

DE

021105/EU XXIV.GP
Eingelangt am 30/10/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.10.2009
KOM(2009) 584 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Optionen für eine Tierschutzkennzeichnung und den Aufbau eines europäischen
Netzwerks von Referenzzentren für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere**

{SEK(2009) 1432}
{SEK(2009) 1433}

EINLEITUNG

Seit einigen Jahren, spätestens aber seit der Annahme des Gemeinschaftsberichts über die „*Tierschutzvorschriften für landwirtschaftliche Nutztiere in Drittländern und ihre Auswirkungen für die EU*“ im Jahr 2002, wird in der EU darüber diskutiert, wie die Information der Verbraucher über den Tierschutz in der tierischen Erzeugung verbessert werden kann.

Die Konferenz „*Besserer Tierschutz durch Kennzeichnung?*“, die am 28. März 2007 in Brüssel unter der Schirmherrschaft des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, der Europäischen Kommission und der deutschen Ratspräsidentschaft stattfand, eröffnete eine erste breit angelegte Debatte mit Vertretern aller Interessengruppen. Anschließend nahm der Ministerrat im Mai 2007 Schlussfolgerungen zur Tierschutzkennzeichnung an und forderte die Kommission zur Vorlage eines Berichts auf, der als Grundlage für eine eingehende Diskussion über das Thema dienen sollte.

Daher beauftragte die Kommission ein externes Unternehmen mit einer **Durchführbarkeitsstudie**¹ und organisierte eine ausführliche Anhörung der Interessengruppen, um eine genauere Bewertung der Sachlage vornehmen zu können und möglichst viele Beiträge von Interessengruppen in und außerhalb der EU zu sammeln. Die Studie wurde im Januar 2009 abgeschlossen.

Der erste Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010² legt die Gemeinschaftsstrategie und die damit verbundenen Maßnahmen für die nächsten Jahre fest, die zum Ziel haben, einen hohen Tierschutzstandard innerhalb der EU und auch weltweit voranzutreiben; berücksichtigt werden dabei sowohl die Geschäftsmöglichkeiten, die der Tierschutz den Erzeugern bietet, als auch die ethische und kulturelle Dimension der Thematik. Hervorragende Beispiele für solche Geschäftsmöglichkeiten sind die ökologische Landwirtschaft und freiwillige Systeme wie „Label Rouge“ oder „Freedom Food“.

Eine spezielle „Informationsplattform für den Tierschutz“, die mit dem 7. EU-Rahmenprogramm eingerichtet wurde und den Dialog und den Erfahrungsaustausch der Interessengruppen erleichtern soll, ist für die Umsetzung des Aktionsplans von zentraler Bedeutung.³ Eine bessere Information der Verbraucher bietet die Aussicht auf eine positive Rückkopplung, die so aussieht, dass die Verbraucher zunehmend Lebensmittel nachfragen, bei deren Erzeugung stärker auf den Tierschutz geachtet wurde; dies wirkt sich über die Versorgungskette auf die Ersterzeuger aus, die möglicherweise einen besonders guten Preis für ihre Erzeugnisse erzielen und so einen Teil der eventuell höheren Produktionskosten auffangen können. Da ein besserer Tierschutz häufig zu einer Produktionssteigerung führt, eröffnen sich den Erzeugern zahlreiche Möglichkeiten, mit diesem System eine „Win-win-Situation“ herbeizuführen, bei der alle Beteiligten profitieren. Tatsächlich kann der Dialog zwischen Tierschutzorganisationen, Regierungsbehörden, Politikern, Erzeugern, Händlern und Verbrauchern zur Sensibilisierung beitragen und Verbesserungen der

¹ Die vollständige Studie einschließlich der Schlussfolgerungen findet sich unter http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/farm/labelling_en.htm

² http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/actionplan_de.htm

³ <http://www.animalwelfareplatform.eu>

Produktionsverfahren, der Auswahl für den Verbraucher und der einschlägigen Rechtsvorschriften bewirken.

