

Tierschutz und Vollzug in Europa

Im Sommer 2012 fand in Brüssel eine Konferenz statt, die sich mit dem Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften in Europa befasste. Über die Grundlagen des europäischen Tierschutzrechts und die Ergebnisse der Konferenz berichtet die Juristin Dr. Marlene Wartenberg von Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz.

► Im Januar 2012 wurden zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union (EU) gleichzeitig Vertragsverletzungsverfahren von der EU-Kommission gegen 13 der 27 Mitgliedstaaten eröffnet. Diese 13 Mitgliedstaaten hatten die Umsetzungsfrist für das Verbot konventioneller Käfige für Legehennen nicht eingehalten. Die Folge des spektakulären Versagens: erhebliches Tierleid und Millionen illegal produzierter Eier als Wettbewerbsproblem für Produzenten in rechtstreuen Mitgliedsländern – ein ethisch und wirtschaftlich unhaltbarer Zustand. Hinzu kam ein Autoritätsverlust der EU-Kommission.

Diese Vollzugsmängel einerseits sowie die Ankündigung einer EU-Vollzugsstrategie andererseits bildeten den Ausgangspunkt für eine zweitägige Konferenz zum Thema Vollzug und Tierschutz. Das Europabüro der internationalen Tierschutzstiftung Vier Pfoten als Initiator veranstaltete mit der Eurogroup for Animals, der Europäischen Vereinigung für Tierärzte (FVE), dem Istituto G. Caporale Teramo, der Deutschen Juristischen Vereinigung für Tierschutzrecht (DJGT), der Stiftung für das Tier im Recht und der Freien Universität Barcelona am 12./13. Juni 2012 eine Tagung in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel. Namhafte Referenten aus den Bereichen Veterinärmedizin, Justiz, Regierungen, Tierschutz und Wissenschaft sowie fünf Repräsentanten der EU-Kommission diskutierten mit rund 140 Teilnehmern.

Die Stellung des Tierschutzes in der EU

Tiere sind im europäischen Rechtssystem rechtlich Sachen: Waren in Transport und Handel, Produktlieferanten im Lebensmittelbereich sowie im Gesundheitsbereich Organismen, die Träger von Krankheitserregern sein können. Tierschutz ist, anders als etwa der Umweltschutz, kein eigenes Politikfeld der EU. Für den Tierschutz zuständig ist eine Abteilung in der EU Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (DG SANCO), weitere mögliche Zuständigkeiten liegen bei den Generaldirektionen Landwirtschaft, Umwelt und Handel. Im Europaparlament bearbeitet meist der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung tierschutzrelevante Vorlagen. Auch eine der sogenannten Interessengruppen, in denen Abgeordnete des Europaparlaments arbeiten, ist dem Tier- und Artenschutz gewidmet.

Die unterschiedlichen Vorschriften für Tierschutz in der EU – im Wesentlichen Richtlinien und Verordnungen für landwirtschaftliche Nutztiere und Tiere im Versuch – haben also keinen einheitlichen Rahmen. Für einzelne Tierarten fehlen Haltungsvorschriften gänzlich, etwa für Milchkühe und Mastkaninchen. Heimtiere fallen nicht unter die Zuständigkeit der EU, es sei denn, Handel oder

Gesundheitsvorsorge sind betroffen. Für Wildtiere existieren kaum Vorgaben. Nur für landwirtschaftliche Nutztiere gibt es neben den Einzelvorgaben eine allgemeine Schutzvorschrift in Form der Richtlinie 98/58/EC mit dem Ziel, dass diesen Tieren „keine unnötigen Schmerzen oder Schäden“ zugefügt werden. Aufgrund der allgemein gehaltenen Formulierung ist diese in der Rechtspraxis kaum relevant. Von zunehmender Bedeutung hingegen sind die globalen Verflechtungen der EU mit Internationalen Organisationen wie der Welttiergesundheitsorganisation OIE, der Welthandelsorganisation WTO und dem Internationalen Artenschutzabkommen CITES.

Fünf Freiheiten und der Vertrag von Lissabon

Die sogenannten „fünf Freiheiten“ bilden seit 1998 die Grundlage der EU-Tierschutzpolitik: Freisein von Hunger und Durst, Freisein von Unbehagen, Freisein von Schmerz, Verletzungen und Krankheiten, Freisein zum Ausleben normaler Verhaltensweisen und Freisein von Angst und Leiden.

