der EU nicht recht vorangeht, liegt aber darin, dass der Tierschutz kein definiertes EU-Ziel ist und es anders als etwa in den Bereichen Agrarpolitik, Binnenmarkt oder Forschung auch keinen Vertragsartikel gibt, der den EU-Institutionen Aufgaben und Befugnisse im Tierschutz zuweist.

Das Amsterdamer Tierschutzprotokoll besagt lediglich, dass bei der Verwirklichung anderer (!) EU-Politiken auch der Tierschutz angemessen berücksichtigt werden müsse. Weder der Ministerrat noch die Kommission oder das Parlament sind demnach formal befugt, „nur“ aufgrund von Tierschutzüberlegungen

Bestimmungen zum besseren Schutz der Tiere zu erlassen. Wer etwas für den Tierschutz tun will, muss sich dafür einen Anknüpfungspunkt in einem der anderen, zulässigen Politikbereiche der EU suchen und den Tierschutz dort „einschmuggeln“. Im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung werden tierschutzbezogene Regelungen insbesondere auf Basis von Artikel 37 des EG-Vertrages zur Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erlassen, sprich: zur Steigerung der Produktivität und Rationalisierung der Landwirtschaft. Entsprechend limitiert sind von vornherein die Möglichkeiten, echte Tierschutzbestimmungen durchzusetzen.

### ... und die Rolle des EU-Parlaments

Während für zwei Drittel aller Gesetzgebungsverfahren in der EU das Mitentscheidungsverfahren gilt, bei dem Parlament und Ministerrat gleichberechtigt sind und jeweils in zwei Lesungen Änderungen an einem von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzestext einbringen und das Verfahren gegebenenfalls auch stoppen können, ist dies bei der Ausgestaltung der GAP nicht der Fall. Das Parlament wird hier lediglich angehört. Dies gilt zumindest bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, das heißt, bis ihn alle 27 Mitgliedsstaaten nach ihren verfassungsmäßigen Vorgaben ratifiziert haben (18). Anschließend werden dem Parlament auch bei der GAP mehr Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt.

Die bis dato abgeschwächte Beteiligung der gewählten Abgeordneten ist ein Nachteil, denn nicht selten macht sich das Europaparlament gerade im Bereich der Landwirtschaft zum Sprachrohr der tierschutzinteressierten Bürgerinnen und Bürger. So hatte sich das Parlament schon frühzeitig gegen die Subventionen für die Ausfuhr lebender „Schlachttiere“ ausgesprochen, die von der EU-Kommission im Jahr 2006 dann schließlich auch eingestellt werden mussten. Maßgeblich dafür waren auch verschiedene Dokumentationen des Deutschen Tierschutzbundes, mit denen belegt wurde, dass Tierschutzaufgaben, die an die Vergabe solcher Subventionen geknüpft waren, nicht eingehalten wurden. Gegen die Käfighaltung von Leghennen hat sich das Parlament ebenfalls wiederholt ausgesprochen. Nach Einschätzung einiger Agrarpolitiker äußert sich das Parlament auch deshalb so oft und so eindeutig zugunsten des Tierschutzes, weil die Abgeordneten in Brüssel und Straßburg relativ unbehelligt von der Lobby der Agrarindustrie bzw. der Tiernutzer arbeiten können. In nationalen Parlamenten seien solche Voten kaum denkbar (19).

Nicht nur aus Gründen des Tierschutzes, sondern schlicht zur Einlösung demokratischer Erfordernisse wäre es wünschenswert, dass das Europaparlament in

allen Belangen des Tierschutzes volles Mitspracherecht hat. Dass dies allerdings nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Tierschutz in der EU führen muss, zeigen die Beispiele der Novel-Food-Verordnung, in der das Klonen von Tieren zur Lebensmittelerzeugung geregelt ist, sowie die EU-Versuchstier-Richtlinie. Anders als im Bereich der GAP hat das Parlament bei diesen Regelwerken schon jetzt volles Mitspracherecht (gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags, Verfahren zur Harmonisierung/Rechtsangleichung).