Sowohl in der Durchführbarkeitsstudie als auch in den Beiträgen der Interessengruppen wird eine Integration der verschiedenen den Tierschutz betreffenden Politikbereiche befürwortet. In Bezug auf den Tierschutz wurden weite Arbeitsfelder als geeignete Bereiche für eine eigenständige europäische Koordination genannt, so etwa die Entwicklung von Kommunikationsstrategien, die den Bürgern den Wert von Erzeugnissen näherbringen sollen, bei deren Erzeugung höhere Tierschutznormen eingehalten werden, oder auch strategische Investitionen auf europäischer Ebene in die Forschung.

Das übergeordnete Ziel in diesem Bereich besteht darin, das Erkennen und die Auswahl tierschutzgerechter Erzeugnisse für die Verbraucher einfacher zu machen und dadurch den Erzeugern einen ökonomischen Anreiz zu bieten, sich stärker um das Wohlergehen der Tiere zu bemühen.

1. HINTERGRUND UND ALLGEMEINE ZIELE

Die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie haben gezeigt, dass die Diskussion über die Verbesserung der Tierschutzinformationen und die weitere Anpassung der am besten geeigneten Instrumente vertieft werden muss. Mit dem vorliegenden Bericht möchte die Kommission eine politische Diskussion, insbesondere mit dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen, auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie ermöglichen. Die bei der Erstellung dieses Berichts angewandte Methodik steht im Einklang mit dem Ansatz, den die Kommission bei ihrer allgemeinen landwirtschaftlichen Qualitätspolitik verfolgt.

Der Bericht spricht sich dafür aus, dass die Politik der EU bezüglich Tierschutzinformationen in der tierischen Erzeugung den Landwirten in der EU künftig die strategische Unterstützung leisten sollte, die sie brauchen, um den Kampf auf dem Feld der Qualität zu gewinnen – in anderen Worten, um die von den Verbrauchern gewünschte Qualität zu liefern und dies erfolgreich zu kommunizieren, damit sie im Gegenzug die Ernte dafür einfahren.

Der Bericht untersucht,

- in welchem Umfang die derzeit genutzten Instrumente, der Rechtsrahmen und die Maßnahmen, die die Qualität der Tierschutzinformationen bei Erzeugnissen der Tierhaltung in der EU betreffen, dieses Ziel erreichen;
- ob, und wenn ja, wie diese Aspekte verbessert werden könnten, um dem Ziel noch näher zu kommen, und
- welche neuen Mechanismen (gegebenenfalls) zur Verwirklichung dieses Ziels erforderlich sind.

Das Ergebnis der politischen Debatte über diesen Bericht findet auch in die derzeit laufende Bewertung der gemeinschaftlichen Tierschutzpolitik seitens der Kommission Eingang, die im Jahr 2010 fortgesetzt wird.

2. SCHÄRFUNG DES BEWUSSTSEINS UND ERHÖHUNG DER TRANSPARENZ HINSICHTLICH DES TIERSCHUTZES

Die Tierhaltung in der EU genießt wegen ihres hohen Tierschutzstandards einen guten Ruf. Tierschutzvorschriften haben in der EU eine lange Tradition; die ersten einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften wurden 1974 erlassen. Die geltenden Gemeinschaftsvorschriften über den Tierschutz enthalten die für alle Erzeuger verbindlichen Mindestnormen. Dort, wo höhere Tierschutznormen angewandt werden, müssen die Erzeuger Wege finden, um für ihre Erzeugnisse einen Preis zu erhalten, der dem Mehrwert der Erzeugnisse entspricht und ihnen einen Ausgleich für die getätigten Investitionen bietet. Eine Möglichkeit hierzu bietet der Ansatz der ökologischen Landwirtschaft, der auf der Grundlage eines speziellen europäischen Aktionsplans⁴ die Bedeutung marktgesteuerter Strategien verdeutlicht hat. Eine weitere ergänzende Möglichkeit zur Stimulierung des Verbraucherinteresses besteht in der freiwilligen Kommunikation von Tierschutzangaben (beispielsweise „Freedom Food“) zum Erzeugnis.

Sowohl in der Analyse der Ergebnisse zweier Eurobarometer-Umfragen⁵ als auch in der Durchführbarkeitsstudie⁶ zur Tierschutzkennzeichnung wird darauf hingewiesen, dass eine auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende und anhand harmonisierter Anforderungen bewertete Tierschutzkennzeichnung die Verbraucher in die Lage versetzen könnte, überlegte Kaufentscheidungen zu treffen, und es den Erzeugern ermöglichen könnte, von den Marktmöglichkeiten zu profitieren.