In den 90er Jahren wuchs nach der BSE-Krise das Bewusstsein für Tierschutz. Als Reaktion auf die gesellschaftlichen Forderungen fand er nach und nach Eingang in die Grundlage der Europäischen Union: in die Verträge. Entscheidend für den Schutz der Tiere in der EU war der Entstehungsprozess des späteren Vertrags von Lissabon. Dieser war ursprünglich als Verfassung für Europa angelegt. Dem dafür eingesetzten Konvent ist es zu verdanken, dass im Jahr 2004 Tiere als „fühlende Wesen“ in den Verfassungsentwurf und im Vertrag von Lissabon unmittelbar als Vertragstext aufgenommen wurden. Auch im späteren, politisch zu einem Grundlagenvertrag geschrumpften Vertrag von Lissabon wurde diese Formulierung beibehalten. Allerdings enthält der Vertrag auch weitreichende Ausnahmen für die Berücksichtigung kultureller Traditionen, des regionalen Erbes und religiöser Riten – eine seltene und in der Rechtspraxis unbrauchbare Anhäufung sich zudem überschneidender unbestimmter Begriffe.

Der Vertrag von Lissabon erlangte am 1. Dezember 2009 Rechtskraft. Tiere sind damit zwar im Sinne der einzelgesetzlichen Vorschriften nach wie vor Sachen, ihrer Fähigkeit, zu fühlen und zu leiden, ist seither jedoch Rechnung zu tragen. Dieses Grundprinzip bindet sowohl die Institutionen der EU als auch alle 27 Mitgliedstaaten.

Europäische Tierschutzstrategie 2012–2015

Unter dem Eindruck der unübersichtlichen Vielzahl von Einzelbestimmungen und Zuständigkeiten formulierte die EU-Kommission im Jahre 2006 eine erste einheitliche Tierschutzpolitik. Im Tierschutzplan 2006–2010 sind sämtliche tierschutzrelevanten Rechtsakte zusammengefasst. Dieser wurde im Jahr 2011 evaluiert

und vom Europaparlament kommentiert. Zunehmende Probleme im Vollzug bestehender EU-Rechtsvorschriften durch die Erweiterungen der EU um Mitgliedstaaten mit unterschiedlichster kulturhistorischer Prägung wurden deutlich. Unter diesem Eindruck kam es zu einer grundlegenden Wende in der EU-Tierschutzpolitik und es entstand die europäische Tierschutzstrategie 2012–2015. Sie umfasst:

- ein europäisches Tierschutzrechtsrahmengesetz,
- ein europäisches Netz von Kompetenzzentren,
- besseren Vollzug von Tierschutzgesetzen,
- tierbezogene Indikatoren als Maßstab für Tierschutzhaltungsstandards,
- EU-Tierschutzstandards für Importe.

Mängel im Vollzug

Grundsätzlich ist die EU-Kommission als Hüterin der Verträge für deren Einhaltung zuständig. Sie beschäftigt im Zuständigkeitsbereich der DG SANCO ein Lebensmittel- und Veterinäramt in Irland mit 81 Inspektoren, die vor Ort in den Mitgliedstaaten und in Drittländern, die in die EU exportieren, die Einhaltung von Vorschriften für die Lebensmittelsicherheit und den Tierschutz prüfen und überwachen.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind für die wirksame Umsetzung der EU-Vorschriften in nationales Recht zuständig. Über diesen Vollzug wacht die oberste Veterinärbehörde mittels der nachgeordneten Behörden. Die obersten Behörden erstatten der DG SANCO jeweils Bericht über die erfolgte Kontrolle und sorgen im Falle von Rechtsverstößen für entsprechende Sanktionen. Vertragsverletzungsverfahren der EU mit Verhängung von Zwangsgeld durch den Europäischen Gerichtshof sind die ultima ratio.

Zwischen 70 und 80 Prozent beträgt der Anteil nationaler Gesetze an der Umsetzung europäischer Regelungen, dies gilt ebenso für den Tierschutz. Bekannt sind erhebliche Missstände nicht nur bei den Haltungsbedingungen für Legehennen, sondern auch bei Tiertransporten, die gegen die Regelungen der EU-Transportverordnung 1/2005 verstoßen. Die Folge: erhebliches Tierleid und Wettbewerbsverzerrungen.

