

Sonderbericht

# Tierschutz in der EU: Schließung der Lücke zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischer Umsetzung

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Janusz Wojciechowski, Mitglied des Hofes. Herr Wojciechowski wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Kinga Wiśniewska-Danek, der Attachée Katarzyna Radecka-Moroz, dem Leitenden Manager Colm Friel, der Aufgabenleiterin Diana Voinea, dem stellvertretenden Aufgabenleiter Paulo Oliveira, der stellvertretenden Aufgabenleiterin Lucia Roşca sowie den Prüferinnen und Prüfern Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto und Maciej Szymura. Fiona Urquhart leistete sprachliche Unterstützung.



*Von links nach rechts:* Xavier Demarche, Kinga Wiśniewska-Danek, Joachim Otto, Janusz Wojciechowski, Colm Friel, Diana Voinea, Lucia Roşca.

## INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	1 - 19
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	20 - 27
Bemerkungen	28 - 95
Die Kommission hat die zweite EU-Tierschutzstrategie zwar abgeschlossen, ihre Auswirkungen jedoch nicht bewertet	28 - 33
Die Kommission und die Mitgliedstaaten meldeten erhebliche Fortschritte bei der Anwendung der EU-Standards	34 - 40
Die Mitgliedstaaten benötigten viel Zeit, um bestimmte Empfehlungen umzusetzen, und einige Probleme sind noch nicht gelöst	41 - 46
Die Mitgliedstaaten sorgen bei der Verwaltung ihrer amtlichen Kontrollsysteme in der Regel für Einheitlichkeit, die Kontroll- und Auditsysteme weisen jedoch einige Schwachstellen auf	47 - 63
Die Mitgliedstaaten nutzen die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik nur in begrenztem Umfang zur Erreichung der Tierschutzziele	64 - 95
Begrenzter Austausch von Ergebnissen aus amtlichen Kontrollen und aus Cross-Compliance-Kontrollen in den Mitgliedstaaten und Schwachstellen bei der Anwendung von Sanktionen	65 - 76
Entwicklung des ländlichen Raums: kaum Anreize zur Verbesserung des Tierschutzes und keine Sicherstellung der Kosteneffizienz	77 - 95
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	96 - 104
Anhang I - Überblick über die in der EU-Tierschutzstrategie 2012-2015 geplanten Maßnahmen	
Anhang II - Überblick über die Angaben in den Betriebskontrollberichten, die der Kommission von den geprüften Mitgliedstaaten vorgelegt wurden	

Anhang III - Überprüfungen und Daten zur Schlachtung ohne Betäubung in den Mitgliedstaaten

Anhang IV - Cross-Compliance-Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten

Antworten der Kommission

## GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

<b>Amtliche Kontrollen</b>	Begriff, mit dem in diesem Bericht Kontrollen bezeichnet werden, die auf Ebene des Mitgliedstaats (z. B. von Veterinärdiensten) durchgeführt werden, um die korrekte Anwendung der Tierschutzvorschriften der Europäischen Union gemäß Verordnung (EG) Nr. 882/2004 zu überprüfen
<b>CMES</b>	<i>Common Monitoring and Evaluation System</i> : gemeinsames Begleitungs- und Bewertungssystem der EU für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums
<b>Cross-Compliance-Kontrollen</b>	Kontrollen, bei denen überprüft werden soll, ob die Cross-Compliance-Verpflichtungen gemäß den Verordnungen (EU) Nr. 1306/2013, 809/2014 und 640/2014 eingehalten wurden
<b>EFSA</b>	<i>European Food Safety Authority</i> (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit): Agentur der Europäischen Union, die unabhängige wissenschaftliche Beratung und Informationen über bestehende und neu auftretende Risiken im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette bereitstellt
<b>EPLR</b>	Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums
<b>GAB</b>	Grundanforderungen an die Betriebsführung: Diese Anforderungen sind Bestandteil der Cross-Compliance-Regelung und in einer Reihe von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union festgelegt. Sie beziehen sich auf die öffentliche Gesundheit, die Tier- und Pflanzengesundheit, die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, Umwelt und Tierschutz
<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik
<b>GD AGRI</b>	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission
<b>GD SANTE</b>	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission
<b>Masthühner</b>	Hühner, die zur Fleischproduktion gehalten werden
<b>OIE</b>	<i>Office International des Épizooties</i> (Weltorganisation für Tiergesundheit): zwischenstaatliche Organisation mit 181 Mitgliedsländern, die im Bereich der Tiergesundheit und des Tierschutzes international anerkannte Standards ausarbeitet

**Schwanzkupieren bei Schweinen**

Verfahren, bei dem die Schwänze von Schweinen kupiert werden, um Schwanzbeißen zu verringern

**TRACES**

*Trade Control and Expert System* (integriertes EDV-System für das Veterinärwesen): mehrsprachiges Online-Management-Tool der Kommission für alle gesundheitlichen Anforderungen für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und die Einfuhr von Tieren, Samen und Embryonen, Lebens- und Futtermitteln sowie Pflanzen

## **ZUSAMMENFASSUNG**

- I. In der EU gelten einige der weltweit höchsten regulatorischen Tierschutzstandards, darunter allgemeine Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Nutztieren sowie spezifische Anforderungen für bestimmte Tierarten. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bietet die Möglichkeit, Betriebsinhaber für ihre rechtlichen Verpflichtungen zu sensibilisieren (durch die Cross-Compliance-Regelung, bei der ihre GAP-Zahlungen an die Einhaltung von Mindestanforderungen geknüpft sind) und Anreize für Betriebsinhaber zu setzen, damit diese höhere Standards erfüllen (durch finanzielle Unterstützung im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums).
  
- II. Die Bürgerinnen und Bürger der EU sind zunehmend besorgt über die Auswirkungen der Landwirtschaft auf den Tierschutz und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier. Die Kommission hat Strategiepapiere erstellt, um einen Rahmen für ihre Maßnahmen in diesem Bereich zu schaffen. Die jüngste Strategie der EU bezog sich auf den Zeitraum 2012-2015.
  
- III. Im Zuge der Prüfung wurden der Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und die allgemeine Umsetzung der jüngsten EU-Strategie untersucht. Dabei lag der Schwerpunkt auf den beiden zentralen Zielen der Strategie: der Gewährleistung der Einhaltung der Mindeststandards und der Optimierung der Synergien mit der GAP. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der EU zur Verbesserung des Tierschutzes in einigen Bereichen zwar erfolgreich waren, dass in Bezug auf die Einhaltung der Mindeststandards jedoch nach wie vor Schwachstellen bestehen, dass bei der Koordinierung mit Cross-Compliance-Kontrollen Verbesserungsbedarf besteht und dass die Finanzmittel der GAP besser genutzt werden könnten, um höhere Tierschutzstandards zu fördern.
  
- IV. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Kommission sowohl von Orientierungshilfen als auch von Durchsetzungsmaßnahmen Gebrauch machte, um in den Mitgliedstaaten die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Ihre Maßnahmen waren in wichtigen Bereichen erfolgreich, insbesondere in Bezug auf die Gruppenhaltung von Sauen und das Verbot von nicht ausgestalteten Käfigen, in denen Legehennen ihre natürlichen Verhaltensweisen nicht ausleben können. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben

Leitlinien erarbeitet, um das Verständnis und die einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften zu erleichtern, und diese Leitlinien weithin verfügbar gemacht. In den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurden in der Regel Maßnahmen ergriffen, um die Auditempfehlungen der Kommission umzusetzen.

In einigen Bereichen bestehen jedoch weiterhin Schwachstellen, was Tierschutzprobleme in den landwirtschaftlichen Betrieben (insbesondere das routinemäßige Schwanzkupieren bei Schweinen), beim Transport (Einhaltung der Vorschriften über den Langstreckentransport von Tieren und die Beförderung transportunfähiger Tiere) und bei der Schlachtung (Anwendung der Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung und ungeeignete Betäubungsmethoden) betrifft. Für die Umsetzung einiger Empfehlungen, die die Kommission nach ihren Audits ausgesprochen hatte, benötigten die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten viel Zeit.

V. Die amtlichen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sind ein entscheidender Faktor für die ordnungsgemäße Durchsetzung der Tierschutzstandards. Der Hof stellte fest, dass in diesem Bereich zwar bewährte Verfahren angewendet wurden, insbesondere im Hinblick auf die Einheitlichkeit der amtlichen Kontrollen, aber das Augenmerk stärker auf Bereiche und Unternehmer mit einem höheren Risiko von Verstößen gelegt werden muss. Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten die aus internen Audits und Beschwerden gewonnenen Informationen besser nutzen, um ihre Verwaltung der Tierschutzpolitik zu verbessern.

VI. Die Mitgliedstaaten trafen im Allgemeinen geeignete Vorkehrungen für Cross-Compliance-Kontrollen im Bereich des Tierschutzes. Die Koordinierung mit amtlichen Tierschutzkontrollen könnte jedoch verbessert werden. Darüber hinaus standen die von den Zahlstellen angewendeten Cross-Compliance-Sanktionen in einigen Fällen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Unregelmäßigkeiten.

VII. Die Förderung des Tierschutzes ist eine der Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020, und der Hof ermittelte in den besuchten Mitgliedstaaten gute Beispiele für Maßnahmen, die den Tieren zugutekommen. Die Maßnahme "Tierschutz" fand jedoch keine breite Anwendung. Die Kosteneffizienz der Maßnahme wurde durch gewisse Schwachstellen gemindert, und die Mitgliedstaaten machten nur selten von der

Möglichkeit Gebrauch, den Tierschutz durch andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern.

VIII. Der Hof unterbreitet der Kommission Empfehlungen zur Verbesserung ihrer Verwaltung der Tierschutzpolitik. Die Empfehlungen des Hofes betreffen den strategischen Rahmen für Tierschutz, wirksamere Durchsetzungsmaßnahmen und Orientierungshilfen zur Einhaltung der Vorschriften, Maßnahmen für eine stärkere Verknüpfung der Cross-Compliance-Regelung mit dem Tierschutz sowie Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Tierschutzziele durch die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

## EINLEITUNG

### Tierschutz: Begriffsbestimmung und Bedeutung in der EU

1. Gemäß der Definition der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) aus dem Jahr 2008 bedeutet guter Tierschutz, dass ein Tier gesund ist, genug Platz hat, gut ernährt wird, sich sicher fühlt, angeborenes (natürliches) Verhalten zeigen kann und nicht unter unangenehmen Gefühlen wie Schmerzen, Angst oder Not leidet. Das Konzept des Wohlergehens von Tieren ist in Artikel 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert, in dem Tiere als fühlende Wesen anerkannt werden.
2. Laut einer Studie des Europäischen Parlaments<sup>1</sup> werden in der EU schätzungsweise 4,5 Milliarden Hühner, Legehennen und Puten und 330 Millionen Rinder, Schweine, Ziegen und Schafe gehalten. Laut den Angaben einer Tierschutzorganisation werden jährlich schätzungsweise 0,25 Millionen Pferde für den Fleischverzehr geschlachtet<sup>2</sup>.
3. Die Kenntnisse über den Tierschutz haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und das Thema findet in den Medien erhebliche Beachtung. Das Europäische Parlament hat zwei Entschlüsse zur EU-Tierschutzpolitik angenommen (in den Jahren 2010 und 2015)<sup>3</sup>. Die Tierschutzmaßnahmen in der EU beruhen im Wesentlichen auf vier Elementen, die jeweils mit einem eigenen Kontrollmechanismus ausgestattet sind (siehe **Abbildung 1**).

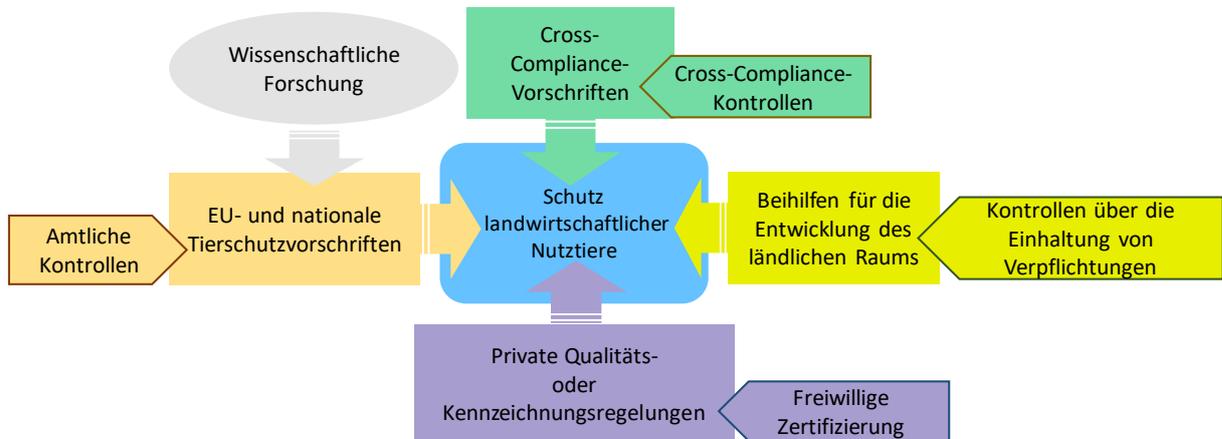
---

<sup>1</sup> Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments: "[Das Wohlergehen von Tieren in der Europäischen Union](#)", Brüssel, 2017.

<sup>2</sup> *Humane Society International*: "[Facts and figures on the EU horsemeat trade](#)", 2014.

<sup>3</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur Bewertung und Beurteilung des Aktionsplans für Tierschutz 2006-2010 ([2009/2202\(INI\)](#)) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2015 zu einer neuen Tierschutzstrategie für den Zeitraum 2016-2020 ([2015/2957\(RSP\)](#)).