Es ist wichtig zu prüfen, wie die von den Landwirten erfüllten Anforderungen und Normen, die über die in den europäischen Rechtsvorschriften festgelegten Mindestnormen für den Tierschutz hinausgehen, innerhalb der EU und auch weltweit besser bekannt gemacht werden könnten. Ebenfalls zu diskutieren ist die Frage, ob dieses Ziel am besten durch eine Kennzeichnung (auf der Basis staatlicher oder privater Normen), staatliche Informationsinitiativen oder eine Kombination verschiedener Instrumente erreicht werden kann.

3. TIERSCHUTZ UND SEINE VERBINDUNG ZU ANDEREN QUALITÄTSMERKMALEN

Im Rahmen der Durchführbarkeitsstudie wurden mehrere Gütesiegel, darunter Label Rouge, Freedom Food und Neuland, untersucht; außerdem laufen derzeit

⁴ Europäischer Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel (KOM(2004) 415 endg.).

⁵ Eurobarometer-Umfragen 2005 und 2006: http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/index_de.htm

⁶ Zentrale Schlussfolgerung der Durchführbarkeitsstudie zur Tierschutzkennzeichnung und zur Einrichtung eines Gemeinschaftsreferenzzentrums für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere („Feasibility study on animal welfare labelling and establishing a Community Reference Centre for Animal Protection and Welfare“), vorgelegt vom *Food Chain Evaluation Consortium* und zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht (im Folgenden „Durchführbarkeitsstudie“): „*Es besteht ein breiter Konsens unter den Interessengruppen darüber, dass es derzeit eine Vielzahl von Problemen bezüglich Tierschutzinformationen bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs gibt.* Zwei Themenbereiche werden von den betreffenden Interessenverbänden häufig genannt: Probleme mit Tierschutzstandards/-forderungen sowie mangelndes Verbraucherbewusstsein und fehlende Kenntnis von Logos/Kennzeichnungen. Kaum ein Teilnehmer einer EU-weiten Umfrage unter Interessenverbänden vertrat die Auffassung, es gebe keine gravierenden Probleme.“

unabhängige europäische Studien in diesem Bereich (Welfare Quality⁷; EconWelfare⁸; Q-PorkChains⁹; EAWP¹⁰). Die ökologische Landwirtschaft wird bereits von den Verbrauchern in der gesamten EU und auch weltweit mit einem höheren Tierschutzstandard assoziiert. Zudem können Verbraucher ökologische Erzeugnisse sehr leicht an dem EU-Logo erkennen, das überarbeitet und spätestens ab dem 1. Juli 2010 verbindlich wird.

In den Marketingstrategien für die Gütezeichen und auch in den Studien wird betont, dass zahlreiche Bürger nicht nur über die „physischen Eigenschaften“, wie etwa erwünschte und unerwünschte Zutaten, informiert werden möchten, sondern auch über andere Eigenschaften der Lebensmittel, die sie kaufen; dazu gehören die ethischen Faktoren, die bei der Produktion und beim Umgang mit den Tieren eine Rolle spielen.¹¹

Aus Sicht der Verbraucher handelt es sich bei der Einhaltung des Tierschutzes typischerweise um ein so genanntes Vertrauensgut. Dies bedeutet, dass die Verbraucher heute in vielen Fällen keine Möglichkeit haben, selbst zu überprüfen, in welchem Umfang der Tierschutz eingehalten wurde, wenn entsprechende Angaben gemacht werden. Im Verhältnis zum gesamten Lebensmittelmarkt der EU machen solche Erzeugnisse allerdings nach wie vor nur einen geringen Teil aus. Die Umfragen zeigen, dass dies mangelnde Information und Markttransparenz widerspiegeln könnte.