Ende Juni 2009 haben sich die Agrarminister der Europäischen Union darauf verständigt, das Klonen von Tieren zur Lebensmittelerzeugung nicht zu verbieten und die Zulassung der Klon-Lebensmittel im Rahmen der Novel-Food-Verordnung zu regeln (20). In einer Zusatzserklärung wird eingeräumt, dass beim Tierklonen noch erheblicher Forschungsbedarf bestehe und in der Novel-Food-Verordnung zahlreiche Kriterien wie Tierschutz und Ethik nur unzureichend berücksichtigt werden könnten. Die EU-Kommission solle deshalb weiter prüfen und einen separaten Regelungsvorschlag vorlegen, der alle Aspekte des Tierklonens berücksichtigt (21). Die Eingliederung in die Novel-Food-Verordnung würde dann hinfällig.

Zuvor hatte sich das Europaparlament mehrfach gegen das Klonen von Tieren in der Landwirtschaft ausgesprochen (22) und schon bei der ersten Lesung der Novel-Food-Verordnung die Herausnahme des Tierklonens gefordert (23). In zweiter Lesung kann das Parlament die Klonregelung zwar erneut ablehnen. Es ist jedoch zu befürchten, dass das Parlament dem Vorschlag des Rates mehrheitlich zustimmen könnte, um die Neufassung der Novel-Food-Verordnung nicht insgesamt zu gefährden – sicher auch im Vertrauen darauf, dass die Kommission bis auf weiteres keine Klonanträge zulassen wird.

Dies wäre absurd. Zum einen, weil damit der zweite Schritt (rechtliche Zulassung) vor dem ersten (umfassende Prüfung und sachgerechter Regelungsvorschlag) getan würde. Zum anderen aber auch deshalb, weil das Klonen schon aufgrund der Tierschutzprobleme, die es verursacht und die von niemandem bestritten werden (24), in der EU eigentlich gar nicht zulassungsfähig ist. Der Grund: Das Klonen verstößt eindeutig gegen die Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere. Wörtlich heißt es dort: „Natürliche oder künstliche Zuchtmethoden, die den Tieren Leiden oder Schäden zufügen oder zufügen können, dürfen nicht angewendet werden“ (Artikel 4 in Verbindung mit Anhang Nr. 20). Mit diesem Argument hatte auch das Europaparlament seine Ablehnung des Klonens begründet – nur leider hat es sich damit trotz des Mitentscheidungsrechtes bislang nicht durchsetzen können oder wollen.

Nur wenige Wochen vor der Novel-Food-Entscheidung des Agrarministerrates waren es die Europaparlamentarier selbst, die gegen den Tierschutz Front gemacht haben. In einer Abstimmung am 5. Mai 2009 sorgten sie mehrheitlich für gravierende Verschlechterungen gegenüber dem Kommissionsentwurf zur Neufassung der Versuchstierrichtlinie (25). Abgelehnt wurden unter anderem ein Verbot für besonders schmerzhaft Tierversuche und eine bessere Prüfung von Tierversuchsanträgen. Mitentscheidend für das tierschutzfeindliche Abstimmungsverhalten war ohne Zweifel der massive Druck, der seitens der Pharmaindustrie auf die Abgeordneten ausgeübt wurde. Dies ist mithin nicht nur ein Beispiel dafür, dass das Mitentscheidungsrecht des Parlaments nicht automatisch zu besseren Tierschutzbestimmungen führt, sondern auch dafür, wie sich das Blatt gegen den Tierschutz wenden kann, wenn die Abgeordneten nicht mehr so frei entscheiden wie dies in manchen Bereichen bislang der Fall ist.

### Der EU-Tierschutzaktionsplan

Die Beratungen zum Klonen und zu Tierversuchen zeigen zugleich, wie Ministerrat, Kommission und Parlament sich beim Thema Tierschutz wechselseitig ausbremsen. Immer wenn eine EU-Institution auf Tierschutzkurs ist, opponiert eine andere. Auch dies verweist noch einmal auf das Manko, dass es keinen Vertragsartikel zum Tierschutz gibt, der Aufgaben, Ziele und Instrumente klar vorgibt und eine echte, konsistente Tierschutzpolitik ermöglichen bzw. erzwingen könnte.