**Abbildung 1 - Maßnahmen in der EU, die sich auf den Tierschutz auswirken**

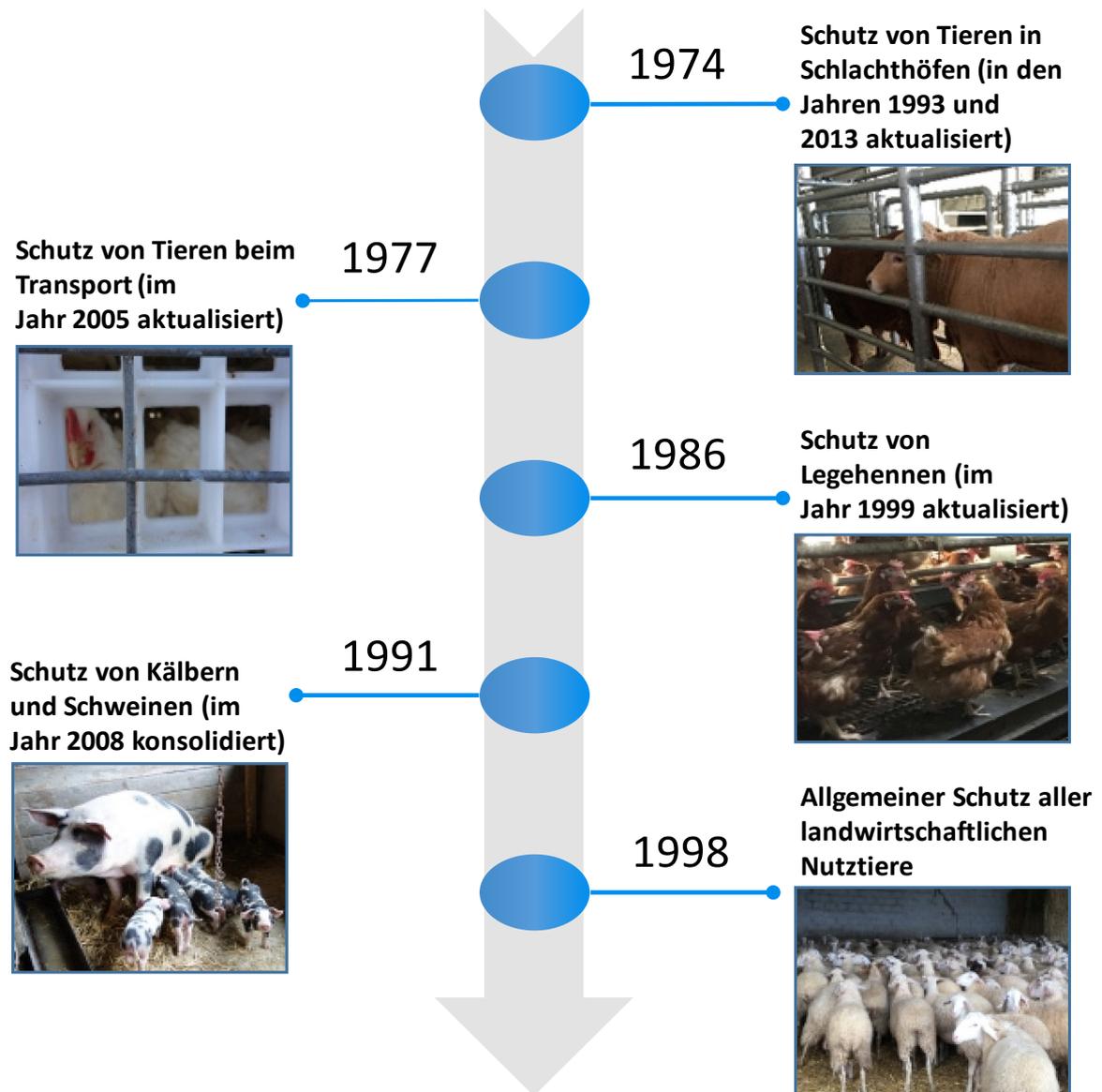


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

4. Die Rechtsvorschriften der EU für den Tierschutz sollen durch die Festlegung von Mindeststandards dazu beitragen, die Lebensqualität von Tieren zu verbessern, und dabei gleichzeitig den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und den Anforderungen des Markts entsprechen. Es ist allgemein anerkannt, dass die Tierschutzstandards der EU zu den weltweit höchsten Standards in diesem Bereich gehören<sup>4</sup>. Die meisten dieser Standards beziehen sich auf landwirtschaftliche Nutztiere (in den landwirtschaftlichen Betrieben, beim Transport und bei der Schlachtung), die Rechtsvorschriften erstrecken sich jedoch auch auf Wildtiere, Labortiere und Haustiere. Wie aus **Abbildung 2** hervorgeht, wurde die erste Tierschutzvorschrift der EU vor mehr als 40 Jahren eingeführt und ist seither mehrmals aktualisiert worden. Die Mitgliedstaaten können strengere Vorschriften erlassen, sofern sie mit den EU-Rechtsvorschriften vereinbar sind. Beispielsweise haben 13 Mitgliedstaaten zusätzliche nationale Maßnahmen im Bereich Schlachtung ergriffen.

<sup>4</sup> Zu diesem Thema liegen unter anderem die folgenden Studien vor: FAO: "[Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries](#)", Rom, 2014; Projekt "EconWelfare", FiBL: "[Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries](#)", Schweiz, 2010; Ausschuss des Europäischen Parlaments für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: "[Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries](#)", Brüssel, 2012.

Abbildung 2 - Wichtigste EU-Rechtsvorschriften zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

5. Die Mitgliedstaaten sind für die Anwendung der EU-Tierschutzvorschriften auf nationaler Ebene zuständig, u. a. im Rahmen amtlicher Kontrollen<sup>5</sup>, während die

<sup>5</sup> Gemäß der [Verordnung \(EG\) Nr. 882/2004](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1). In den Rechtsvorschriften ist kein Mindestkontrollsatz für Tierschutzkontrollen vorgesehen.

Europäische Kommission (GD SANTE) die Aufgabe hat, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsvorschriften ordnungsgemäß umsetzen. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit ist dafür zuständig, der Kommission einschlägige wissenschaftliche Beratung zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission jährlich Bericht über die Ergebnisse ihrer Tierschutzkontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben und beim Transport. Die Kommission kann rechtliche Schritte gegen Mitgliedstaaten einleiten, die die EU-Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß umsetzen und anwenden.

#### Tierschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik

6. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) trägt durch die Cross-Compliance (Verknüpfung der meisten Zahlungen, die im Rahmen der GAP an Betriebsinhaber geleistet werden, an die Einhaltung von Mindestanforderungen) und durch die Finanzierung von Tierschutzmaßnahmen und -projekten zur Erreichung der Ziele des Tierschutzes bei (siehe **Abbildung 3**).

Abbildung 3 - Instrumente der GAP und ihre Verknüpfung mit den Tierschutzvorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7. Bei der Cross-Compliance handelt es sich um einen Mechanismus, durch den die meisten GAP-Zahlungen<sup>6</sup> (rund 46 Milliarden Euro im Jahr 2016)<sup>7</sup> an die Einhaltung einer Reihe von Vorschriften in Bezug auf die Umwelt, den Erhalt von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand, den Tierschutz sowie die Gesundheit von Mensch, Tier und

<sup>6</sup> Direktzahlungen gemäß [Verordnung \(EU\) Nr. 1307/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608); Zahlungen für die Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen und die grüne Weinlese gemäß [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671) und flächenbezogene Zahlungen und Tierschutzleistungen im Rahmen der [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

<sup>7</sup> GD AGRI, [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2016](#).

Pflanzen gebunden sind. Sie gilt nicht für Kleinerzeuger<sup>8</sup>, die etwa 40 % der Gesamtzahl der Betriebsinhaber in der EU ausmachen<sup>9</sup>. Für Betriebsinhaber, die diese Standards und Anforderungen nicht einhalten, können die GAP-Zahlungen um 1 bis 5 % und bei beabsichtigten Verstößen weiter gekürzt werden. In Ausnahmefällen können die Behörden Betriebsinhaber von Beihilferegelungen ausschließen.

8. Mit der Cross-Compliance-Regelung werden nicht alle rechtlichen Anforderungen an den Tierschutz abgedeckt: Sie umfasst Bestimmungen zum Schutz von Kälbern und Schweinen und andere Bestimmungen, mit denen allgemeine Anforderungen für alle landwirtschaftlichen Nutztiere festgelegt werden<sup>10</sup>.

9. Viehhalter in Sektoren, die normalerweise nicht die entsprechenden GAP-Zahlungen erhalten (die meisten Geflügelfarmen in der EU und viele Schweinezuchtbetriebe in bestimmten Mitgliedstaaten), werden per definitionem nicht von diesem Sanktionssystem erfasst. Auf EU-Ebene<sup>11</sup> gelten die allgemeinen Cross-Compliance-Anforderungen für den Tierschutz für etwa 55 % aller landwirtschaftlichen Viehzuchtbetriebe in der EU, während die spezifischen Anforderungen der Richtlinie zum Schutz von Schweinen rund 65 % der Schweinezuchtbetriebe betreffen.

---

<sup>8</sup> Erwägungsgrund 57 und Artikel 92 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549). Kleinerzeuger sind jedoch von der Einhaltung der geltenden Tierschutzvorschriften nicht ausgenommen und unterliegen amtlichen Kontrollen, bei denen die Einhaltung dieser Vorschriften überprüft wird.

<sup>9</sup> [SWD\(2016\) 218 final](#) vom 22.6.2016: "Review of greening after one year".

<sup>10</sup> Gemäß Anhang II der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#).

<sup>11</sup> *Quellen:* Cross-Compliance-Kontrollstatistiken für 2016 für die der Cross-Compliance unterliegende Grundgesamtheit; Eurostat-Daten für 2013 zur Gesamtzahl der Viehzuchtbetriebe und der Schweinezuchtbetriebe. In den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Abdeckung von Schweinezuchtbetrieben. So werden in der Slowakei nur 7 % der Schweinezuchtbetriebe abgedeckt, während dies in Belgien, Deutschland und Luxemburg bei fast 100 % der Schweinezuchtbetriebe der Fall ist. Es liegen keine [Eurostat-Daten](#) zur Anzahl der Kälberaufzuchtbetriebe vor.

10. Die Mitgliedstaaten führen Vor-Ort-Kontrollen durch, um zu überprüfen, ob die Betriebsinhaber die Cross-Compliance-Anforderungen erfüllen. Diese Kontrollen müssen bei mindestens 1 % der GAP-Begünstigten durchgeführt werden. Die Kommission (GD AGRI) führt Audits durch, um zu kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten über geeignete Kontrollsysteme für die Cross-Compliance verfügen.

11. Auch mit der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums können Tierschutzziele verfolgt werden, beispielsweise durch Schulungen oder finanzielle Ausgleichsleistungen für Betriebsinhaber, die höhere Tierschutzstandards anwenden als in den EU- und nationalen Rechtsvorschriften gefordert oder allgemein üblich. Die Mitgliedstaaten entscheiden je nach Bedarf, welche Maßnahmen einzuleiten sind. Die Kommission (GD AGRI) genehmigt die Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums. Auf der Grundlage der genehmigten Programme wählen die Mitgliedstaaten die Begünstigten aus, die Finanzmittel erhalten sollen.

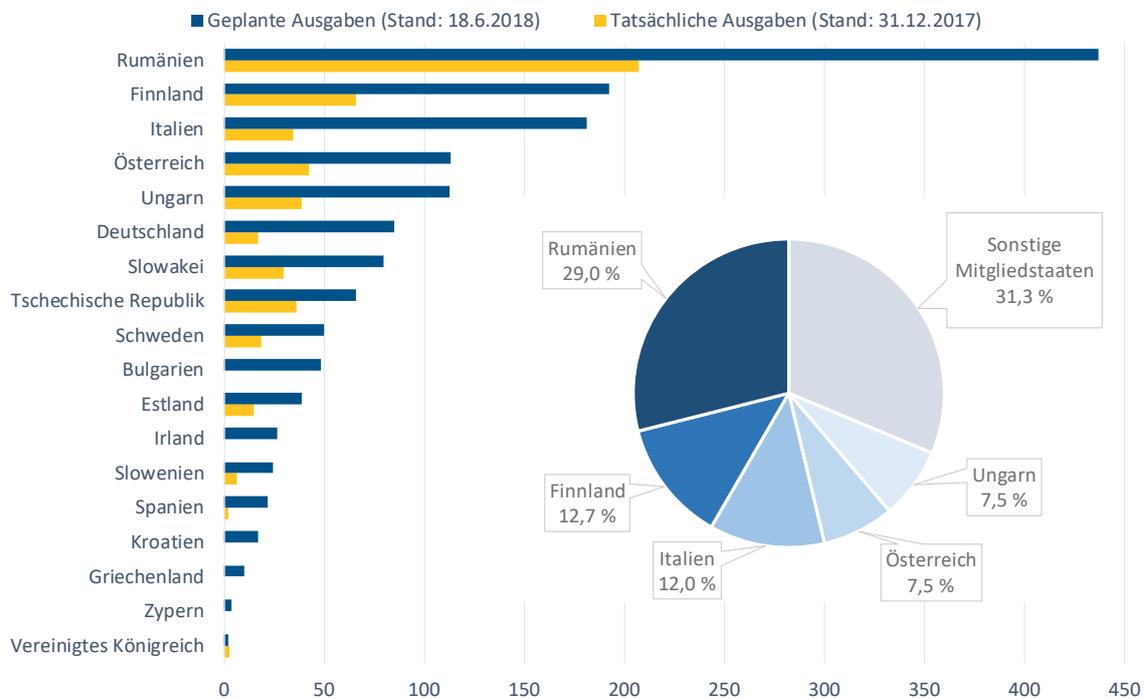
12. Die größte direkte Quelle von EU-Finanzmitteln für Tierschutzaktivitäten ist die Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums "Tierschutzzahlungen" (Maßnahme 14). Diese Maßnahme gewährt Beihilfen für Betriebsinhaber, die hohe Anforderungen an die Tierhaltung erfüllen, welche über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen hinausgehen<sup>12</sup>. Für den Zeitraum 2014-2020 haben 18 Mitgliedstaaten 1,5 Milliarden Euro für diese Maßnahme bereitgestellt (1,5 % der gesamten geplanten Ausgaben für alle Maßnahmen)<sup>13</sup>. In **Abbildung 4** sind die geplanten und tatsächlichen Ausgaben für diese Maßnahme im Programmplanungszeitraum 2014-2020 dargestellt. Diese Finanzmittel werden durch nationale Mittel ergänzt, sodass sich der Gesamthaushalt für diese Maßnahme auf fast 2,5 Milliarden Euro beläuft.

---

<sup>12</sup> Artikel 33 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013](#).

<sup>13</sup> Im vorangegangenen Programmplanungszeitraum (2007-2013) hatten 15 Mitgliedstaaten 1 Milliarde Euro für die Maßnahme "Tierschutz" aufgewendet.

**Abbildung 4 - EU-Ausgaben zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Maßnahme "Tierschutz" (Maßnahme 14) im Programmplanungszeitraum 2014-2020 (in Millionen Euro)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der GD AGRI.