In der EU gibt es keine harmonisierten Anforderungen an die Tierschutzkennzeichnung; außerdem fehlen harmonisierte Vorgaben dazu, wie eine entsprechende Bewertung vorzunehmen ist. Bestimmte Interessengruppen vertraten die Ansicht, dass, je mehr private Tierschutz-Gütesiegel im Handel erscheinen, desto dringlicher eine Methodik für die Bewertung und den Vergleich von Tierschutznormen festgelegt werden muss.

Daraus erhebt sich die Frage, ob durch die wachsende Zahl privater Tierschutzkennzeichnungssysteme auf nationaler Ebene drängende Probleme entstehen, die die Entwicklung eines Kennzeichnungssystems auf EU-Ebene rechtfertigen würden. Ein solches EU-weites System, das eine Segmentierung des Binnenmarktes verhindern und den innergemeinschaftlichen Handel erleichtern könnte, müsste auf jeden Fall nachweisen, dass es sowohl den vorhandenen privaten Systemen als auch der Öko-Verordnung¹² einen Mehrwert verleihen kann, ohne ihnen zu schaden.

⁷ Welfare Quality®: Wissenschaft und Gesellschaft verbessern den Tierschutz in der Lebensmittelqualitätskette – von der EU kofinanziertes Projekt (<http://www.welfarequality.net>).

⁸ EconWelfare: Effektiver Tierschutz in einem sozio-ökonomischen Kontext: Projekt zur Sensibilisierung für die Auswirkungen besserer Tierschutzstandards auf die Tiere, die Produktionskette und die europäische Gesellschaft – von der EU kofinanziertes Projekt (<http://www.econwelfare.eu>).

⁹ Q-PorkChains: Verbesserung der Qualität von Schweinefleisch für die Verbraucher – von der EU kofinanziertes Projekt (<http://www.q-porkchains.org>).

¹⁰ EA WP: Europäische Plattform für den Tierschutz: Förderung des Tierschutzes entlang der gesamten Lebensmittelkette – von der EU kofinanziertes Projekt (<http://www.animalwelfareplatform.eu>).

¹¹ Welfare Quality®: Wissenschaft und Gesellschaft verbessern den Tierschutz in der Lebensmittelqualitätskette – von der EU kofinanziertes Projekt (<http://www.welfarequality.net>).

¹² Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates und ihre Durchführungsvorschriften: Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission.

Obwohl die Mehrzahl der Verbraucher preisbewusst ist, haben die Ergebnisse mehrerer Umfragen in den letzten Jahren doch gezeigt, dass es Verbrauchergruppen gibt, die Produkte mit spezifischen Eigenschaften und Merkmalen, auch in Bezug auf den Tierschutz, kaufen möchten. In vielen Mitgliedstaaten eröffnet dieses Segment qualitätsorientierter Verbraucher Marktmöglichkeiten für Erzeugnisse, bei deren Produktion höhere Tierschutznormen eingehalten wurden, und zwar entweder als eigenständiges Qualitätskriterium oder zusammen mit anderen Merkmalen überdurchschnittlicher Qualität. Ein ausgezeichnetes Beispiel ist der Markt für ökologische Lebensmittel, in dem die Harmonisierung auf EU-Ebene die Tür zu einem neuen Verbrauchersegment aufgestoßen hat: Das Logo für ökologische Landwirtschaft schafft bei den Verbrauchern Vertrauen in Herkunft und Qualität ihrer Lebensmittel und gewährleistet, dass die Bestimmungen der EU-Verordnung über die ökologische Landwirtschaft eingehalten wurden, die in der gesamten EU strengere Tierschutznormen durch effektive Kontrollen und durch Zertifizierungen sicherstellen.

Einige der vorhandenen Kennzeichnungssysteme betreffen neben Tierschutzanforderungen auch andere Qualitätsnormen, zum Beispiel für die ökologische Landwirtschaft oder den Umweltschutz. Deshalb wird der Mehrwert eines möglichen EU-weiten Systems zur Tierschutzkennzeichnung angesichts der bereits vorhandenen Systeme sorgfältig zu prüfen sein, auch im Hinblick darauf, wie etwaige Überschneidungen vermieden werden können.