Die EU-Kommission ist der langjährigen Forderung der Tierschutzverbände nach einer eigenständigen Tierschutzpolitik insofern entgegengekommen, als sie im Januar 2006 den EU-Tierschutzaktionsplan für die Jahre 2006 bis 2010 (AWAP) vorgelegt hat (26). Der Aktionsplan beinhaltet verschiedene Aspekte wie die Fortschreibung der Tierhaltungsbestimmungen und die Verbesserung der EU-weiten Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe, aber auch die Förderung von Alternativen zu Tierversuchen und die Anerkennung tierversuchsfreier Methoden in der Arzneimittelforschung.

Zur Umsetzung der angegebenen Ziele schlägt die EU-Kommission verschiedene Methoden vor: rechtliche Regelungen, Einbindung von neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen, verstärkte Kommunikation und Ausbildung, marktbegünstigende Maßnahmen für Produkte aus artgerechter Haltung sowie die finanzielle Unterstützung von Landwirten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. Vor allem will die EU-Kommission eine bessere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Generaldirektionen erreichen (Landwirtschaft, For-

schung, Umwelt, Binnenmarkt). Bei den meisten Punkten, wie etwa der Fortschreibung der Tierhaltungsbestimmungen, handelt es sich um Maßnahmen, die ohnehin auf der Agenda der verschiedenen Generaldirektionen stehen. Einzelne Maßnahmen werden aber zusätzlich vorgeschlagen, zum Beispiel die Einführung eines Tierschutzlabels oder die Einrichtung eines Europäischen Zentrums für Tierschutz.

Zum Tierschutzlabel hat die EU-Kommission verschiedene Studien durchgeführt und Symposien veranstaltet, in deren Rahmen auch der Deutsche Tierschutzbund und die Allianz für Tiere in der Landwirtschaft darlegen konnten, dass es nur um eine *verpflichtende* Kennzeichnung gehen kann und dass nur Produkte ausgezeichnet werden dürfen, die besondere Tierschutzstandards, weit *oberhalb* der EU-Vorschriften, einhalten (27). Gegebenenfalls ist dazu auch ein Premium-Siegel zu schaffen. An dieser Linie ist unbedingt festzuhalten, auch wenn es innerhalb der Union – wie nicht anders zu erwarten – Bestrebungen in Richtung einer freiwilligen Kennzeichnung auf EU-Mindestniveau gibt.

Das Europäische Zentrum für Tierschutz soll als Schnittstelle für Koordination, Sammlung und Austausch von Informationen über Forschung und Initiativen im Bereich des Tierschutzes dienen. Die Bundesregierung hat Celle als Standort für diese Einrichtung vorgeschlagen (28). In Celle war bislang das Institut für Tierschutz und Tierhaltung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) angesiedelt. Die FAL wurde im Rahmen der Neuordnung der BMELV-Resortforschung im Jahr 2008 aufgelöst. Das Institut für Tierschutz, nunmehr unter dem Dach des „Friedrich-Löffler-Instituts, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit“, muss aus Rationalisierungsgründen nach Mariensee/Mecklenhorst umziehen. Zurück bleiben in Celle unter anderem Stallungen und Einrichtungen zur Erprobung der Legehennenhaltung.

Hier will der Bund künftig den von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Tierschutz-TÜV unterbringen. Bislang existiert nur ein Gesetz, wonach ein Prüfverfahren für serienmäßig hergestellte Haltungssysteme, insbesondere zur Legehennenhaltung, eingeführt werden soll (29). Ausführungsbestimmungen aber gibt es noch nicht. Unter der Voraussetzung, dass nicht nur für Legehennen, sondern auch für die Haltung anderer landwirtschaftlich genutzten Tiere Prüfverfahren etabliert werden, die tatsächlich dem Tierschutz und nicht industriellen Interessen dienen (30), wäre der Standort Celle damit ein guter Anknüpfungspunkt, um tiergerechte Haltungsverfahren in ganz Europa durchzusetzen. Ziel muss aus Sicht des Tierschutzes in jedem Fall eine tiergerechte Landwirtschaft in ganz Europa sein, die alle Aspekte von der Zucht über die Haltung und den Transport bis hin zur Schlachtung abdeckt.