### Tierschutz und wirtschaftliche Interessen

13. Der Nutztiersektor macht 45 % der gesamten landwirtschaftlichen Tätigkeit der EU aus. In dem Sektor werden jährliche Erträge in Höhe von 168 Milliarden Euro erwirtschaftet; er umfasst rund 4 Millionen Arbeitsplätze<sup>14</sup>. In den verbundenen Sektoren (Milch- und Fleischverarbeitung, Viehfutter) wird ein Jahresumsatz von etwa 400 Milliarden Euro erzielt. Die einheitliche Anwendung von Tierschutzstandards trägt zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in diesen Sektoren bei.

<sup>14</sup> *Animal Task Force: "Why is European animal production important today? Facts and figures"*, 2017.

14. Die Einhaltung bestimmter Tierschutzstandards (beispielsweise die Bereitstellung einer Mindestfläche für Kälber) ist für Unternehmer mit Kosten verbunden. Im Jahr 2010 schätzte die GD SANTE<sup>15</sup> diese Kosten auf 2 % der landwirtschaftlichen Produktionsleistung. Allerdings kam sie auch zu dem Schluss, dass höhere Tierschutzstandards verschiedene Vorteile wie eine erhöhte Produktivität und Produktqualität sowie ein besseres Unternehmensimage bieten.

15. Nach Angaben der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)<sup>16</sup> wirkt sich das Wohlergehen landwirtschaftlicher Nutztiere aufgrund des engen Zusammenhangs, der zwischen Tierschutz, Tiergesundheit und durch Lebensmittel übertragbaren Krankheiten besteht, indirekt auf die Lebensmittelsicherheit aus. Ein unzulänglicher Tierschutz kann eine erhöhte Anfälligkeit für Krankheiten und eine höhere Sterblichkeit zur Folge haben. Besteht ein Risiko für die öffentliche Gesundheit, geben Lebensmittelkontrolleure das Fleisch nicht für den menschlichen Verzehr frei, was zu finanziellen Verlusten für Erzeuger und Verarbeiter führt.

16. Es gibt umfangreiche Belege<sup>17</sup> dafür, dass der Tierschutz Auswirkungen auf die Fleischqualität hat. Eine gute Behandlung der Tiere im landwirtschaftlichen Betrieb, beim Transport und beim Umgang vor der Schlachtung ist von wesentlicher Bedeutung, da der Wert des Fleisches von gestressten und verletzten Tieren aufgrund von Verfärbungen und einer geringeren Zartheit herabgesetzt sein kann.

17. Ein guter Tierschutz geht jedoch nicht immer mit dem wirtschaftlichen Interesse von Unternehmern einher. In intensiven Produktionssystemen gilt: Je höher die Besatzdichte,

---

<sup>15</sup> GD SANTE: "[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)", Brüssel, 2010.

<sup>16</sup> <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/animalwelfare>, aufgerufen im Juni 2018.

<sup>17</sup> Zum Beispiel K. E. Belk, J. A. Scanga, G. C. Smith und T. Grandin: "[The Relationship Between Good Handling/Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb](#)", *Colorado State University*, Fort Collins, 2002; GD SANTE: "[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)", Brüssel, 2010; Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments: "[Das Wohlergehen von Tieren in der Europäischen Union](#)", Brüssel, 2017.

desto größer die Gewinne - und desto schwieriger, spezifischen Tierbedürfnissen zu entsprechen. Intensive Systeme können daher zu abnormalem Tierverhalten wie Federpicken und Kannibalismus bei Legehennen, Aggression und Schwanzbeißen bei Schweinen und Aggressionen bei Kälbern führen. Um dieses unerwünschte Verhalten zu kontrollieren, werden häufig schmerzhaft körperliche Veränderungen an den Tieren durchgeführt, insbesondere das Stutzen von Schnäbeln, das Kupieren von Schwänzen, Kastration und das Abkneifen der Zähne. In den EU-Rechtsvorschriften wird diesen Problemen insbesondere durch Mindestanforderungen bezüglich der Fläche und Vorschriften für körperliche Veränderungen Rechnung getragen (wobei bestimmte Verfahren nur in Ausnahmefällen zugelassen sind, nachdem andere Maßnahmen ergriffen wurden, um das unerwünschte Verhalten zu verhindern).

18. In ähnlicher Weise stehen eine geringere Besatzdichte und Fahrtunterbrechungen zum Zwecke von Ruhepausen für die Tiere dem wirtschaftlichen Interesse von Transportunternehmern entgegen. Bei den Tätigkeiten im Schlachtbetrieb ist die Geschwindigkeit der Produktionskette ein entscheidender Faktor für die Produktivität, was jedoch auf Kosten eines korrekten Umgangs mit den Tieren vor der Schlachtung und der Wirksamkeit von Betäubungsmethoden gehen kann. Es kann auch andere wirtschaftliche Gründe dafür geben, dass bei der Schlachtung keine bewährten Verfahren angewendet werden (siehe Beispiel in **Kasten 1**).

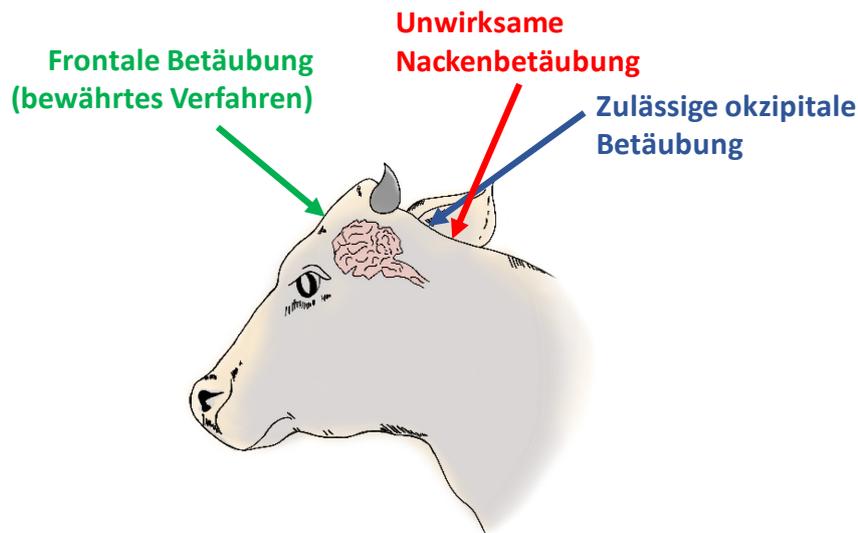
**Kasten 1 - Betäubung von Kälbern mit nicht in den Leitlinien für bewährte Verfahren aufgeführten Methoden aus kommerziellen Gründen**

In einem Schlachtbetrieb, den der Rechnungshof in Frankreich besuchte, wurde zur Betäubung von Kälbern statt der Methode, die in den Leitlinien der Kommission und den branchenübergreifenden Leitlinien für bewährte Verfahren aufgeführt ist (frontale Betäubung), eine alternative Methode (okzipitale Betäubung) angewendet. Beide Methoden entsprechen der Schlachtverordnung<sup>18</sup>. In

---

<sup>18</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 1099/2009 des Rates](#) vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1).

einem Gutachten der EFSA<sup>19</sup> zu Tierschutzaspekten der Betäubung wird darauf hingewiesen, dass die frontale Betäubung zu einer zuverlässig wirksamen Betäubung führt, während bei der okzipitalen Betäubung das Risiko besteht, dass sie fehlgeleitet wird. Dies würde zu einem Schuss in den Nacken führen, was unbefriedigende Ergebnisse zur Folge hat. Der kommerzielle Vorteil der alternativen Methode besteht darin, dass es seltener zu Hirnläsionen und Knochensplittern kommt, sodass das Kalbshirn besser vertrieben werden kann.



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Die EU-Tierschutzstrategie

19. Im Jahr 2010 gelangte die Kommission zu dem Schluss<sup>20</sup>, dass die geltenden Tierschutzvorschriften im Allgemeinen dazu beigetragen hatten, das Wohlergehen der Tiergruppen, auf die sie sich bezogen, zu verbessern. Allerdings stellte sie auch fest, dass bei der Umsetzung zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestanden, wodurch Fortschritte auf dem Weg zu einheitlich hohen Standards erschwert

<sup>19</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Gremiums für Tiergesundheit und Tierschutz auf Ersuchen der Kommission zu Tierschutzaspekten der wichtigsten Systeme zur Betäubung und Tötung von Hauptnutztierarten, *EFSA Journal* (2004), 45, 1-29.

<sup>20</sup> GD SANTE: "Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future", Brüssel, 2010.

wurden. Im Anschluss an eine Empfehlung<sup>21</sup> des Europäischen Parlaments brachte die Kommission im Jahr 2012 die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015<sup>22</sup> mit den folgenden Zielen auf den Weg:

- i) Prüfung, ob ein vereinfachter EU-Rechtsrahmen mit Tierschutzgrundsätzen für alle im Kontext einer Wirtschaftstätigkeit gehaltenen Tiere eingeführt werden kann;
- ii) Unterstützung der Mitgliedstaaten und Durchführung von Maßnahmen für eine bessere Compliance;
- iii) Optimierung von Synergien mit der Gemeinsamen Agrarpolitik, vor allem durch Cross-Compliance und die Entwicklung des ländlichen Raums;
- iv) Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit;
- v) Bereitstellung geeigneter Informationen für die Verbraucher und die Öffentlichkeit allgemein;
- vi) Untersuchungen über das Wohlergehen von Zuchtfischen.

Die Strategie umfasste darüber hinaus eine Liste mit 20 Maßnahmen, deren Umsetzung die Kommission bis 2015 beabsichtigte, wobei es sich vorwiegend um die Veröffentlichung von Berichten, Studien und Leitlinien handelte (siehe **Anhang I**).

## **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

20. Eines der strategischen Ziele des Europäischen Rechnungshofs besteht darin, die Leistung in Bereichen zu untersuchen, in denen Maßnahmen der EU für die Bürgerinnen und Bürger von Belang sind. Im Rahmen dieser Prüfung - der ersten Prüfung des Hofes in diesem Bereich - sollten die Maßnahmen bewertet werden, die von der Kommission und den

---

<sup>21</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010](#) zur Bewertung und Beurteilung des Aktionsplans für Tierschutz 2006-2010.

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015 ([KOM\(2012\) 6 endgültig vom 19.1.2012](#)).

Mitgliedstaaten nach der Einführung der Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015 ergriffen wurden, um das Wohlergehen landwirtschaftlicher Nutztiere zu verbessern. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf zwei der in der EU-Strategie genannten zentralen Ziele, die nach Auffassung des Hofes direkte Auswirkungen auf den Tierschutz haben: eine bessere Einhaltung der Tierschutzvorschriften und die Optimierung von Synergien mit der GAP durch Cross-Compliance und die Entwicklung des ländlichen Raums (die in Ziffer 19 aufgeführten Ziele ii) und iii)).

21. Im Rahmen der Prüfung des Hofes sollte die folgende Prüfungsfrage beantwortet werden:

***Haben die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten wirksam zum Erreichen der Tierschutzziele der EU beigetragen?***

22. Der Hof untersuchte, ob

- a) die Strategie der Kommission abgeschlossen worden war und entsprechende Ergebnisse geliefert hatte,
- b) die Orientierungshilfen und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission in den wichtigsten Risikobereichen zu einer besseren Anwendung der EU-Standards geführt hatten,
- c) die im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten wesentliche Aspekte ihrer Kontrollsysteme wirksam verwalteten,
- d) die Cross-Compliance ein wirksames Instrument zur Einbindung von Tierschutzanforderungen in die Gemeinsame Agrarpolitik war und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf kosteneffiziente Weise dazu beitrugen, höhere Tierschutzstandards zu fördern.

23. In Bezug auf die Punkte a) und b) untersuchte der Hof die vorliegenden Nachweise zu den Ergebnissen, die die Kommission mit ihren Maßnahmen zur Umsetzung der Tierschutzstrategie erzielt hatte. In Bezug auf die Punkte c) und d) nahm der Hof eine direkte Bewertung der Systeme und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Bewältigung bestimmter Schlüsselrisiken vor.

24. Die Prüfung des Hofes wurde zwischen September 2017 und Juni 2018 durchgeführt und betraf den Zeitraum von 2012 bis Anfang 2018. Im Hinblick auf die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums untersuchte der Hof den aktuellen Programmplanungszeitraum, der 2014 begann. Angesichts des Zeitpunkts der Prüfung war der Hof in der Lage, die Umsetzung der Tierschutzstrategie 2012-2015 zu einer Zeit zu bewerten, in der die GAP für den Zeitraum nach 2020 diskutiert wird.

25. Der Hof wählte anhand der Größe des Nutztiersektors und etwaiger bereits von der Kommission (GD SANTE)<sup>23</sup> ermittelter Schwachstellen bei der Einhaltung der Tierschutzvorschriften eine Stichprobe von fünf Mitgliedstaaten aus: Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Rumänien. In Deutschland wählte der Hof das Bundesland Nordrhein-Westfalen und in Italien die Region Sardinien aus, um die regionale Umsetzung der Maßnahme "Tierschutz" und die Anwendung der Vorschriften für amtliche Kontrollen zu untersuchen. Zusammengenommen machen die ausgewählten Mitgliedstaaten mehr als 50 % des EU-Fleischmarktes aus, und die ausgewählten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums umfassen etwa 40 % der geplanten Ausgaben für den Tierschutz.

26. Im Zuge seiner Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten hielt der Hof Sitzungen mit den Behörden ab, die für die amtlichen Kontrollen, die Cross-Compliance-Kontrollen und die Durchführung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zuständig sind. Um ein besseres Verständnis der Systeme zu erhalten, beobachtete der Hof amtliche Tierschutzkontrollen, die in landwirtschaftlichen Betrieben, beim Transport und bei der Schlachtung stattfanden, und führte Vor-Ort-Kontrollen bezüglich der Cross-Compliance und der Entwicklung des ländlichen Raums durch.

27. Bei der Kommission besuchte der Hof die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) sowie die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI). Darüber hinaus stellte der Hof ein Sachverständigengremium zusammen, um eine unabhängige Beratung zu Fragen des Tierschutzes zu erhalten.

---

<sup>23</sup> Der Hof überprüfte Auditberichte der GD SANTE zu allen 28 Mitgliedstaaten. In diesen Auditberichten wurden in allen Mitgliedstaaten außer Finnland Schwachstellen ermittelt.