4. VERBRAUCHERINFORMATION UND VERMARKTUNGSSTRATEGIEN

Die Einführung so genannter vorbehaltener Angaben ist eine Möglichkeit, Käufer und Verbraucher über Produktmerkmale und Landwirtschaftsmethoden zu informieren. Obligatorische oder freiwillige Anforderungen an die Verwendung „vorbehaltener Angaben“ zum Tierschutz, die auf Landwirtschaftsmethoden oder standardisierten Tierschutzindikatoren basieren, würden die Ausarbeitung spezifischer europäischer Normen nötig machen, wobei ein allgemeiner Rahmen zu entwickeln wäre, der alle einschlägigen Arten und Erzeugnisse erfasst.

Ein Beispiel für die bereits geltende, verbindliche Verwendung „vorbehaltener Angaben“ in der EU sind die Vermarktungsnormen für Tafeleiern. Die Vermarktungsvorschriften für Eier legen fest, dass bei Tafeleiern angegeben werden muss, in welchem Haltungssystem sie erzeugt wurden. Es gibt vier zulässige Kennzeichnungen für die Art der Erzeugung: Eier aus Käfighaltung, Eier aus Volierenhaltung, Eier aus Freilandhaltung und Eier der ökologischen oder biologischen Erzeugung; die für die jeweilige Haltung geltenden Anforderungen sind in Rechtsvorschriften festgelegt, und die Kennzeichnungsangaben liefern den Verbrauchern Informationen, die diese als Indikator für den Tierschutz interpretieren und beim Eierkauf verwenden können. Seit der Durchführung der Rechtsvorschriften ist in fast allen Mitgliedstaaten der Anteil der Eiererzeugung in Nicht-Käfighaltung deutlich gestiegen. Die Vermarktungsvorschriften für Eier haben es den Verbrauchern vermutlich mit ermöglicht, bei ihrer Kaufentscheidung von Eiern aus Käfighaltung abzurücken und stattdessen Eiern aus alternativen Haltungssystemen den Vorzug geben, in der Annahme, dass die Nicht-Käfighaltung einen besseren Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus finden sich Beispiele für derzeit fakultative „vorbehaltene Angaben“ in den Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, in denen

die Angaben zu den Landwirtschaftsmethoden genau definiert sind; wenn Landwirte diese „vorbehaltenen Angaben“ verwenden möchten, müssen sie genau festgelegte Kriterien erfüllen.

Es wird wichtig sein, die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen, die eine Festlegung von Definitionen fakultativer oder obligatorischer „vorbehaltener Angaben“ zu Haltungssystemen bestimmter Tierschutzstandards in Vermarktungsnormen auf EU-Ebene mit sich bringt, und zwar insbesondere dort, wo sie über die in den Rechtsvorschriften enthaltenen Mindestnormen hinausgehen.

5. INFORMATIONS- UND AUFKLÄRUNGSINITIATIVEN

Bekanntermaßen werden die Kaufentscheidungen der Verbraucher neben dem Preis von einer Vielzahl interpersoneller Faktoren (Kultur, gesellschaftliche Normen, Sozialstatus, Gruppen- und Familieneinflüsse) und intrapersoneller Faktoren (individuelles Engagement, Emotionen, Motivation, Einstellung, Normen, Persönlichkeitsstruktur) gesteuert. Grundsätzlich sollten mehr Informationen in der Kennzeichnung die Verbraucher in die Lage versetzen, überlegtere Kaufentscheidungen zu treffen. Wenn die Verbraucher keine verlässlichen Kenntnisse über den Mehrwert tierschutzgerechter Produkte haben, kann man nicht von ihnen erwarten, dass sie einen Preis zahlen, der die höhere Produktqualität widerspiegelt.

Aus der Durchführbarkeitsstudie geht hervor, dass die Kennzeichnung aller Wahrscheinlichkeit nach im Wesentlichen den gewünschten Effekt hat, wenn a) die Verbraucher ausreichend über die Bedeutung der Kennzeichnung Bescheid wissen, b) die gelieferten Informationen leicht verständlich sind und c) die Verbraucher (oder relevante Teilgruppen) im Hinblick auf eine Kaufentscheidung grundsätzlich Interesse an diesen Informationen haben. Den Eurobarometer-Daten zufolge trifft dies auf Erzeugnisse aus tierschutzgerechten Produktionssystemen zu.