Ergebnisse der Konferenz zum Thema Vollzug

Vollzugsmängel sind ein gravierendes Problem in der Gesamtheit der tierschutzrelevanten EU-Gesetzgebung. In der Brüsseler Konferenz wurde eine große Bandbreite an Vollzugsproble-



Fotos: © Vier-Plötzen e. V.

Handlungsbedarf

Als Ergebnis der Konferenz „Enforcement of european animal welfare related legislation“ wurde unter anderem folgender Handlungsbedarf festgehalten:

- Bessere Rechtsvorschriften sowie vor allem verständlichere und präzisere Gesetzgebung.
- Die EU-Kommission soll eine Tierschutzstrategie entwickeln, die Folgendes beinhaltet:
 - eine Kommunikationsstrategie,
 - die Entwicklung von Netzwerken,
 - Bildung, Information und Weiterbildung,
 - die Berücksichtigung von Nichtregierungsorganisationen als Partner,
 - Zurverfügungstellung angemessener personeller und finanzieller Ausstattung auf der EU- und nationalen Ebene,
 - Erreichen der vollständigen Umsetzung durch Festlegung von Zwischenschritten zur Einführung in den Gesetzen selbst.
- Ein wichtiger unterstützender Ansatz zu verbesserter Einhaltung von Gesetzen sind klare Verbraucherinformationen einschließlich Kennzeichnung (Labelling) und Rückverfolgbarkeit.

men und relevanten Lösungsstrategien diskutiert, der Vollzugsteil der Tierschutzstrategie 2012–2015 wird daher begrüßt. Die Konferenz zeigte, dass in Europa ein gemeinsames Verständnis von Tierschutz sowie eine verbesserte Kultur der Rechtstreue und des Vollzugs dringend notwendig sind.

In einigen Vorträgen wurde auch auf die Rolle der Tierärzteschaft eingegangen: Defizite im Dialog zwischen der Tierärzteschaft und Juristen wurden festgestellt. Den praktizierenden Tierärzten an der Schnittstelle der Interessen des Tieres, des Halters und der Öffentlichkeit käme eine Schlüsselrolle für die Umsetzung von Tierschutzgesetzen zu. Das Berufsbild der Tierärzteschaft sei diesbezüglich zu aktualisieren.

Ein Teil der Konferenz galt der Fallstudie des Käfigverbots für Legehennen. Bemängelt wurde, dass die Kommission erst nach Verstreichen der Umsetzungsfrist rechtswirksam agieren darf. Einklagbare Informations- und Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten sollen auf den Übergangszeitraum vorverlagert werden: ein künftig gesetzlich festgelegter Umsetzungsplan. Für die anstehende Umsetzung der Schweinehaltungsrichtlinie werden zum Beispiel drohende Vertragsverletzungsverfahren vorbereitet.

Auch die Rückverfolgbarkeit von allen Tieren durch Kennzeichnung und Registrierung kam zur Sprache. Am Beispiel der Heimtierausweis-Verordnung wurde die Rechtsunsicherheit mangels präziser Rechtsnormen deutlich. Ein Vollzugsdefizit beim Schutz von Gänsen vor Lebendrupf besteht aufgrund eines praxisfernen Gutachtens der EFSA. Probleme beim Tiertransport sowie bei Tierversuchen und Lösungsvorschläge wurden dargestellt.

Die Konferenz zeigte erheblichen Handlungsbedarf seitens der Europäischen Union wie auch seitens der Mitgliedstaaten. Entsprechende Maßnahmen können in die angekündigte neue europäische Vollzugsstrategie einfließen, in das Tierschutzrechtsrahmengesetz 2014 sowie in die politischen Strukturen der Mitgliedstaaten. ■

Dr. Marlene Wartenberg

Eines der Konferenzergebnisse war die Gründung eines europäischen Netzwerkes zum Vollzug aus Tierschutzjuristen und Tierschutzbeauftragten – darüber wird der Newsletter von Der Praktische Tierarzt berichten. Registrieren Sie sich kostenlos unter www.vetline.de/dpt-newsletter.