## **BEMERKUNGEN**

### ***Die Kommission hat die zweite EU-Tierschutzstrategie zwar abgeschlossen, ihre Auswirkungen jedoch nicht bewertet***

28. Die Kommission schloss die letzte Maßnahme ihrer Tierschutzstrategie 2012-2015 im April 2018 ab, d. h. mehr als drei Jahre nach dem ursprünglich vorgesehenen Abschluss der Strategie (siehe **Anhang I**). In der Strategie ist die Liste der für den Zeitraum 2012-2015 geplanten Maßnahmen nicht ausdrücklich mit den ermittelten allgemeinen Zielen verknüpft (siehe **Ziffer 19**). Für zwei der strategischen Ziele hat die Kommission den Rechtsrahmen nicht überprüft bzw. keine Maßnahme zur Optimierung von Synergien mit der Gemeinsamen Agrarpolitik ergriffen.

29. Einige der von der Kommission geplanten Maßnahmen verzögerten sich um bis zu fünf Jahre (z. B. die EU-Leitlinien zum Schutz von Tieren beim Transport). Die Leitlinien zum Schutz von Schweinen und zum Schutz von Tieren bei der Schlachtung wurden aufgrund langwieriger Diskussionen mit Interessenträgern ebenfalls mit Verzögerung verabschiedet. Die meisten Berichte beruhten auf externen Studien, die sich zuweilen verzögerten, da die Kommission nicht über ausreichend Personal verfügte, um den Beschaffungsprozess zu verwalten und die Entwürfe inhaltlich zu prüfen. Laut Angaben der Kommission nahmen einige Durchsetzungsmaßnahmen (die in manchen Fällen mit einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof verbunden waren) in Bezug auf die Legehennenrichtlinie (Verbot herkömmlicher Käfige) und die Schweinerichtlinie (Gruppenhaltung von Sauen) aufgrund der hohen Zahl betroffener Mitgliedstaaten viel Zeit in Anspruch.

30. Die Strategie 2012-2015 wurde von der Kommission nicht neu aufgelegt. Allerdings förderte die Kommission weiterhin den Dialog mit den Interessenträgern, indem sie 2017 die EU-Plattform für Tierschutz gründete, und richtete das erste EU-Referenzzentrum für Tierschutz<sup>24</sup> ein, das den Mitgliedstaaten technische Hilfe bei der artgerechten

---

<sup>24</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) 2018/329](#) der Kommission vom 5. März 2018 zur Benennung eines Referenzzentrums der Europäischen Union für Tierschutz (ABl. L 63 vom 6.3.2018, S. 13).

Schweinehaltung bieten soll. Ein besonderer Schwerpunkt der EU-Plattform für Tierschutz liegt auf der besseren Anwendung der EU-Tierschutzvorschriften, dem Ausbau und der Nutzung freiwilliger Tierschutzverpflichtungen und der Förderung von EU-Tierschutzstandards weltweit. Im Rahmen der Plattform wurden zwei Untergruppen eingerichtet, um im Hinblick auf den Tiertransport und eine artgerechte Schweinehaltung konkrete Ergebnisse zu erzielen.

31. Es gibt keine Ausgangs- oder Zielindikatoren, um zu messen, inwieweit die Ziele der Strategie erreicht wurden, und die Kommission war der Aufforderung des Europäischen Parlaments, die Ergebnisse ihrer Maßnahmen zu bewerten, noch nicht nachgekommen<sup>25</sup>.

32. Einige Berichte und Studien, die auf Initiative der Kommission erstellt wurden, enthalten nützliche Informationen über die Einhaltung der Vorschriften (siehe **Ziffern 34-35**). Insbesondere führt die Direktion für Audits der GD SANTE in ausgewählten Mitgliedstaaten Audits zu bestimmten Tierschutzaspekten durch und erstattet darüber Bericht. Diese Audits sind jedoch nicht darauf ausgelegt, den Erfolg der strategischen Maßnahmen der Kommission zu bewerten.

33. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission Jahresberichte über die Ergebnisse ihrer amtlichen Kontrollen, die im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften zum Tierschutz in landwirtschaftlichen Betrieben<sup>26</sup> und während des Transports durchgeführt werden. Die Kommission hat eingeräumt, dass die gemeldeten Daten nicht vollständig, einheitlich, zuverlässig oder hinreichend detailliert sind, sodass keine Schlussfolgerungen zur Einhaltung der Vorschriften auf EU-Ebene gezogen werden können<sup>27</sup>. Die Kommission hat dem Hof

---

<sup>25</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2015](#) zu einer neuen Tierschutzstrategie für den Zeitraum 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

<sup>26</sup> **Anhang II** enthält einen Überblick über die von den besuchten Mitgliedstaaten gemeldeten Ergebnisse der Kontrollen.

<sup>27</sup> *Quelle:* Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 98/58/EG des Rates über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (COM(2016) 558 final vom 8.9.2016) und Protokolle der Nationalen Kontaktstelle über die Sitzungen zum Tierschutz beim Transport.

mitgeteilt, die Qualität und Einheitlichkeit der im Rahmen der neuen Verordnung über amtliche Kontrollen gemeldeten Daten verbessern zu wollen<sup>28</sup>.

***Die Kommission und die Mitgliedstaaten meldeten erhebliche Fortschritte bei der Anwendung der EU-Standards***

34. In einigen Bereichen, auf die sich die Strategie bezieht, sind im Hinblick auf den Tierschutz gute Fortschritte erzielt worden. In einem Bericht aus dem Jahr 2016<sup>29</sup> meldete die Kommission, dass die Anzahl der Betriebe, die die Vorschriften der Richtlinie über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere einhalten, gestiegen sei. Sie kam zu dem Schluss, dass das Verbot der Haltung von Legehennen in nicht ausgestalteten Käfigen (2012) und von Sauen in Einzelbuchten (2013) von den Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt wurde. Aus einem Bericht der Kommission aus dem Jahr 2018<sup>30</sup> geht hervor, dass sich das Wohlergehen von Masthühnern in einigen Mitgliedstaaten verbessert hat, nachdem sie die Richtlinie über Masthühner (2007) umgesetzt hatten. Die Kommission hat darüber hinaus bewährte Verfahren in Bezug auf die Beförderung transportunfähiger Tiere, die Schlachtung, das Wohlergehen von Milchkühen und die kommerzielle Kaninchenhaltung ermittelt.

---

<sup>28</sup> [Verordnung \(EU\) 2017/625](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1).

<sup>29</sup> [COM\(2016\) 558 final](#) vom 8.9.2016: "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 98/58/EG des Rates über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere".

<sup>30</sup> [COM\(2018\) 181 final](#) vom 13.4.2018: "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2007/43/EG und ihren Einfluss auf das Wohlergehen von Masthühnern sowie über die Entwicklung der Tierschutzindikatoren".

35. Allerdings wird in den Berichten der Kommission auf einige Tierschutzprobleme hingewiesen, die in den von der Strategie abgedeckten Bereichen nach wie vor bestehen:

- im landwirtschaftlichen Betrieb: das Kupieren der Schwänze von Schweinen<sup>31</sup>, Krankheiten, die das Wohlergehen von Milchkühen beeinträchtigen<sup>32</sup>, die Bewertung technischer Anforderungen wie Belüftung für Hühner, die zur Fleischproduktion gehalten werden<sup>33</sup>;
- beim Transport: die Einhaltung der Vorschriften über den Langstreckentransport von Tieren (wenngleich bei den jüngsten Audits der Kommission in diesem Bereich Verbesserungen festgestellt wurden)<sup>34</sup> und die Beförderung transportunfähiger Tiere<sup>35</sup> (die durch die Rechtsvorschriften untersagt ist);
- bei der Schlachtung: verschiedene Verfahren für Ausnahmen von der Verpflichtung zur Betäubung der Tiere vor der Schlachtung, ungeeignete Betäubungsmethoden (insbesondere bei der Betäubung von Geflügel im Wasserbad)<sup>36</sup>;
- amtliche Kontrollen der Mitgliedstaaten: die Quantität und Qualität der Kontrollen, die Eignung der Durchsetzungsmaßnahmen<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Zusammenfassender Bericht der Kommission "Study visits on rearing pigs with intact tails", 2016 ([GD SANTE, 2016-8987 - MR](#)).

<sup>32</sup> Zusammenfassender Bericht der Kommission "Welfare of cattle on dairy farms", 2017 ([GD SANTE, 2017-6241](#)).

<sup>33</sup> [COM\(2018\) 181 final](#).

<sup>34</sup> Berichte der Kommission über Audits bzw. Sondierungsbesuche: [2017-6109](#) (Bulgarien), [2017-6217](#) (Tschechische Republik), [2017-6110](#) (Türkei).

<sup>35</sup> Zusammenfassender Bericht der Kommission "Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU" ([GD SANTE, 2015-8721 - MR](#)).

<sup>36</sup> Zusammenfassender Bericht der Kommission "Animal welfare at slaughter in Member States" ([GD SANTE 2015-7213 - MR](#)).

<sup>37</sup> Beispielsweise in den Auditberichten [2016-8822 - MR](#), [2014-7059 - MR](#) (Belgien), [2013-6858 - MR FINAL](#) (Bulgarien), [2017-6022](#) (Tschechische Republik), [2014-7061 - MR FINAL](#) (Dänemark),

36. Die Kommission hat diese Probleme durch Orientierungshilfen und Durchsetzungsmaßnahmen in Angriff genommen. Sie bietet umfassende Orientierungshilfe, indem sie Leitlinien ausarbeitet und übersetzt, Studienbesuche durchführt und Schulungsveranstaltungen für Kontrolleure der Mitgliedstaaten und Unternehmer organisiert. Seit dem Jahr 2012 hat die Kommission 34 Schulungsveranstaltungen zum Thema Tierschutz im Rahmen des Programms "Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel" (mit über 1 700 Teilnehmern) organisiert, und an ihren e-Learning-Modulen haben 6 000 Personen teilgenommen. **Kasten 2** enthält ein Beispiel für die Zusammenarbeit der Kommission mit Vertretern der Mitgliedstaaten und Interessenverbänden bei der Ausarbeitung von Leitlinien für den Tierschutz beim Transport und bei der Schlachtung sowie für den Schutz von Schweinen.

**Kasten 2 - Beispiel für die Beteiligung von Interessenträgern an der Initiative der Kommission zur Verbesserung des Tierschutzes beim Transport**

Das Team des im Jahr 2015 von der Kommission ins Leben gerufenen Projekts "Leitfäden für den Tiertransport" forderte mehr als 100 Interessenträger (Landwirte, Transportunternehmen, Schlachthofpersonal, zuständige Behörden und Nichtregierungsorganisationen) aus sieben Mitgliedstaaten dazu auf, Vorschläge für bewährte Verfahren im Tiertransport auszuarbeiten. Darüber hinaus richtete das Team eine Plattform für Interessenträger ein, auf der zum Inhalt der Leitlinien beraten werden sollte. Die Plattform setzte sich aus Vertretern von 13 internationalen Organisationen bzw. Interessengruppen zusammen.

37. Die im Zuge der Prüfung des Hofes besuchten Behörden in den Mitgliedstaaten erachteten die Orientierungshilfen und Schulungsmaßnahmen als hilfreich und gaben das erworbene Wissen in großem Umfang an ihre amtlichen Prüfer und an Unternehmer weiter. Einige Behörden wiesen darauf hin, dass mehr Instrumente und Leitlinien in ihrer jeweiligen Muttersprache zur Verfügung gestellt werden sollten, um eine noch weitere Verbreitung der Informationen zu ermöglichen.

38. Die Kommission überwacht die Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung der EU-Tierschutzvorschriften in den Mitgliedstaaten, indem sie Auditbesuche durchführt, erforderlichenfalls Empfehlungen ausspricht und die Aktionspläne der Mitgliedstaaten weiterverfolgt. Sie kann Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten ergreifen, die ihren Verpflichtungen gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften nicht nachkommen, u. a. durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, sofern angemessen.

39. Die Kommission hat seit 2012 zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren gegen 18 Mitgliedstaaten eingeleitet, die hauptsächlich die Haltung von Sauen und das Verbot herkömmlicher Legehennenkäfige betreffen<sup>38</sup>. Laut Kommission wurde mit diesen Verfahren erfolgreich für die Einhaltung der Vorschriften gesorgt. Zudem nutzte die Kommission das "EU-Pilot"-Verfahren, das einen informellen Dialog mit den Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen der korrekten Anwendung des EU-Rechts umfasst. Seit 2012 hat die Kommission 18 EU-Pilot-Verfahren zu den Richtlinien für Legehennen und Schweine und fünf EU-Pilot-Verfahren in anderen Bereichen (hauptsächlich zum Schutz von Tieren beim Transport) eingeleitet.

40. Um zu beurteilen, wie schnell die Mitgliedstaaten die Empfehlungen der Kommission umsetzten, überprüfte der Hof die Auditberichte der Kommission über den Tierschutz im Zeitraum 2012-2015<sup>39</sup> für die fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten, die dazugehörigen Aktionspläne und deren Weiterverfolgung. Der Hof stellte fest, dass diese Mitgliedstaaten fast die Hälfte der Empfehlungen der Kommission innerhalb von zwei Jahren oder weniger umgesetzt hatten.

---

<sup>38</sup> Gruppenhaltung von Sauen: Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Frankreich, Zypern, Polen, Portugal, Slowenien und Finnland. Legehennen: Belgien, Bulgarien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal und Rumänien. Transport von Kälbern: Irland, Frankreich.

<sup>39</sup> Sofern relevant (z. B. für bestimmte Empfehlungen, deren Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung noch ausstand), wurden auch ältere Auditberichte überprüft.

***Die Mitgliedstaaten benötigten viel Zeit, um bestimmte Empfehlungen umzusetzen, und einige Probleme sind noch nicht gelöst***

Verzögerungen bei der Umsetzung der Empfehlungen

41. Trotz der Orientierungshilfen und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission dauerte es bei einer begrenzten Zahl von Problemen lange, bis diese von den besuchten Mitgliedstaaten angegangen wurden (siehe **Kasten 3** für einige Beispiele). Diese Probleme bezogen sich in erster Linie auf die amtlichen Kontrollverfahren, die Qualifikationen der Schlachthofbetreiber, die Durchsetzung der Rechtsvorschriften für die Betäubung vor der Schlachtung, das routinemäßige Schwanzkupieren bei Schweinen und die Verhältnismäßigkeit von Sanktionen bei Verstößen. Somit bestehen nach wie vor erhebliche Diskrepanzen zwischen den in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Tierschutzstandards und der Realität vor Ort.