Die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie belegen, dass eine Tierschutzkennzeichnung das Verbraucherbewusstsein schärfen und die Marktdurchdringung mit tierschutzgerechten Produkten beschleunigen kann, die strengere Normen als die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Mindestnormen erfüllen. Dies bezeichneten mehrere Interessengruppen als eines der wichtigsten Ziele. Eine Folge wäre, dass die Entwicklung neuer Tierschutzpraktiken stärker durch die Marktnachfrage motiviert würde. Zusätzliche spezifische Kommunikationsinitiativen würden weiter zur Sensibilisierung von Bürgern, Wirtschaftsakteuren und Erzeugern für Tierschutzfragen beitragen. Einige Interessengruppen betonten, dass die Kommunikation auf einer fundierten wissenschaftlichen Grundlage erfolgen muss.

In jüngster Zeit wurden Maßnahmen zur Information und Aufklärung der Verbraucher ergriffen, um das Bewusstsein für Tierhaltung und für die Herkunft tierischer Erzeugnisse zu schärfen. Diese Kommunikationsaktivitäten wurden von den Interessengruppen begrüßt und haben dazu beigetragen, das Interesse der Öffentlichkeit an den europäischen und den nationalen Tierschutzinitiativen zu steigern. Gleichzeitig wurde die Sichtbarkeit der einschlägigen EU-Strategien für die wichtigsten Handelspartner verbessert.

Ein wichtiger Punkt für die weitere Diskussion ist die Funktion, die staatliche Informationsinitiativen im Hinblick auf die Schärfung des Bewusstseins der europäischen Verbraucher für den Tierschutz und auf die Erhöhung des Marktanteils tierschutzgerechter Erzeugnisse übernehmen könnten. Erfolgreiche Beispiele für die Kommunikation über Tierschutz auf EU-Ebene sind unter anderem die Website „Farmland“ für Kinder und das Online-„Handwerkszeug“, das einen Bestandteil der jüngsten Werbeinitiative für die ökologische Landwirtschaft bildet.¹³ Außerdem wäre auch zu prüfen, ob Informationsinitiativen und Aufklärungsprogramme zum Tierschutz auf EU-Ebene und/oder nationaler Ebene entwickelt und organisiert werden sollten.

6. INTERNATIONALE DIMENSION

Die Analysen der Kommission haben ergeben, dass die Rechtsprechung der WTO freiwillige Kennzeichnungssysteme zulässt, sofern diese verhältnismäßig sind und Erzeugnisse aus Drittländern offen stehen, wohingegen eine obligatorische Kennzeichnung innerhalb des WTO-Rahmens eine stärkere Kontroverse verursachen würde. Die Diskussion über die Handelsauswirkungen politischer Reaktionen auf gesellschaftliche Anliegen, zum Beispiel Tierschutz, ist von Bedeutung für aktuelle internationale Entwicklungen. WTO/SPS, OECD, OIE und CODEX erörtern zurzeit Fragen im Zusammenhang mit privaten und staatlichen Normen sowie deren Auswirkungen auf den Handel und den Marktzugang für Entwicklungsländer.

Eine auf harmonisierten Tierschutzanforderungen basierende freiwillige Zertifizierung für die Einfuhr in die EU hätte wahrscheinlich positive Auswirkungen auf Länder, die bereits nachhaltige Formen der tierischen Erzeugung in Erwägung ziehen, und auf die Erzeugung, die weniger intensive Formen der Tierhaltung nutzt. Eine Harmonisierung würde den Marktzugang und eine langfristige Investitionsplanung erleichtern.

Angesichts der internationalen Handelsverpflichtungen der EU ist auf jeden Fall zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass ein Erzeugnis aus einem Drittland, das die in der EU geltenden Produktionsanforderungen erfüllt, an einem Qualitätssystem der EU teilnehmen kann, und dass letzteres die Verpflichtungen der EU gegenüber der WTO erfüllt. Es wird wichtig sein zu prüfen, welche Folgen ein solches System für Drittländer hätte, mit besonderem Schwerpunkt auf Partnern aus Entwicklungsländern und ihrer Anpassungsfähigkeit.