Offen bleibt, welche Voraussetzungen der Standort Celle für andere Forschungsbereiche mitbringt. In Bezug auf die Tierversuchsproblematik beispielsweise ist zu klären, welchen spezifischen Beitrag Celle für eine bessere Entwicklung, Prüfung und Verbreitung tierversuchsfreier Verfahren leisten kann und wie die Zusammenarbeit mit dem *European Centre for the Validation of Alternative Methods* (ECVAM) in Ispra (Italien) zu gestalten ist. Grundsätzlich abzulehnen ist ein direktes Engagement der Tierärztlichen Hochschule Hannover in Celle. Auch unabhängig von der Bewerbung als Europäisches Zentrum für Tierschutz ist geplant, dass die Hochschule Einrichtungen in Celle übernimmt und dass sie mit dem nach Mariensee/Mecklenhorst verlegten Institut für Tierschutz und Tierhaltung einen Forschungsverbund bildet – zunächst für den Bereich Geflügelhaltung. Da davon auszugehen ist, dass die Hochschule auch Drittmittel aus der Industrie erhält und ihre Unabhängigkeit daher nicht gewährleistet ist, ist dies nicht akzeptabel. Ein Europäisches Zentrum für Tierschutz, auf das die Hochschule Einfluss gewinnen könnte, muss genau wie die beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELV) angesiedelten Einrichtungen und Institute frei von Drittmittelforschung und industriellem Einfluss sein.

## Ausblick

Das Europäische Parlament hat den Aktionsplan der EU-Kommission für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren einhellig begrüßt (31). In einer Stellungnahme vom 12. Oktober 2006 hat das Parlament aber zugleich deutlich gemacht, dass die EU im Tierschutz noch weitergehen muss. Es hat die Kommission mit 656 Stimmen zu 29 Stimmen unter anderem aufgefordert, die Haltung von Legehennen in Käfigen jeder Art zu verbieten, die betäubungslose Kastration von Schweinen in ganz Europa zu unterbinden und tiergerechte Haltungsbestimmungen für Mastgeflügel zu erlassen. Darüber hinaus hat das Parlament die Kommission aufgefordert, sich künftig auch Tierschutzproblemen anzunehmen, denen sich die Union bislang nicht angenommen hat und die auch im Aktionsplan nicht angesprochen sind. So soll die EU sich auch um den Schutz von Heimtieren, Wild-, Zoo- und Zirkustieren kümmern und Maßnahmen gegen Stierkämpfe ergreifen (im Falle von Wild- oder Zootieren wohlgemerkt aus Gründen des individuellen Tierschutzes, nicht aufgrund internationaler Artenschutzabkommen oder ähnlicher Vorschriften).

In all diesen Punkten würde es erheblich helfen, wenn der Tierschutz in der EU als eigenständiges Politikfeld etabliert würde, das ebenso zielgerichtet zu opti-

mieren ist wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung Europas – und eben nicht nur als Randphänomen anderer Politikbereiche. Der Tierschutzaktionsplan ist deshalb konsequent in Richtung einer eigenständigen EU-Tierschutzpolitik fortzuentwickeln. Dementsprechend streitet der Deutsche Tierschutzbund gemeinsam mit seinen Partnerorganisationen in der *Eurogroup for Animals* dafür, dass in der Einzelgesetzgebung die höchstmöglichen Tierschutzstandards verwirklicht werden, dass der EU-Tierschutzaktionsplan über das Jahr 2010 hinaus fortgeführt und verbessert wird und dass der Tierschutz mittelfristig als gleichwertig neben den übrigen Politikfeldern in den Unionsverträgen bzw. dem EG-Vertrag verankert wird.