**Kasten 3 - Langsame Fortschritte bei der Umsetzung bestimmter Empfehlungen der Kommission**

In **Frankreich** stellte die GD SANTE im Jahr 2009 fest, dass die amtlichen Kontrollen an Kontrollstellen (an denen die Tiere beim Transport über lange Strecken innerhalb der EU Rast machen) ungeeignet waren, und empfahl den Behörden, die festgestellten Mängel zu beseitigen. Die französischen Behörden teilten mit, dass sie zur Umsetzung dieser Empfehlung ein überarbeitetes Verfahrenshandbuch für Kontrolleure erstellen würden; dieses war jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im Dezember 2017 noch nicht ausgearbeitet worden.

Eine weitere (im Jahr 2010 ausgesprochene) Empfehlung der Kommission an Frankreich bezog sich auf die Verwendung von geeigneten Geräten, um amtliche Kontrollen von Umweltparametern (Temperatur, Lichtintensität und Gaskonzentrationen)<sup>40</sup> in landwirtschaftlichen Betrieben und

<sup>40</sup> Damit eine Überprüfung aller einschlägigen Anforderungen der [Richtlinie 98/58/EG](#) des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23), der [Richtlinie 2008/120/EG](#) des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (kodifizierte Fassung) (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5), der [Richtlinie 1999/74/EG](#) des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABl. L 203 vom 3.8.1999, S. 53) und der [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2005](#) des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen (ABl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1) vorgenommen werden kann. Im Jahr 2012 nahm die Kommission in ihre Empfehlung den

während des Transports durchzuführen. Die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen sind seit dem Jahr 2000 in Kraft. Im Verfahrenshandbuch der französischen Kontrolleure ist festgelegt, dass die maximal zulässige Konzentration von  $\text{NH}_3$  (Ammoniak) 20 Teile pro Million beträgt und dass diese Konzentration mit speziellen Geräten gemessen werden sollte. Die französischen Behörden hatten jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes nicht alle erforderlichen Geräte beschafft. Beim Besuch des Hofes in einem für die Freilandhaltung zertifizierten Legehennenbetrieb, in dessen Gebäude offenkundig Ammoniak vorhanden war, verfügte der französische Kontrolleur nicht über die notwendigen Geräte zur Messung der Gaskonzentration. Der Kontrolleur vermerkte im Kontrollbericht, dass die betreffende Anforderung erfüllt worden sei. Im Frühjahr 2018 teilten die französischen Behörden der Kommission mit, dass sie Messgeräte beschafft hatten. Die Kontrolleure wurden jedoch lediglich aufgefordert, diese Geräte in Masthühnerbetrieben einzusetzen.



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

Bei einer Reihe von Audits, die zwischen 2009 und 2011 in **Rumänien** durchgeführt wurden, empfahl die GD SANTE der zuständigen Behörde, im Falle von Verstößen gegen die Tierschutzvorschriften wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatten die rumänischen Behörden die zur Anwendung dieser Sanktionen erforderlichen Änderungen der Rechtsvorschriften noch nicht genehmigt.

Vor Kurzem hat die Kommission ihre Empfehlung zur Praxis der Zwangsmauser in Legehennenbetrieben in **Italien** abgeschlossen - fast 13 Jahre, nachdem sie erstmals auf dieses Problem aufmerksam gemacht hatte. Zwangsmauser bedeutet, dass eine Hühnerschar dazu gebracht wird, gleichzeitig ihre Federn abzuwerfen, indem ihr Nahrung, Wasser und/oder Licht entzogen wird, um die Eierproduktion zu steigern.

42. Bei der Weiterverfolgung ihrer Empfehlungen stützt sich die Kommission auf von den Mitgliedstaaten vorgelegte Nachweise darüber, dass Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel ergriffen wurden; die tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit dieser Maßnahmen werden von der Kommission in der Regel nicht vor Ort überprüft. Der Hof ermittelte einige Fälle, in denen die Kommission ihre Auditempfehlungen abgeschlossen hatte, obwohl die Mitgliedstaaten nicht alle Probleme wirksam beseitigt hatten<sup>41</sup>.

Unzureichende Informationen darüber, ob die Mitgliedstaaten die von der Kommission festgestellten Probleme bei der Anwendung der Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung beseitigt haben

43. Die EU-Rechtsvorschrift zum Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung in Schlachthöfen<sup>42</sup> gilt seit dem Jahr 2013 und soll die Schmerzen und das Leiden von Tieren durch die Anwendung anerkannter Betäubungsmethoden minimieren. In der Rechtsvorschrift ist - wie bereits in der früheren Rechtsvorschrift von 1993 - eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Betäubung für Tiere vorgesehen, die besonderen Schlachtmethoden unterliegen, die durch religiöse Riten vorgeschrieben sind<sup>43</sup>, sofern die Schlachtung in einem Schlachthof erfolgt. In dem Erwägungsgrund der EU-Rechtsvorschrift<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Dies wurde in Deutschland (drei Empfehlungen), Italien (eine Empfehlung) und Rumänien (eine Empfehlung) festgestellt.

<sup>42</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 1099/2009](#).

<sup>43</sup> Halal-Fleisch oder koscheres Fleisch. Die Schlachtung mit Betäubung (anhand der in der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 aufgeführten Methoden oder alternativer Methoden) kann von bestimmten Religionsgemeinschaften gestattet werden.

<sup>44</sup> Erwägungsgrund 18 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

wird auf die Religionsfreiheit, wie sie in der Charta der Grundrechte der EU verankert ist, hingewiesen und betont, dass jedem Mitgliedstaat ein gewisses Maß an Subsidiarität eingeräumt werden sollte. In der Rechtsvorschrift sind keine praktischen Umsetzungsmethoden oder Berichtspflichten bezüglich der Anwendung der Ausnahmeregelung aufgeführt. Nicht alle Mitgliedstaaten erheben Informationen über die Ausnahmeregelung.

44. Aus der 2010 von der Kommission vorgenommenen Bewertung der EU-Tierschutzpolitik und der Folgenabschätzung zur Tierschutzstrategie 2012-2015<sup>45</sup> ging hervor, dass bestimmte Schlachthofbetreiber die Ausnahme von der Verpflichtung zur Betäubung übermäßig in Anspruch nehmen, um ihren Produktionsprozess zu rationalisieren.

45. Im Jahr 2015 fand die Kommission im Zuge von 13 Auditbesuchen<sup>46</sup> große Unterschiede im Hinblick darauf vor, wie die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung für Schlachtungen ohne Betäubung anwendeten. Die Kommission stellte fest, dass gezielte Kontrollen des Schlachtverfahrens zu besseren Ergebnissen in Bezug auf den Tierschutz führten. Im Anschluss an diese Audits unternahm die Kommission den Versuch, von den Mitgliedstaaten Daten über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zu erheben. Die zur Verfügung gestellten Daten reichten jedoch nicht aus, um auf EU-Ebene Schlussfolgerungen zu ziehen. Abgesehen von dieser Datenerhebung und der Erstellung einer Studie über die Möglichkeiten, Verbrauchern einschlägige Informationen über die Betäubung von Tieren zur Verfügung zu stellen<sup>47</sup>, ergriff die Kommission keine konkreten Maßnahmen, um das von ihr festgestellte Problem der übermäßigen Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung anzugehen. Die Prüfungsarbeit des Hofes ergab, dass nur in einem der fünf besuchten Mitgliedstaaten keine spezifischen Verfahren vorhanden waren, um die Begründung für die Anwendung der Ausnahmeregelung zu überprüfen. Dabei konnte der Hof die

---

<sup>45</sup> Folgenabschätzung zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015 ([SEC\(2012\) 55 final](#) vom 19.1.2012).

<sup>46</sup> Zusammenfassender Bericht der Kommission "[Animal welfare at slaughter in Member States](#)" (GD SANTE 2015-7213-MR).

<sup>47</sup> GD SANTE: "[Study on information to consumers on the stunning of animals](#)", 2015.

Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten über die Anwendung der Ausnahmeregelung bestätigen (siehe **Tabelle 1**).

**Tabelle 1 - Verfahren zur Gewährung der Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung und verfügbare Daten in den besuchten Mitgliedstaaten<sup>48</sup>**

Mitgliedstaat	Es ist ein spezielles Verfahren vorhanden, um die Begründung für die Anwendung der Ausnahmeregelung zu überprüfen	Verfügbarkeit von Informationen zum Ausmaß der Schlachtung ohne Betäubung
Deutschland	✓	Ja
Frankreich	✓	Eingeschränkt - nur für Rinder und Schafe, auf der Grundlage von Schätzungen der Betreiber
Italien	✓	Eingeschränkt - nur die Anzahl der Schlachthöfe, die zur Durchführung von Schlachtungen ohne Betäubung berechtigt sind
Polen	✗	Eingeschränkt - es liegen einige Schätzungen für Rinder und Geflügel vor, die nicht von den zuständigen Behörden validiert worden sind
Rumänien	✓	Ja

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Nachweisen aus den Mitgliedstaaten.

46. Im November 2017 veröffentlichte die Kommission eine umfassende Orientierungshilfe zum Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, die u. a. bewährte Verfahren für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung enthielt und deren Schwerpunkt auf den technischen Aspekten des Vorgangs lag.

<sup>48</sup> **Anhang III** enthält eine Beschreibung der in den besuchten Mitgliedstaaten geltenden Verfahren.

***Die Mitgliedstaaten sorgen bei der Verwaltung ihrer amtlichen Kontrollsysteme in der Regel für Einheitlichkeit, die Kontroll- und Auditsysteme weisen jedoch einige Schwachstellen auf***

47. Die Qualität der von den Mitgliedstaaten im Betrieb, beim Transport und im Schlachthof durchgeführten Tierschutzkontrollen hat unmittelbare Auswirkungen auf den Umfang, in dem die Anforderungen eingehalten werden. Der Hof analysierte die Einheitlichkeit und Ausrichtung dieser Kontrollen und untersuchte, wie sie von den Behörden der Mitgliedstaaten geprüft wurden.

**Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen Systeme eingerichtet, um sicherzustellen, dass Kontrollen einheitlich durchgeführt werden**

48. Amtliche Tierärzte, die in staatlichen Einrichtungen beschäftigt sind, sorgen für die Durchsetzung der Tierschutzstandards. Kontrollen müssen einheitlich und unabhängig durchgeführt werden, um wirksam zu sein.

49. Die meisten besuchten Mitgliedstaaten hatten Verfahren eingerichtet, um eine einheitliche Arbeit der Kontrolleure sicherzustellen<sup>49</sup>.

50. Der Hof stellte fest, dass die amtlichen Tierärzte in allen besuchten Mitgliedstaaten den allgemeinen Vorschriften über die Integrität von Amtsträgern unterlagen, nach denen bei ihnen kein Interessenkonflikt vorliegen darf. In Frankreich und Italien (Sardinien) ermittelte der Hof bewährte Verfahren, bei denen zur Vermeidung von Interessenkonflikten der amtlichen Kontrolleure zusätzlich spezifische Vorgehensweisen angewendet wurden (siehe **Kasten 4**).

**Kasten 4 - Bewährte Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten**

**Italien (Sardinien)** verabschiedete kürzlich Leitlinien zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei Mitarbeitern, die amtliche Kontrollen durchführen, und führte ein experimentelles Dreijahres-

<sup>49</sup> In Deutschland (Nordrhein-Westfalen) verwendeten die Kontrolleure verschiedener Bezirke unterschiedliche Checklisten, und es gab keinen einheitlichen Ansatz für die Verhängung von Geldbußen.

Rotationsprogramm ein, das sich auf drei Ebenen bezog: gebietsbezogene Rotation, funktionsbezogene Rotation und Funktionstrennung. Außerdem wurden spezifische Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern eingeführt.

**Frankreich** führte ein Programm ein, das in Schlachthöfen für rotes Fleisch Aufsichtsmaßnahmen vorsieht, die von Fachpersonal durchgeführt werden. Dies mindert das Risiko von Interessenkonflikten, da es eine externe Überprüfung der Tätigkeiten der amtlichen Tierärzte ermöglicht, die regelmäßige Kontrollaufgaben in Schlachthöfen wahrnehmen.

### Unzureichende Nachweise dafür, dass die Mitgliedstaaten amtliche Kontrollen auf der Grundlage einer Risikoanalyse planen

51. Die amtlichen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten beziehen sich neben dem Tierschutz auch auf andere Bereiche, insbesondere auf die Einhaltung der Vorschriften für die Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln, Hygiene, die Bekämpfung und Tilgung von Tierseuchen und den Einsatz von Pestiziden. Angesichts der Tatsache, dass die vorhandenen Ressourcen zwischen all diesen Bereichen aufgeteilt werden müssen, tragen risikobasierte Kontrollen dazu bei, Tierschutzprobleme gezielt zu ermitteln und somit die begrenzten Ressourcen, die für Kontrollen zur Verfügung stehen, wirksamer und effizienter zu nutzen. Die Durchführung risikobasierter Kontrollen ist in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen<sup>50</sup>.

52. Die Mitgliedstaaten hatten im Allgemeinen klare Vorschriften festgelegt, denen zufolge Tierschutzkontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben risikobasiert erfolgen müssen. Der Hof stellte in allen besuchten Mitgliedstaaten bewährte Verfahren zur Ermittlung von Risikofaktoren fest. So wird in Frankreich beispielsweise von den Kontrolleuren verlangt, dass sie ihre Betriebskontrollen auf der Grundlage von Informationen über die Vorgeschichte der Unternehmer, eingegangene Beschwerden und die Verwendung prophylaktischer Maßnahmen sowie anhand von Daten aus Schlachthöfen (über die Transportdichte, die

---

<sup>50</sup> Artikel 3 der [Verordnung \(EG\) Nr. 882/2004](#): "Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit amtliche Kontrollen durchgeführt werden, damit die Ziele der vorliegenden Verordnung erreicht werden [...]."

Beförderung transportuntauglicher Tiere) und Daten über die Sterblichkeitsrate oder andere Indikatoren wie Milchqualität oder Zwischenkalbezeiten planen.

53. Drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten (Deutschland (Nordrhein-Westfalen), Polen und Rumänien) konnten jedoch nicht nachweisen, wie die ermittelten Risikofaktoren in der Praxis zur Auswahl der Unternehmer für die Kontrolle genutzt wurden.

54. Außerdem wurden in zwei Mitgliedstaaten bestimmte Betriebe von amtlichen Kontrollen ausgeschlossen, obwohl sie einen großen Teil des Nutztiersektors ausmachten (siehe **Kasten 5**). Auch wenn es mit Blick auf die begrenzten Kontrollressourcen angemessen ist, vorrangig größere Betriebe zu kontrollieren, wurde das Risiko, dass Verstöße in kleineren Betrieben zunehmen könnten, wenn diese vollständig von den Kontrollen ausgenommen werden, von den Behörden nicht ausreichend berücksichtigt.