7. VERSCHIEDENE NORMEN UND MÖGLICHKEITEN DES VERGLEICHS

In Umfragen haben die europäischen Verbraucher mehrheitlich angegeben, dass ihnen zu den Erzeugnissen, die sie kaufen, Tierschutzinformationen fehlen. Aus diesem Grund wurde im Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010 die Entwicklung standardisierter Tierschutzindikatoren vorgeschlagen, um ein wissenschaftliches Instrument zu schaffen, mit dem der Tierschutz „messbar“, leichter durchsetzbar und besser

¹³

<http://www.farmland-thegame.eu>
http://ec.europa.eu/agriculture/organic/animal-welfare_de

vermittelbar wird. Das Projekt „Welfare Quality“ soll als Grundlage für die Erarbeitung wissenschaftlicher Tierschutzindikatoren dienen. Daraus könnte ein – nicht auf der Produktionsmethode, sondern auf tierbezogenen Ergebnissen basierendes – System zur Tierschutzklassifikation entwickelt werden, das dazu beitragen könnte, die Verbraucher mit transparenten, verlässlichen Informationen zu versorgen. In diesem Zusammenhang haben mehrere Interessengruppen unterstrichen, dass ein europäisches Netzwerk von Referenzzentren für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere eine konkrete Option für die technische Unterstützung bei der Weiterentwicklung des Systems sein könnte.

Die Weiterentwicklung eines Messinstruments oder einer Mess-Skala für den Vergleich von Tierschutznormen über Artengrenzen, Haltungssysteme und Stufen der Versorgungskette hinweg zeigt sich derzeit als weltweiter Trend auf allen Märkten und steht im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Forschung. Die Bewertung des Tierschutzes in allen wichtigen Stufen der Wertschöpfungskette (vor allem Haltung, Beförderung und Schlachtung) bildet das Kernstück jedes Systems zur Tierschutzkennzeichnung. Aus der Durchführbarkeitsstudie ging hervor, dass die Gültigkeit und Zuverlässigkeit der meisten Indikatoren häufig in Frage gestellt wird. Bislang vorgeschlagene umfassende Indikatoren, wie etwa „biologische Reaktion auf Stress“, wurden (insbesondere von Wissenschaftlern und Erzeugern) als schwer messbar kritisiert.

Einige Interessengruppen vertreten jedoch die Auffassung, dass eine wissenschaftliche und transparente Validierung von Haltungssystemen es den Erzeugern leichter machen würde, der Öffentlichkeit höhere Tierschutznormen zu vermitteln. Zu diskutieren ist, ob eine solche Validierung auf europäischer Ebene erfolgen sollte, und wenn ja, auf welche Weise.

8. TRANSPARENZ UND WISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG IM BEREICH TIERSCHUTZ

Im Lauf der Anhörung der Interessengruppen wurden weite Arbeitsfelder als geeignete Bereiche für eine eigenständige europäische Koordination genannt, so etwa die Entwicklung von Kommunikationsstrategien, die den Bürgern den Wert von Erzeugnissen näherbringen sollen, bei deren Erzeugung höhere Tierschutznormen eingehalten werden, oder auch die Tätigung strategischer Investitionen auf europäischer Ebene in die Forschung.

Darüber hinaus hatte bereits der Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006 vorgesehen, dass das Management, die Verbesserung und die Verbreitung der Tierschutznormen sowie die Erstellung einschlägiger sozio-ökonomischer Studien und Folgenabschätzungen im Rahmen eines koordinierten europäischen Ansatzes effizienter gestaltet werden könnten. Daher haben mehrere Interessengruppen über die Möglichkeit einer besseren Koordinierung und Nutzung von Expertenwissen auf europäischer Ebene für die Entwicklung von Strategien in diesem Bereich nachgedacht.

In der EU gibt es bereits einige wenige Einrichtungen, die im Bereich Tierschutz tätig sind, so etwa die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) und nationale Referenzlabors. Ihr Mandat deckt jedoch, wie verschiedene Interessengruppen angemerkt haben, derzeit nicht

alle Bereiche ab, aus denen Expertenwissen benötigt wird, und insbesondere nicht die Koordination von Tierschutzfragen auf EU-Ebene.