Auf nationaler Ebene ist entscheidend, dass EU-Vorgaben nicht als bloße Verwaltungsakte „eins zu eins“ in nationales Recht umgesetzt werden. Auf keinen Fall dürfen niedrige EU-Vorgaben genutzt werden, um national erreichte Standards wieder abzubauen. Das Staatsziel Tierschutz in Deutschland verpflichtet zu einem *Mehr an Tierschutz* und auch dazu, mit gutem Vorbild voranzugehen und dadurch zum Schrittmacher für einen besseren Tierschutz in der EU zu werden.

## Folgerungen & Forderungen

- EU-Parlament und -Kommission sind aufgefordert, das Tierschutzanliegen der großen Mehrheit der EU-Bevölkerung stärker als bisher in der Gesetzgebung zu berücksichtigen.
- Die EU ist gefordert, zeitnah die bisherigen Regelungslücken zu schließen und auch für Rinder, Milchkühe, Puten und Mastkaninchen verbindliche Mindestanforderungen für deren Haltung vorzuschreiben.
- Die bestehenden Defizite bei Umsetzung und Vollzug geltender EU-Vorschriften sind umgehend abzubauen.
- Niedrige EU-Standards dürfen nicht dazu genutzt werden, national erreichte Tierschutzstandards wieder abzubauen.
- Insgesamt ist innerhalb der EU das Tierschutzniveau bei Zucht, Haltung, Transport und Schlachtung in den nächsten Jahren deutlich zu erhöhen.
- Der Tierschutzaktionsplan der EU-Kommission sollte über 2010 hinaus fortgeführt und verbessert werden. Insbesondere das geplante Tierschutzlabel muss so ausgelegt sein, dass es EU-weit verpflichtend ist und über eine Kennzeichnung des EU-Mindestniveaus deutlich hinausgeht.
- Tierschutz muss als *eigenständiges* Politikfeld – unter stärkerem Mitspracherecht des EU-Parlaments – ausgebaut und rechtlich verbindlich im EG-Vertrag festgeschrieben werden.