#### **Kasten 5 - Ausschlüsse aus der Grundgesamtheit der zu kontrollierenden Betriebe**

In **Italien** sind Schweinebetriebe mit weniger als 40 Schweinen oder sechs Sauen sowie Ziegen-, Schaf- und Rinderbetriebe (mit Ausnahme von Kälberbetrieben) mit weniger als 50 Tieren von der zu überprüfenden Grundgesamtheit ausgeschlossen. In Sardinien bedeutet dies, dass 85 % der Schweinebetriebe, 67 % der Ziegenbetriebe und 86 % der Rinderbetriebe (mit Ausnahme von Kälberbetrieben) keinen Tierschutzkontrollen unterzogen werden.

In **Rumänien** gab es zwar keine landwirtschaftlichen Betriebe, die offiziell von den Tierschutzkontrollen ausgenommen waren, in der Praxis wurden Betriebe, bei denen es sich definitionsgemäß um "nicht gewerbliche landwirtschaftliche Betriebe" handelt, von den Behörden jedoch nicht kontrolliert. Auf diese Betriebe entfallen viele Tiere im Schweinesektor (45 %) und fast alle Tiere im Schaf- und Ziegensektor (99 %).

55. Was den Transport von lebenden Tieren in den besuchten Mitgliedstaaten betrifft, so waren nur in Frankreich Risikobereiche ermittelt worden, die gezielt mit Straßenkontrollen angegangen werden sollten. Es lagen jedoch keine Informationen vor, die belegt hätten, dass dies in der Praxis umgesetzt wurde.

56. TRACES (die Online-Plattform der EU zur Überwachung von grenzüberschreitenden Langstreckentransporten von Tieren innerhalb der EU) enthält Informationen und

Berichtsinstrumente, die die Behörden zur gezielten Kontrolle von Tiertransporten nutzen könnten. Bei Treffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten setzte sich die Kommission für die Verwendung interaktiver Suchinstrumente ein. Der Hof stellte jedoch fest, dass die für Transportkontrollen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nur selten Informationen aus TRACES für Kontrollen nutzten, was zum Teil auf bestimmte Zugangsbeschränkungen für die Nutzer zurückzuführen war<sup>51</sup>.

57. Die Behörden der Mitgliedstaaten übertragen die Verantwortung für die Durchführung der Risikoanalyse für Betriebs- und Transportkontrollen in der Regel auf lokale Behörden. Keiner der besuchten Mitgliedstaaten hatte Systeme eingerichtet, um die Existenz, Qualität und Umsetzung der lokalen Risikoanalysen zu überprüfen.

58. In den besuchten Mitgliedstaaten wurden mit Tierschutzkontrollen in Schlachthöfen im Allgemeinen fast alle Unternehmer erfasst, entweder durch gezielte Kontrollen oder im Rahmen der täglichen Tätigkeiten des diensthabenden amtlichen Tierarztes.

#### Aus Audits und Beschwerden stammende Informationen könnten besser genutzt werden

59. Gemäß der EU-Verordnung über amtliche Kontrollen<sup>52</sup> sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Systeme für amtliche Kontrollen bezüglich des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu überprüfen, und die Entscheidung 2006/677/EG der Kommission enthält Leitlinien, in denen empfohlen wird, solche Überprüfungen mindestens alle fünf Jahre durchzuführen<sup>53</sup>. Der Hof

---

<sup>51</sup> So kann beispielsweise eine lokale Behörde in einem bestimmten Mitgliedstaat Informationen über Tiertransporte in ihrem Gebiet nur dann einsehen, sofern sich dort ein Ursprungs- oder Bestimmungsort, ein Ort der Einreise in oder Ausreise aus der EU oder eine Kontrollstelle befindet.

<sup>52</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 882/2004](#).

<sup>53</sup> Ziffer 5.1 im Anhang der [Entscheidung 2006/677/EG](#) der Kommission vom 29. September 2006 zur Festlegung der Leitlinien, mit denen Kriterien für die Durchführung von Audits gemäß der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz festgelegt werden (ABl. L 278 vom 10.10.2006, S. 15).

stellte in den besuchten Mitgliedstaaten fest, dass die interne Auditstelle der zuständigen Behörde (und im Fall von Polen auch die Oberste Rechnungskontrollbehörde) Bereiche mit Verbesserungspotenzial bei der Organisation der amtlichen Kontrollen ermittelte und ihre Auditfeststellungen weiterverfolgte. Allerdings wurde in Polen nicht dafür gesorgt, dass mindestens alle fünf Jahre Audits im Bereich des Tierschutzes durchgeführt werden. Darüber hinaus wurde in Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Rumänien keine rechtzeitige Weiterverfolgung der Auditempfehlungen sichergestellt.

60. Die Kommission prüft, wie die Mitgliedstaaten ihre Systeme für amtliche Kontrollen überprüfen. Dabei stellte sie fest<sup>54</sup>, dass es für die Mitgliedstaaten schwierig ist, alle Bereiche, die amtlicher Kontrollen bedürfen, innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zu überprüfen und die Auditergebnisse weiterzuverfolgen.

61. Die Behörden können Beschwerden und Anfragen, die von Tierschutzorganisationen, Bürgerinnen und Bürgern oder anderen Interessenträgern eingereicht werden, heranziehen, um wichtige Bereiche zu ermitteln, die Anlass zur Sorge geben. Die Bearbeitung dieser Beschwerden fällt ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

62. Der Hof stellte fest, dass Beschwerden in den besuchten Mitgliedstaaten fallweise bearbeitet wurden und in zwei Mitgliedstaaten (Polen und Rumänien) entsprechende Verfahren, u. a. Fristen für die Bearbeitung von Beschwerden, vorhanden waren. In keinem der Mitgliedstaaten war ein zentrales Register für Beschwerden eingeführt worden, um einen Überblick über die wichtigsten Problembereiche in Bezug auf den Tierschutz zu geben und die weitere Entscheidungsfindung zu unterstützen.

63. Neben den in den **Ziffern 34 und 36** genannten Kontrolltätigkeiten führte die Kommission Audits durch, bei denen sie ähnliche Probleme wie die vorstehend dargelegten ermittelte (siehe **Ziffern 53, 55 und 57**).

---

<sup>54</sup> GD SANTE, Vorläufiger Überblicksbericht "[Audits of Official Controls in EU-Member States](#)", 2017.

***Die Mitgliedstaaten nutzen die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik nur in begrenztem Umfang zur Erreichung der Tierschutzziele***

64. Die meisten Viehhalter erhalten GAP-Zahlungen (siehe Ziffer 9), die an die Einhaltung von Cross-Compliance-Anforderungen geknüpft sind, die bestimmte Tierschutzaufgaben vorsehen (siehe Ziffer 8). In der Strategie der Kommission für den Zeitraum 2012-2015 wurde eingeräumt, dass die Synergien zwischen dem Tierschutz und den Instrumenten der GAP verbessert werden müssen, insbesondere durch Cross-Compliance und die Entwicklung des ländlichen Raums. Der Hof prüfte, wie diese beiden Mechanismen in den besuchten Mitgliedstaaten für den Tierschutz genutzt wurden.

**Begrenzter Austausch von Ergebnissen aus amtlichen Kontrollen und aus Cross-Compliance-Kontrollen in den Mitgliedstaaten und Schwachstellen bei der Anwendung von Sanktionen**

Die EU-Rechtsvorschriften bilden die Grundlage für die Koordinierung zwischen Cross-Compliance-Kontrollen und amtlichen Kontrollen

65. Sowohl die amtlichen Kontrollen als auch die Cross-Compliance-Kontrollen umfassen die Planung und Durchführung von Besuchen, die Überprüfung der Einhaltung der Tierschutzvorschriften und die Festlegung geeigneter Maßnahmen im Falle von Verstößen. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, innerhalb der Grenzen der EU-Rechtsvorschriften den Umfang der Integration von amtlichen Kontrollen und Cross-Compliance-Kontrollen festzulegen.

66. Gemäß der Delegierten Verordnung für Cross-Compliance gelten Verstöße als "festgestellt", sofern sie der zuständigen Kontrollbehörde bzw. Zahlstelle zur Kenntnis gelangt sind<sup>55</sup>. In vielen Mitgliedstaaten hat die Zahlstelle die Verantwortung für Cross-

---

<sup>55</sup> Artikel 38 Absatz 5 der [Delegierten Verordnung \(EU\) Nr. 640/2014](#) der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für

Compliance-Kontrollen an die für amtliche Kontrollen zuständige Kontrollbehörde übertragen. Dies bedeutet, dass jeder im Rahmen der amtlichen Kontrollen bei einem GAP-Begünstigten festgestellte Verstoß für die Zwecke der Cross-Compliance berücksichtigt werden sollte. Dies setzt ein System oder Verfahren voraus, mit dem der Austausch einschlägiger Informationen zwischen den betroffenen Behörden<sup>56</sup> sichergestellt wird.

67. Die Kommission stellte eine Orientierungshilfe zur Anwendung der rechtlichen Anforderungen bei Cross-Compliance-Kontrollen bereit<sup>57</sup>. Aus dieser Orientierungshilfe geht hervor, dass die Mitgliedstaaten das Ergebnis ihrer amtlichen Kontrollen nutzen könnten, um den Mindestkontrollsatz bei der Cross-Compliance zu erreichen<sup>58</sup>. Eine gute Koordinierung zwischen den beiden Kontrollsystemen sorgt nicht nur für mehr Effizienz, indem sie Größenvorteile schafft und Überschneidungen vermeidet, sondern trägt zudem dazu bei, Verstöße wirksamer zu ermitteln. Ein kohärentes Konzept für Tierschutzkontrollen schafft zudem mehr Klarheit für die Betriebsinhaber und bietet höhere Anreize, die geltenden Standards zu erfüllen.

Die Mitgliedstaaten nutzten die sich bietende Gelegenheit nicht ausreichend, um ihre Kontrollsysteme zu verbessern, es wurden jedoch bewährte Verfahren ermittelt

68. Alle im Zuge der Prüfung des Hofes besuchten Mitgliedstaaten hatten Schritte unternommen, um ihre Systeme der amtlichen Kontrolle und der Cross-Compliance zu

---

Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance (ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 48).

<sup>56</sup> Die zuständige Kontrollstelle, die den Verstoß feststellt, und die Zahlstelle, die für die Berechnung der Kürzung von Zahlungen zuständig ist.

<sup>57</sup> Arbeitsdokument der Kommission über verfügbare Kontrollinstrumente zur Optimierung der Effizienz der Cross-Compliance-Kontrollen (DS-2011-2), 2011.

<sup>58</sup> Artikel 68 Absatz 2 der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 809/2014](#) der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 69).

koordinieren. Der Hof stellte Beispiele für eine gute Koordinierung in Deutschland (Nordrhein-Westfalen), Frankreich und Italien (Sardinien) fest (siehe **Kasten 6**).

**Kasten 6 - Beispiele für eine gute Koordinierung zwischen den an Tierschutzkontrollen beteiligten Behörden**

In **Deutschland (Nordrhein-Westfalen)** beantragten Kontrolleure, die amtliche Tierschutzkontrollen durchführten, Cross-Compliance-Kontrollen, wenn sie der Auffassung waren, dass die Cross-Compliance-Anforderungen nicht eingehalten wurden. Wurde dieses Problem bei der zusätzlichen Kontrolle bestätigt, so wurde der Betriebsinhaber im Rahmen der Cross-Compliance mit einer Verwaltungsanktion belegt, selbst wenn der Betrieb nicht Teil der Stichprobe für Cross-Compliance-Kontrollen war. Ebenso konnte die Feststellung von Verstößen bei einer Cross-Compliance-Kontrolle dazu führen, dass im Rahmen des amtlichen Kontrollsystems Geldbußen verhängt wurden.

In **Frankreich** mussten die Kontrolleure Verstöße, die bei den amtlichen Kontrollen festgestellt wurden, den Behörden melden, die für die Anwendung der Zahlungskürzungen im Rahmen der Cross-Compliance zuständig waren. Die Kontrolleure führten Kontrollen mit "doppelter Zielsetzung" durch, indem sie dem Betriebsinhaber einen Besuch abstatteten und eine integrierte Checkliste sowohl für die amtliche Kontrolle als auch für die Cross-Compliance-Kontrolle verwendeten.

In **Italien (Sardinien)** stand der Ansatz zur Berechnung von Verwaltungsanktionen im Rahmen der Cross-Compliance mit den Vorschriften zur Kategorisierung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen im Einklang. Dies erleichterte die Arbeit von Kontrolleuren, die beide Arten von Kontrollen durchführten, und führte zu einem kohärenten Ansatz bei der Behandlung von Verstößen. In den anderen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurde ein solcher Ansatz nicht angewendet.

69. In Rumänien gab es formelle Regelungen, wonach Verstöße, die im Zuge von amtlichen Tierschutzkontrollen aufgedeckt werden, den Behörden, die für die Anwendung von Cross-Compliance-Sanktionen zuständig sind, gemeldet werden sollen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war dies in der Praxis jedoch noch nicht umgesetzt worden. In Polen war eine solche formelle Regelung nicht vorhanden.

70. Bei ihren Audits der Cross-Compliance-Kontrollen der Mitgliedstaaten überprüft die Kommission auch deren Verfahren für den Informationsaustausch. Die Kommission überprüft jedoch nicht, ob die Ergebnisse der amtlichen Tierschutzkontrollen, die bei den

GAP-Begünstigten von derselben Kontrollstelle durchgeführt werden, die auch für die Cross-Compliance-Kontrollen zuständig ist, in der Praxis der Behörde gemeldet werden, die für die Verhängung von Verwaltungssanktionen im Rahmen der Cross-Compliance zuständig ist.

Mit den Cross-Compliance-Kontrollen werden die einschlägigen Tierschutzanforderungen in der Regel abgedeckt

71. Der Hof stellte fest, dass mit den Cross-Compliance-Kontrollen der Mitgliedstaaten in der Regel die einschlägigen Tierschutzanforderungen abgedeckt wurden<sup>59</sup>. In drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten (Frankreich, Polen<sup>60</sup> und Rumänien) gab es jedoch einige Ausnahmen. Beispielsweise überprüften die Kontrolleure in Rumänien nicht die Sauberkeit der Stall- und Liegeflächen für Kälber und Schweine, die Eisengehalte in der Kälberernährung und Umweltparameter wie Staubgehalt, Gaskonzentration und Temperatur.

