



Brüssel, den 31.3.2021
SWD(2021) 77 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren
2012-2015**

{SWD(2021) 76 final}

1. Kontext

Das Thema Tierschutz wird für die EU-Bürgerinnen und -Bürger immer wichtiger.¹ Die ersten EU-Tierschutzvorschriften² stammen aus dem Jahr 1974. Seither wurden die Vorschriften auf diesem Gebiet als Reaktion auf Forderungen der Politik, des Marktes und der Gesellschaft sowie aufgrund wissenschaftlicher Entwicklung weiterentwickelt, und ihr Geltungsbereich wurde erweitert. In den letzten Jahren und insbesondere angesichts der anhaltenden COVID-19-Pandemie hat das Konzept „Eine Gesundheit“ immer mehr an Bedeutung gewonnen, wobei die wichtigen Zusammenhänge zwischen Tierschutz, Tiergesundheit und öffentlicher Gesundheit zunehmend in den Vordergrund rücken. Die Kommission nahm 2012 die EU-Strategie für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015 (im Folgenden die „Strategie“) an, in der die wichtigsten strategischen Zielsetzungen und Maßnahmen definiert wurden, die zur Verwirklichung des obersten Ziels eines stärkeren Tierschutzes beitragen sollten; dabei waren gleichzeitig dem fairen Wettbewerb und einer stärkeren Position der Verbraucher/innen, die den Tierschutz durch ihre Entscheidungen fördern, Rechnung zu tragen.

2. Evaluierung

Diese Evaluierung wurde für den Zeitraum 2012-2018 durchgeführt (d. h. über die Geltungsdauer der Tierschutzstrategie 2012-2015 hinaus, da einige Maßnahmen erst 2018 abgeschlossen wurden) und umfasste alle Phasen der Strategie. Bewertet wurden Wirksamkeit, Effizienz, EU-Mehrwert der Strategie sowie die Relevanz und Kohärenz bis zum heutigen Zeitpunkt unter Berücksichtigung der Entwicklungen im Bereich des Tierschutzes.

Eine externe Studie bildete die wichtigste Faktengrundlage für die Evaluierung. Aufgrund von Einschränkungen bei der Erhebung quantitativer Daten stützte sich die Studie auf umfassende Sekundärforschung sowie mehrere Konsultationen, wodurch auch die Meinungen eines breiten Spektrums von Interessenträgern eingeholt werden konnten. Untermuert wurde die Analyse durch eine Reihe von Fallstudien.

Die Ergebnisse der Evaluierung werden in die laufende Bewertung der EU-Tierschutzvorschriften³ und mögliche künftige Initiativen im Tierschutzbereich einfließen, die im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ angekündigt wurden.

3. Wichtigste Ergebnisse

Die Evaluierung ergab, dass die meisten in der Strategie als relevant ermittelten Probleme und deren Ursachen heute noch genauso relevant sind wie 2012. Eine der Herausforderungen besteht nach wie vor darin, die Einhaltung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten in einigen Risikobereichen zu verbessern (z. B. Tiertransporte, routinemäßiges Kupieren der Schwänze

¹ Spezial-Eurobarometer 442 zur Einstellung der Europäer/innen zum Tierschutz, März 2016:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71348>

² Richtlinie 74/577/EWG des Rates vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten.

³ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_fitness-check_roadmap.pdf

von Schweinen, einige Betäubungsverfahren). In diesem Zusammenhang bietet die neue [Verordnung über amtliche Kontrollen](#) das Instrumentarium zur Lösung einiger Probleme, was die Kontrollanforderungen und die Überprüfung der Einhaltung der Tierschutzvorschriften angeht.

Angesichts des wachsenden Interesses der EU-Bürger/innen für den Tierschutz ist das Ziel, Verbraucher/innen und die Öffentlichkeit angemessen zu informieren, heutzutage sogar noch wichtiger als 2012. Dasselbe gilt für die Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit zu stärken und die Zurückhaltung einiger Drittländer gegenüber der Einführung von Tierschutzstandards, die mit denen der EU vergleichbar sind, zu überwinden.