**Anmerkungen**

- (1) Community Action Plan on Animal Welfare and Protection: Welfare and protection of farmed animals. Internet November/Dezember 2005 ([http://ec.europa.eu/food/consultations/action\\_plan\\_farmed\\_background\\_de.htm](http://ec.europa.eu/food/consultations/action_plan_farmed_background_de.htm)).
- (2) European Commission, Special Eurobarometer 229: Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals, Juni 2005.
- (3) European Commission, Flash Eurobarometer: Europeans' attitudes towards animal cloning, October 2008
- (4) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen, KOM(2008) 469 endg. vom 23. Juli 2008.
- (5) Henriette Mackensen: Ein Leben auf Gittern. Tierschutzprobleme bei Mastkaninchen und das Warten auf eine rechtliche Regelung. In: Der kritische Agrarbericht 2007, S. 216–219.
- (6) Claudia Salzborn: Tiertransporte – total verfahren. Zum Ringen um eine verbesserte EU-Gesetzgebung zum Schutz der Tiere. In: Der kritische Agrarbericht 2005, S. 235–239.
- (7) Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen.
- (8) Inke Drossé: Tierschutz im Käfig? Die Zukunft der Legehennen und der Streit um die Käfighaltung. In: Der kritische Agrarbericht 2005, S. 230–234.
- (9) „Tierschutz: Kommissionsbericht bestätigt positives Potenzial des Verbots der konventionellen Käfighaltung von Legehennen“, Pressemeldung der Kommission IP/08/19 vom 8. Januar 2008. Zugrunde liegt u. a.: Agra CEAS Consulting Ltd.: Studie über die sozio-ökonomischen Auswirkungen verschiedener Haltungssysteme für Legehennen. Bericht für die Europäische Kommission, 2004.
- (10) Proposal for a Council Regulation on the protection of animals at the time of killing, No. 10976/09, 12. Juni 2009.
- (11) Wolfgang Apel: Das Ende vom Ausstieg? Zur Käfighaltung von Legehennen. In: Der kritische Agrarbericht 2007, S. 202–205.
- (12) Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern.
- (13) Durchführungsbestimmung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, angenommen von der Europäischen Kommission am 3. Juli 2008.
- (14) Die Kastration männlicher Ferkel ist hier geregelt gem. Richtlinie 2001/93/EG der Kommission vom 9. November 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen; Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 316:36-38.
- (15) Siehe dazu ausführlich Elke Deininger: Ferkelkastration auf dem Prüfstand. Aktueller Wissensstand und Alternativen zur betäubungslosen Kastration aus Sicht des Tierschutzes. In: Der kritische Agrarbericht 2009, S. 233–238.
- (16) European Commission/Food and Veterinary Office – Annual Reports 2005, 2006, 2007.
- (17) Brigitte Rusche: Tierschutz – neue Herausforderungen im Zuge der Globalisierung. In: Der kritische Agrarbericht 2006, S. 207–212.
- (18) Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 306/01 vom 17. Dezember 2007.
- (19) So zum Beispiel der ehemalige Europaparlamentarier und Agrarexperte Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf im Deutschlandfunk am 27. Juni 2009. Das Skript zur Sendung „Überleben mit dickem Fell. Tierschutz in Europa“ (in der Reihe „Gesichter Europas“) ist im Internet unter [www.dradio.de](http://www.dradio.de) abrufbar.
- (20) Council of the European Union: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on novel foods and amending Regulation (EC) No XXX/XXXX [common procedure] – Political Agreement, 10754/09, 17. Juni 2009.
- (21) Council of the European Union: Addendum to the »A« Item Note. Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on novel foods and amending Regulation (EC) No XXX/XXXX [common procedure] – Statement, 10754/09 ADD1, 17. Juni 2009.
- (22) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Klonen von Tieren für die Lebensmittelversorgung, B6-0373/2008.
- (23) Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. .../2009 (KOM(2007) 0872 – C6-0027/2008 – 2008/0002(COD)).
- (24) Selbst im Gutachten über das Klonen von Tieren, das die Europäische Lebensmittelbehörde EFSA am 24. Juli 2008 vorgelegt hat, wird ausführlich dargelegt, dass die Sterblichkeits- und Erkrankungsrate von Klonen viel höher ist als bei normal reproduzierten Tieren: Scientific Opinion of the Scientific Committee. Food Safety, Animal Health and Welfare and Environmental Impact of Animals derived from Cloning by Somatic Cell Nucleus Transfer (SCNT) and their Offspring and Products Obtained from those Animals. The EFSA Journal (2008) 767, S. 1–49. – Zum Thema siehe auch Anita Idel: Science oder Fiction? 25 Jahre Klonforschung an Tieren – aktueller Stand und Perspektiven. In: Der kritische Agrarbericht 2009, S. 221–227.
- (25) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, KOM(2008) 543 endg. vom 5. November 2008.
- (26) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über einen Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006–2010, KOM(2006) 13 vom 23. Januar 2006.
- (27) Brigitte Rusche und Frigga Wirths: Tierschutzsiegel. Eine neue Chance für den Tierschutz? In: Der kritische Agrarbericht 2008, S. 214–219.
- (28) Celler Zeitung, Artikel „Henning Otte: ‚Wir kämpfen für Celle als Standort‘. Bewerbung um Europäisches Tierschutzzentrum“, 6. Mai 2009.
- (29) Zweites Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1950).
- (30) Vgl. Allianz für Tiere in der Landwirtschaft: Eckpunkte für die Etablierung eines bundeseinheitlichen Prüf- und Zulassungsverfahrens zur Sicherstellung der Tiergerechtigkeit von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen (nach §13 Abs. 2 TierSchG) – Tierschutz-TÜV. Februar 2006 ([www.allianz-fuer-tiere.de](http://www.allianz-fuer-tiere.de)).
- (31) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006–2010, 2006/2046(INI) vom 12. Oktober 2006.

**Autor**

Wolfgang Apel  
Präsident des Deutschen  
Tierschutzbundes e.V.



Deutscher Tierschutzbund e.V.  
Baumschulallee 15  
53115 Bonn  
[www.tierschutzbund.de](http://www.tierschutzbund.de)