72. Im Zuge der Audits der Kommission wird überprüft, ob mit den Cross-Compliance-Checklisten der Mitgliedstaaten alle einschlägigen Tierschutzanforderungen abgedeckt werden, und bei den jüngsten Audits wurden in Estland, Spanien, Österreich, Portugal und Finnland Versäumnisse festgestellt. Einige dieser Feststellungen haben zu Finanzkorrekturen geführt<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Artikel 3 und 4 der [Richtlinie 2008/119/EG](#) des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7), Artikel 3 und 4 der [Richtlinie 2008/120/EG](#) und Artikel 4 der [Richtlinie 98/58/EG](#).

<sup>60</sup> Nur ein formaler Punkt fehlt in der Checkliste.

<sup>61</sup> Auf der Grundlage ihrer Auditfeststellungen kann die Kommission Verfahren einleiten, bei denen die EU-Mittel für den betreffenden Mitgliedstaat gekürzt werden. Diese Verfahren werden "Finanzkorrekturen" genannt.

Einige Mitgliedstaaten stellten nicht sicher, dass die im Rahmen der Cross-Compliance verhängten Sanktionen in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der festgestellten Verstöße stehen

73. Um eine abschreckende Wirkung zu erzielen, sollte die Kürzung der Cross-Compliance-Zahlung in einem angemessenen Verhältnis zu Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes stehen<sup>62</sup>. Im jüngsten Sonderbericht des Hofes über die Wirksamkeit der Cross-Compliance<sup>63</sup> wurde festgestellt, dass zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Bewertung der Schwere eines Verstoßes bestanden.

74. Der Hof stellte fest, dass in Deutschland (Nordrhein-Westfalen), Frankreich und Italien (Sardinien) klare Vorschriften für verhältnismäßige Zahlungskürzungen festgelegt waren. Der am häufigsten angewendete Kürzungssatz betrug 3 %<sup>64</sup>, mit Ausnahme von Italien, wo mehr als 70 % der Verstöße zu Verwarnungen führten, ohne dass Verwaltungsanktionen verhängt wurden. In Rumänien wurde ein Betrieb, in dem Kontrolleure Verstöße gegen bis zu 30 % der einschlägigen Kontrollpunkte feststellten, als vollständig konform betrachtet. Diese nicht ausreichend strenge Definition spiegelte sich in der äußerst geringen Zahl der gemeldeten Verstöße wider, wobei im Jahr 2016 nur drei von rund 13 500 kontrollierten Betrieben mit einer Verwaltungsanktion belegt wurden (siehe **Anhang IV**, aus dem auch hervorgeht, dass im Hinblick auf die Kontrollsätze und gemeldeten Verstöße erhebliche Unterschiede bestanden). Die Cross-Compliance-Anforderungen für den Tierschutz sind in Rumänien seit dem Jahr 2016 anwendbar, da nach dem EU-Beitritt des Landes im Jahr 2007 ein Anpassungszeitraum vorgesehen war.

---

<sup>62</sup> Gemäß Artikel 64 Absatz 5 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#).

<sup>63</sup> [Sonderbericht Nr. 26/2016](#) "Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung" (<https://eca.europa.eu>).

<sup>64</sup> In Artikel 39 der [Delegierten Verordnung \(EU\) Nr. 640/2014](#) ist vorgesehen, dass die Kürzung der Zahlung in der Regel 3 % beträgt und auf der Grundlage einer Bewertung der Bedeutung des Verstoßes auf 1 % verringert oder auf 5 % erhöht werden kann.

75. In Polen beruhte die Kürzung von Zahlungen auf einem Punktesystem, bei dem für jeden Verstoß gegen Tierschutzbestimmungen im Zusammenhang mit einem bestimmten Rechtsakt Punkte verteilt werden. Bei der Festlegung des für die Kürzung von Zahlungen anzuwendenden Prozentsatzes wurde nur die Bestimmung mit der höchsten Punktzahl berücksichtigt. Dies bedeutet, dass bei der Kürzung von Zahlungen zwar die Schwere eines bestimmten Verstoßes berücksichtigt wird, nicht jedoch die Zahl der festgestellten Verstöße.

76. Die Kommission stellte bei einigen ihrer kürzlich durchgeführten Audits<sup>65</sup> fest, dass das Sanktionssystem für die Cross-Compliance im Allgemeinen und für Tierschutzanforderungen im Besonderen nicht streng genug ist, da nicht sichergestellt wird, dass die Sanktionen in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Verstöße stehen. Die Kommission lieferte bei ihrer Beantwortung von Fragen der Mitgliedstaaten einige allgemeine Klarstellungen dazu und organisierte im Mai 2018 die Sitzung einer Sachverständigengruppe, in der die Mitgliedstaaten bewährte Verfahren für Cross-Compliance-Kontrollen im Bereich des Tierschutzes austauschten. In den Orientierungshilfen der Kommission zur Cross-Compliance wird dieses Problem jedoch nicht behandelt.

### **Entwicklung des ländlichen Raums: kaum Anreize zur Verbesserung des Tierschutzes und keine Sicherstellung der Kosteneffizienz**

77. Mit der Förderung der ländlichen Entwicklung werden Finanzmittel für Tierschutzziele bereitgestellt. Eines der Ziele der Tierschutzstrategie der Kommission für den Zeitraum 2012-2015 bestand darin, die Synergien mit der Förderung der ländlichen Entwicklung für den Tierschutz zu optimieren. Um ein Höchstmaß an Kosteneffizienz zu erreichen, sollten sich die Mitgliedstaaten auf die Maßnahmen konzentrieren, die den größten potenziellen Beitrag zum Tierschutz pro Kosteneinheit bieten.

---

<sup>65</sup> In den Audits der Kommission für Estland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal und die Slowakei wurde dieses Problem benannt.

Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden nicht umfassend zur Förderung des Tierschutzes genutzt

78. Im aktuellen Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthalten 35 der 118 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums die spezifische Maßnahme ("Maßnahme 14") zur Förderung des Tierschutzes (siehe Ziffer 12); 13 dieser Programme stammen aus Regionen in Italien.

79. Die Rechtsvorschriften zur Entwicklung des ländlichen Raums beziehen sich im Rahmen der Priorität "Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft"<sup>66</sup> auf den Tierschutz. Diese Priorität umfasst zwei Schwerpunktbereiche<sup>67</sup>, die sich jedoch nicht auf den Tierschutz beziehen.

80. In 10 Mitgliedstaaten wurde in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums kein Gebrauch von der Maßnahme 14 gemacht. In zwei der besuchten Mitgliedstaaten (Frankreich und Polen) wurde diese Maßnahme nicht in Anspruch genommen, da die grundlegenden Tierschutzvorschriften als ausreichend erachtet wurden. Darüber hinaus vertraten die polnischen Behörden die Auffassung, dass sich die Maßnahme negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebsinhaber auswirken könnte. In Frankreich stand diese Entscheidung im Kontrast zu der im Jahr 2016 eingeführten nationalen Tierschutzstrategie, mit der u. a. das Ziel verfolgt wurde, Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums zu mobilisieren, um Betriebsinhaber dabei zu unterstützen, den Tierschutz zu verbessern. Die französische Strategie wurde nach der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des

---

<sup>66</sup> Artikel 5 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013](#).

<sup>67</sup> "Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände" und "Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben". Durch die Schwerpunktbereiche werden die Prioritäten, Maßnahmen und Monitoringindikatoren für die Entwicklung des ländlichen Raums miteinander verknüpft.

ländlichen Raums auf den Weg gebracht, und die Programme wurden in Frankreich nicht aktualisiert, um dieses Engagement widerzuspiegeln.

81. Eine Reihe von anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (insbesondere die Unterstützung von Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Qualitätsregelungen oder ökologischer Landbau) können dazu beitragen, höhere Tierschutzstandards zu fördern. In zwei der besuchten Mitgliedstaaten fanden sich Beispiele für solche Maßnahmen zur Förderung des Tierschutzes (siehe **Kasten 7**).

**Kasten 7 - Nutzung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für die gezielte Förderung des Tierschutzes**

**Deutschland (Nordrhein-Westfalen):** Begünstigte, die im Rahmen der Maßnahme 4 (Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe) eine Beihilfe für Investitionen in Stallgebäude beantragen, müssen bestimmte Tierschutzanforderungen erfüllen, die über die Mindeststandards hinausgehen. Zum Beispiel müssen bei Rinderställen höhere Anforderungen an die verfügbare Fläche je Tier und die natürliche Beleuchtung erfüllt werden.

**Frankreich:** Bei Maßnahme 4 (Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe) des elsässischen Programms liegt der Schwerpunkt auf Freilandhaltung und biologischer Landwirtschaft sowie auf Betrieben, die spezielle Einrichtungen für das Wohlergehen von Kaninchen und Strohlager für Schweine verwenden.

Maßnahme "Tierschutz": gute Beispiele für Maßnahmen zum Wohl der Tiere, wobei Kosteneffizienz jedoch nicht gewährleistet ist

82. Der Hof überprüfte die Systeme der Mitgliedstaaten, um zu bewerten, ob die spezifische Maßnahme "Tierschutz" (Maßnahme 14) kosteneffizient ist. Der Hof prüfte, ob Betriebsinhaber mit der Beihilfe für tatsächliche Verbesserungen des Tierschutzes, die über die Mindeststandards hinausgehen, entsprechend den zusätzlich anfallenden Kosten und Einkommensverlusten belohnt werden, und ob es ausreichende einschlägige Monitoringinformationen gibt.

### *Über die Mindeststandards hinaus*

83. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben die verbesserten Tierschutzbedingungen definiert, die im Rahmen von Maßnahme 14 gefördert werden können. Hierzu gehören unter anderem Sommerweiden für Rinder, mehr Platz für Tiere in landwirtschaftlichen Betrieben und während des Transports sowie verbesserte Haltungsbedingungen.

84. In Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und in Rumänien - wie auch in den meisten anderen Mitgliedstaaten - ist das Kupieren von Schwänzen in der intensiven Schweinehaltung Routine, obwohl es rechtlich unzulässig ist. Bei seinen Besuchen in diesen beiden Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass die Schweine in landwirtschaftlichen Betrieben, die Beihilfen im Rahmen von Maßnahme 14 erhalten, kupierte Schwänze und keinen Zugang zu ausreichend Beschäftigungsmaterial hatten, obwohl Letzteres in den Rechtsvorschriften vorgesehen ist<sup>68</sup> (siehe **Abbildung 5**).

85. Veterinärsachverständige<sup>69</sup> sind sich darin einig, dass die Auswirkungen eines einzelnen Parameters auf das Wohlergehen von Tieren begrenzt sind, wenn sie nicht mit anderen Tierhaltungsparametern kombiniert werden. Dies bedeutet, dass eine Vergrößerung der für Schweine verfügbaren Fläche um 10 % oder 20 % möglicherweise keinen großen Einfluss auf ihr Wohlergehen hat, wenn kein Beschäftigungsmaterial vorhanden ist.

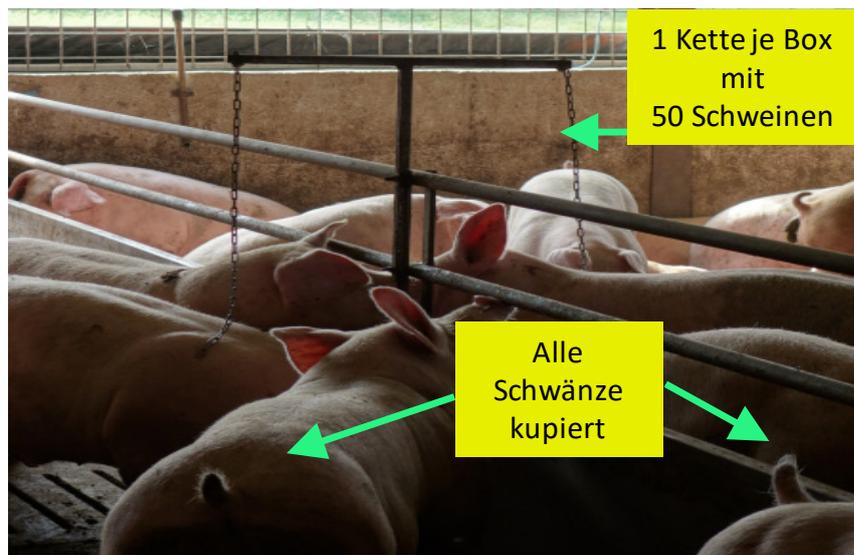
---

<sup>68</sup> Anhang I Nummer 4 der [Richtlinie 2008/120/EG](#): "[...] Schweine [müssen] ständigen Zugang zu ausreichenden Mengen an Materialien haben, die sie untersuchen und bewegen können, wie z. B. Stroh, Heu, Holz, Sägemehl, Pilzkompost, Torf oder eine Mischung dieser Materialien, durch die die Gesundheit der Tiere nicht gefährdet werden kann."

<sup>69</sup> Die Veterinärsachverständigen wurden im Rahmen des für diese Prüfung organisierten Sachverständigengremiums befragt.

**Abbildung 5 - Verstoß gegen EU-Vorschriften für die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine bei einem Begünstigten, der Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums für Tierschutzmaßnahmen in Rumänien erhält**

Das Beschäftigungsmaterial ist nicht von nachhaltigem Interesse, wenn Schweine anfangen, an anderen Elementen wie Stangen, Tränken usw. zu beißen oder zu kauen.



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

86. Vor der Genehmigung der Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums konsultiert die GD AGRI die GD SANTE. Trotzdem nutzte die Kommission die Informationen zu den von der GD SANTE ermittelten Bereichen, in denen Verstöße weitverbreitet sind (insbesondere das routinemäßige Schwanzkupieren bei Schweinen und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial, wo nur Finnland und Schweden die Vorschriften erfüllten), nicht dazu, den Mitgliedstaaten kritische Fragen im Hinblick auf ihre Inanspruchnahme der Maßnahme in diesen Bereichen zu stellen.

### *Minderung des Risikos von Mitnahmeeffekten*

87. Der Begriff Mitnahmeeffekt bezeichnet den Sachverhalt, dass eine geförderte Tätigkeit ganz oder teilweise auch ohne die Finanzhilfe durchgeführt worden wäre. Es besteht die Gefahr, dass ein Begünstigter die Anforderungen der Maßnahme 14 auch ohne die Förderung der ländlichen Entwicklung erfüllen würde, etwa weil die Maßnahme der gängigen landwirtschaftlichen Praxis entspricht oder der Begünstigte bereits vor der Antragstellung auf Beihilfen im Rahmen der Maßnahme 14 an einer privaten Qualitätsregelung mit denselben Anforderungen teilgenommen hat.