Es ist notwendig, die Synergien mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Zeitraum 2021-2027 weiter zu maximieren und die GAP-Instrumente im Interesse höherer Tierschutzstandards in der Tierhaltung und einer weiteren Sensibilisierung der GAP-Begünstigten für Tierschutzanforderungen besser zu nutzen.⁴ Die GAP unterstützt freiwillige Tierschutzverpflichtungen und andere einschlägige Maßnahmen, wie Investitionen im Rahmen der zweiten Säule (was auch im Zeitraum 2021-2027 fortgeführt wird⁵). Mit diesen Instrumenten soll erreicht werden, dass die Ergebnisse beim Tierschutz die gesetzlich vorgeschriebenen Standards übertreffen. Was den Rechtsrahmen angeht, so wurden die Lücken, die 2012 bestanden, noch immer nicht geschlossen, vor allem in Bezug auf den Schutz bestimmter Nutzierarten, für die es keine Vorschriften auf EU-Ebene gibt. Auch die Notwendigkeit, bestehende Vorschriften zu vereinfachen und ihre Durchsetzbarkeit zu verbessern, besteht nach wie vor. In beiden Fällen hat die Strategie nicht wesentlich zu einer Lösung des Problems beigetragen.

Obwohl die Strategie insgesamt im Einklang mit der Politik in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Forschung stand, muss die Kohärenz mit der GAP, aber auch mit der Fischerei-, der Handels-, der Umwelt- und der Verkehrspolitik entsprechend den Zielen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ verbessert werden.

Auf internationaler Ebene hat die Strategie dazu beigetragen, die Tierschutzstandards in internationalen Foren einstimmig zu fördern, Synergien mit Tierschutzmaßnahmen der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zu schaffen sowie eine Zusammenarbeit mit den Handelspartnern aufzubauen. Künftige Arbeiten müssen auf diesen Synergien aufbauen, damit die EU ihre führende Rolle beim weltweiten Wandel hin zu nachhaltigen und somit tierschutzgerechten Lebensmittelsystemen festigen kann.

Die Strategie hat zur Festlegung gemeinsamer Prioritäten beigetragen, die den Tierschutz in der gesamten EU verbessert haben. Sie hat außerdem zu einer Verbesserung des Wissens und

⁴ Bei der Auflagenbindung (Cross-compliance) sind Direktzahlungen im Zuge der GAP-Unterstützung für Landwirte an die Einhaltung einer Reihe grundlegender Standards („Grundanforderungen an die Betriebsführung“) gebunden, zu denen auch Tierschutzstandards gehören. Die Einhaltung dieser Standards wird nicht systematisch vor der Zahlung kontrolliert, es sind jedoch nachträgliche Vor-Ort-Kontrollen zur Cross-Compliance bei mindestens 1 % der Begünstigten vorgeschrieben. Dabei handelt es sich um ein wirksames Instrument zur Sensibilisierung für verpflichtende Tierschutzanforderungen.

⁵ Seit 2020 können mit den neu konzipierten Öko-Regelungen auch Tierschutzziele verfolgt werden.

des Austauschs bewährter Verfahren sowie zur besseren Durchsetzung des EU-Rechts in bestimmten Bereichen (z. B. Gruppenhaltung von Sauen, Schutz von Legehennen) beigetragen. Keines der Ziele der Strategie wurde jedoch vollständig erreicht. So hat die Strategie insbesondere das Ziel einer Vereinfachung des EU-Tierschutzrechts verfehlt. Sie hat nur einen begrenzten Beitrag zur Bereitstellung von Informationen über Tierschutz für Verbraucher/innen und die Optimierung der Synergien mit der GAP geleistet. Die Information der Verbraucher/innen über den Tierschutz ist heute noch wichtiger als zum Zeitpunkt der Annahme der Strategie.

Es war nicht möglich zu bewerten, ob die Strategie insgesamt kosteneffizient war, oder die Opportunitätskosten zu beziffern, die durch fehlende Maßnahmen zur Entwicklung eines einfacheren Tierschutzrechts entstanden sind. Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass der Nutzen der Strategie in Bereichen wie der Durchsetzung die Kosten übertroffen haben könnte. Unter den Interessenträger herrscht allgemein die Auffassung, dass diese Kosten ungleich verteilt waren.

Bei der anstehenden Überarbeitung der Tierschutzvorschriften werden die 2012 festgestellten Regelungslücken sowie etwaige neue Lücken, die sich bei der laufenden Bewertung der geltenden Vorschriften auftun, aufgegriffen. Es werden weitere Überlegungen dazu angestellt, welche Optionen zur Verfügung stehen, damit der Besitzstand im Tierschutzbereich seine Zwecke erfüllt. Bei der Durchsetzung wird den Risikobereichen, die im Zuge dieser Bewertung ermittelt wurden, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Zusätzlich dazu hat sich die Kommission in ihrer Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ verpflichtet, Möglichkeiten für eine Tierschutzkennzeichnung zu prüfen, die der stetig steigenden Nachfrage der heutigen Verbraucher/innen gerecht wird. Weitere Maßnahmen in diesem Bereich werden sich auf die Ergebnisse dieser Evaluierung in Bereichen wie Verbraucherbewusstsein und Informationsbedarf stützen.