Des Weiteren steht die europäische Wissenschaftsgemeinschaft derzeit vor dem Abschluss einer fünf Jahre währenden engen Zusammenarbeit im Rahmen des Projekts „Welfare Quality“. Wissenschaftler haben bei verschiedenen Anlässen darauf gedrungen, dass dem Aufbau eines ständigen europäischen Netzwerks Priorität zukommen muss. Außerdem forderten auch einige internationale Handelspartner der EU¹⁴, sowohl aus dem Wissenschafts- als auch dem Wirtschaftsbereich, den Ansatz eines kooperativen Netzwerks, wie er im Projekt „Welfare Quality“ umgesetzt wurde, beizubehalten. Darüber hinaus sahen wichtige Interessengruppen die Notwendigkeit einer unabhängigen Informationsquelle auf EU-Ebene und wiesen auf das derzeit vorhandene Risiko von Doppelarbeit hin.

Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der Durchführbarkeitsstudie die verschiedenen Referenzmodelle für Netzwerke und die jeweils damit verbundenen Kosten analysiert. Die Studie gelangte zu dem Schluss, dass sich – als bevorzugte Option – ein europäisches Netzwerk von Referenzzentren, das technische Unterstützung für die Entwicklung und Umsetzung von Tierschutzstrategien, auch in Bezug auf Zertifizierung und Kennzeichnung, leisten könnte, auf eine zentrale Koordinationsstelle stützen sollte, die mit einem Netzwerk einschlägiger Forschungsinstitute in den Mitgliedstaaten – allesamt von der Gemeinschaft anerkannt – zusammenarbeitet. Diese Methode ist im Bereich der Lebensmittelkette bereits erprobt, wo gemeinschaftliche Referenzlabora Netzwerke nationaler Referenzlabora koordinieren.¹⁵ Als mögliche Teilaufgaben, die von Netzwerkpartnern übernommen werden, wären unter anderem denkbar: Durchführung von Studien und Folgenabschätzungen, gezielte Forschung zu Tierschutzfragen mit Relevanz für die Gemeinschaft, Organisation von Informations- und Verbreitungsmaßnahmen.

Zu prüfen ist, ob die Vorteile, auch im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand, die Nachteile überwiegen würden, die mit der Entwicklung eines europäischen Netzwerks nationaler Referenzzentren zur wissenschaftlichen Validierung freiwilliger Tierschutznormen verbunden sind, und zur Entwicklung zahlreicher Tierschutzstrategien beitragen. Eine Option wäre die Verwendung der Gemeinschaftsreferenzlabora im Bereich Tiergesundheit als Referenzmodell. Gemeinschaftsreferenzlabora werden aus dem so genannten Veterinärfonds finanziert (Entscheidung 2009/470/EG des Rates), aus dem die Kosten für bestimmte, genau festgelegte Dienstleistungen und die Koordination der nationalen Referenzlabora im Interesse der Gemeinschaft bestritten werden.

9. FAZIT

Der vorliegende Bericht hat eine Reihe von Aspekten der Tierschutzkennzeichnung und der Kommunikation sowie des möglichen Aufbaus eines europäischen Netzwerks von Referenzzentren für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere

¹⁴

Partner des Projekts „Welfare Quality“: <http://www.welfarequality.net/everyone/26562/7/0/22>

¹⁵

Eine externe Bewertung des Systems gemeinschaftlicher Referenzlabora wurde für die Kommission vorgenommen und wird bis Ende 2009 abgeschlossen sein.

beleuchtet, wobei die Ergebnisse der externen Studie, die der Kommission im Januar 2009 zuging, als Grundlage dienten. Der Bericht soll dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen die vom Rat geforderte eingehende Diskussion über die Tierschutzkennzeichnung ermöglichen. Diese interinstitutionelle Diskussion wird der Kommission als Grundlage für weitere Überlegungen im Hinblick auf die Entwicklung künftiger strategischer Optionen dienen.¹⁶ Konkrete Vorschläge, die aus der politischen Debatte hervorgehen, werden einer weiteren eingehenden Folgenabschätzung unterzogen.

¹⁶

Siehe hierzu auch die Folgenabschätzung zu diesem Bericht (KOM(2009) xxxx).