88. Bei seinen Besuchen in den drei Mitgliedstaaten, die die Maßnahme 14 in Anspruch nehmen, stellte der Hof fest, dass die Verwaltungsbehörden das Risiko von Mitnahmeeffekten, insbesondere im Zusammenhang mit privaten Qualitätsregelungen, nicht minderten. Die beiden Begünstigten der Maßnahme 14, die der Hof in Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Italien (Sardinien) besuchte, hatten an privaten Qualitätsregelungen teilgenommen, die Tierschutzanforderungen umfassten<sup>70</sup>. In Deutschland (Nordrhein-Westfalen) nahmen etwa 10 % der Schweinezuchtbetriebe in der Region an der Qualitätsregelung teil, die bezahlte Verpflichtungen umfasste, die sich mit den Anforderungen der Maßnahme "Tierschutz" überschneiden.

89. Der Hof stellte fest, dass die Behörden in Italien (Sardinien) Schritte unternommen hatten, um das Risiko zu mindern, dass durch die Maßnahme 14 Tätigkeiten unterstützt werden könnten, die der gängigen landwirtschaftlichen Praxis entsprechen. Die Behörden berücksichtigten bei der Gestaltung der Tierschutzmaßnahme sowohl die rechtlichen Anforderungen an den Tierschutz als auch die höheren Standards, die von lokalen Betriebsinhabern regelmäßig angewendet werden. Die gängige Praxis wurde anhand der Erfahrungen von Tierärzten und auf der Grundlage von Nachweisen aus dem italienischen Informationsnetz für landwirtschaftliche Buchführung ermittelt. So beträgt die rechtlich vorgeschriebene Mindestfläche für Kälber beispielsweise 1,8 m<sup>2</sup>, während Betriebsinhaber in Sardinien in der Praxis durchschnittlich 3,2 m<sup>2</sup> für jedes Kalb bereitstellten. Die sardischen

---

<sup>70</sup> "Initiative Tierwohl" in Deutschland, Etikettierungssystem "UNICARVE" in Italien.

Behörden setzten die entsprechende Anforderung der Maßnahme "Tierschutz" auf mindestens 4,5 m<sup>2</sup> pro Kalb fest.

90. Die Kommission gab Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten heraus, in denen darauf hingewiesen wurde, dass Tierschutzzahlungen der Unterstützung von Maßnahmen dienen sollten, die anderenfalls nicht durchgeführt würden, und sie führte Konformitätsprüfungen durch, um die Umsetzung von Maßnahme 14 zu überprüfen. Die Kommission überprüfte jedoch weder bei der Genehmigung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums noch im Rahmen ihrer Audits, ob die Mitgliedstaaten mögliche Überschneidungen mit privaten Regelungen berücksichtigt hatten.

#### *Prüfung, ob die Berechnung der Beihilfen angemessen ist*

91. Bei seinen Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung stellte der Hof fest, dass die von Rumänien vorgenommene Berechnung der Beihilfen im Rahmen von Maßnahme 14 überhöhte Zahlungen an Betriebsinhaber zur Folge hatte. Die Kommission bestätigte Fehler bei der Berechnung für fünf Teilmaßnahmen und schlug Finanzkorrekturen in Höhe von rund 59 Millionen Euro vor, die sich auf Zahlungen zwischen Oktober 2013 und Oktober 2016 beziehen. Die Kommission untersucht derzeit ein ähnliches Problem hinsichtlich möglicher Überzahlungen in einem anderen Mitgliedstaat.

#### *Überwachung des Tierschutzes*

92. Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem (CMES)<sup>71</sup> der EU soll den Fortschritt der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufzeigen und die Auswirkungen, Wirksamkeit, Effizienz und Relevanz der Maßnahmen im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bewerten; es enthält jedoch keine spezifischen Tierschutzindikatoren oder -fragen.

93. Der Kommission liegen keine Informationen über die erwarteten oder tatsächlichen Ergebnisse und Auswirkungen der für Tierschutzmaßnahmen bereitgestellten Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums vor. Anhand der vorliegenden Indikatoren lassen sich die

---

<sup>71</sup> Artikel 67 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013](#).

Auswirkungen der Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums in Höhe von 2,5 Milliarden Euro, die im Zeitraum 2007-2020 für Tierschutzzahlungen bereitgestellt wurden (1 Milliarde Euro im Zeitraum 2007-2013 und 1,5 Milliarden Euro im Zeitraum 2014-2020), nicht bewerten.

94. Die Mitgliedstaaten konnten zusätzliche Indikatoren im Rahmen des CMES festlegen. Diese Möglichkeit wurde von den besuchten Mitgliedstaaten nicht genutzt. Italien (Sardinien) und Rumänien hatten jedoch einige Indikatoren für den internen Gebrauch festgelegt. In Italien (Sardinien) entwickelten die Behörden einen Indikator, mit dem die Anzahl der somatischen Zellen in der Milch gemessen werden kann, und nutzten ihn als stellvertretenden Indikator für das Wohlergehen von Schafen und Ziegen. In Rumänien zogen die Behörden Sterblichkeitsraten heran, um Veränderungen der Tierschutzbedingungen in Betrieben, die Beihilfen erhielten, zu messen.

95. In der Zusammenfassung der Ex-post-Bewertungen für den vorangegangenen Programmplanungszeitraum<sup>72</sup> wurde die Maßnahme "Tierschutzzahlungen" anhand der Anzahl der unterstützten landwirtschaftlichen Betriebe bewertet. Aus dem Bewertungsdokument ging hervor, dass die Auswirkungen begrenzt waren, da nur 1,1 % der Betriebe mit Viehhaltung in der EU die Maßnahme in Anspruch genommen hatten.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

96. Der Tierschutz liegt den Bürgerinnen und Bürgern der EU am Herzen. Dies spiegelt sich auch im EU-Vertrag und in den Rechtsvorschriften für diesen Bereich wider. Die Kommission geht proaktiv auf die Anliegen der Interessenträger ein und hat eine Strategie entwickelt, die einen Rahmen für ihre Maßnahmen bietet.

97. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurden die allgemeine Umsetzung der Strategie und die Fortschritte bei der Erreichung zweier Ziele untersucht: der Einhaltung von Tierschutzvorschriften und der Optimierung der Synergien mit der Gemeinsamen

---

<sup>72</sup> Zusammenfassung der Ex-post-Bewertungen für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR) für den Zeitraum 2007-2013, Evaluierungsstudie, Ecorys und IfLS, April 2018.

Agrarpolitik durch Cross-Compliance und die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Prüfungsfrage lautete wie folgt:

***Haben die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten wirksam zum Erreichen der Tierschutzziele der EU beigetragen?***

98. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die EU-Tierschutzmaßnahmen dazu beigetragen haben, die Einhaltung der Tierschutzanforderungen zu verbessern und höhere Standards mit eindeutig positiven Auswirkungen auf den Tierschutz zu fördern. Es bestehen jedoch weiterhin gewisse Schwachstellen, und die Koordinierung mit Cross-Compliance-Kontrollen sowie die Nutzung der Förderung der ländlichen Entwicklung für den Tierschutz könnten verbessert werden.

99. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die jüngste EU-Tierschutzstrategie abgeschlossen hatte (wobei die Kommission den Rechtsrahmen für den Tierschutz nicht überarbeitet hatte). Bei der Mehrheit der geplanten Maßnahmen kam es zu Verzögerungen (siehe **Ziffern 28-29**). In der Strategie waren keine messbaren Monitoringindikatoren festgelegt. Die Kommission bewertete weder, ob die gesetzten Ziele mit der Strategie erreicht worden waren, noch ermittelte sie, ob eine neue Strategie erforderlich war.

100. Die auf EU-Ebene verfügbaren Daten sind nicht umfassend und zuverlässig genug, um aussagekräftige Informationen über die Einhaltung der Tierschutzvorschriften in den Bereichen zu liefern, in denen die Kommission Verbesserungsbedarf festgestellt hat (siehe **Ziffern 30-33**). Insbesondere im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung lässt die Rechtsgrundlage unterschiedliche Auslegungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zu, und es besteht keine Pflicht zur Berichterstattung. Daher liegen keine ausreichenden Informationen vor, auf deren Grundlage bewertet werden kann, ob die Mitgliedstaaten die übermäßige Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung durch bestimmte Schlachthofbetreiber verhindert haben. Dies war eines der Probleme, auf die die Kommission vor der Einführung der derzeitigen Tierschutzstrategie hingewiesen hatte (siehe **Ziffern 43-45**).

### **Empfehlung 1 - Strategischer Rahmen für die Tierschutzpolitik der Kommission**

Als Orientierungsgrundlage für künftige Tierschutzmaßnahmen sollte die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte eine Bewertung der Tierschutzstrategie 2012-2015 durchführen, um zu ermitteln, inwieweit ihre Ziele erreicht wurden und ob die von ihr herausgegebenen Orientierungshilfen angewendet werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

- b) Sie sollte Ausgangs- und Zielindikatoren festlegen, um den Grad der Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten in den verbleibenden Risikobereichen, die durch die Bewertung ermittelt wurden, zu messen und zu vergleichen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2021.**

- c) Sie sollte analysieren, wie die Schlussfolgerungen der oben genannten Bewertung berücksichtigt werden können (beispielsweise durch eine neue Strategie oder einen Aktionsplan und/oder eine Überarbeitung der Tierschutzvorschriften), und die Ergebnisse ihrer Analyse veröffentlichen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2021.**

101. Aus den Prüfungsergebnissen des Hofes geht hervor, dass es der Kommission und den Mitgliedstaaten gelungen ist, einige Tierschutzprobleme mittels einer Kombination aus Orientierungshilfen und Durchsetzungsmaßnahmen in Angriff zu nehmen (siehe **Ziffern 34-40**).

102. In anderen Bereichen sind jedoch nur langsame Fortschritte zu verzeichnen, und in Bezug auf die Anwendung der in den Rechtsvorschriften festgelegten Mindeststandards bestehen nach wie vor einige Schwachstellen, selbst wenn die Rechtsvorschriften bereits seit bis zu 18 Jahren in Kraft sind (siehe **Ziffern 41-42**). Darüber hinaus war - trotz einiger bewährter Verfahren - nicht klar ersichtlich, ob die Tierschutzkontrollen der Mitgliedstaaten (insbesondere im Hinblick auf den Transport) risikobasiert waren. In den besuchten

Mitgliedstaaten wurden die aus Audits und Beschwerden stammenden Informationen nicht in vollem Umfang genutzt. Die Kommission ermittelte die meisten dieser Probleme und leitete entsprechende Schritte ein; bislang ist es ihr jedoch nicht gelungen, die Probleme vollständig zu bewältigen (siehe Ziffern 47-63).

**Empfehlung 2 - Durchsetzungsmaßnahmen und Orientierungshilfen der Kommission im Bereich der Einhaltung von Vorschriften**

Um risikobehaftete Bereiche stärker zu berücksichtigen und bewährte Verfahren zu verbreiten, sollte die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte eine Durchsetzungsstrategie entwickeln, um die Regelungen für die Weiterverfolgung der Empfehlungen der GD SANTE zu stärken mit dem Ziel, zum einen die Zeit zu verkürzen, die benötigt wird, um mit zufriedenstellenden Maßnahmen auf die infolge von Audits ausgesprochenen Empfehlungen zu reagieren, und zum anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen, insbesondere solche, die bereits seit Langem in Kraft sind.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

- b) Sie sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten festlegen, wie die in TRACES verfügbaren Instrumente dazu beitragen können, Risikoanalysen für Kontrollen bezüglich des Transports lebender Tiere zu erstellen, und Orientierungshilfen zur Verwendung dieser Instrumente herausgeben.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

103. Mit den Kontrollen der Mitgliedstaaten wurden im Allgemeinen die einschlägigen Tierschutzanforderungen abgedeckt, und der Hof ermittelte einige Beispiele für eine gute Koordinierung zwischen den Behörden, die für amtliche Tierschutzkontrollen zuständig sind, und den Behörden, die für Cross-Compliance-Kontrollen zuständig sind. Einige Mitgliedstaaten stellten jedoch - auch wenn die amtlichen Kontrollen und die Cross-Compliance-Kontrollen von derselben Kontrollbehörde durchgeführt wurden - nicht sicher, dass Informationen über Verstöße, die bei amtlichen Kontrollen festgestellt wurden und die

potenzielle Auswirkungen auf die Cross-Compliance-Anforderungen hatten, wirksam ausgetauscht werden konnten. Darüber hinaus standen die von den Zahlstellen angewendeten Cross-Compliance-Sanktionen in einigen Fällen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Unregelmäßigkeiten (siehe Ziffern 65-76).

**Empfehlung 3 - Verbesserung der Koordinierung zwischen den amtlichen Kontrollen und der Cross-Compliance**

Um die Verknüpfungen zwischen der Cross-Compliance-Regelung und dem Tierschutz zu stärken, sollte die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte bei ihren Konformitätsprüfungen zur Cross-Compliance bewerten, ob die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Verstöße, die bei amtlichen Kontrollen von der auch für Cross-Compliance-Kontrollen zuständigen Kontrollbehörde ermittelt wurden, vollständig ist; dies kann beispielsweise durch einen Abgleich zwischen den Ergebnissen der amtlichen Kontrollen und den Datenbanken über die Begünstigten, die der Cross-Compliance unterliegen, erfolgen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

- b) Aufbauend auf früheren Maßnahmen sollte sie weiterhin bewährte Verfahren zur Cross-Compliance austauschen und die Mitgliedstaaten über die Feststellungen informieren, die die Konformität betreffen und den Entscheidungen zur Verhängung von Finanzkorrekturen aufgrund nicht ausreichend strenger Sanktionssysteme im Bereich des Tierschutzes zugrunde liegen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

104. Der Hof stellte fest, dass die spezifische Maßnahme "Tierschutz" nicht in großem Umfang in Anspruch genommen wurde, obwohl die Förderung des Tierschutzes eine der Prioritäten der Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020 darstellte. Die Kosteneffizienz der Maßnahme wurde dadurch gemindert, dass mit ihr Betriebe unterstützt wurden, die bestimmte Mindeststandards für den Schutz von Schweinen nicht erfüllten, dass aufgrund von Überschneidungen mit den Anforderungen privater Regelungen das Risiko von

Mitnahmeeffekten bestand und dass der gemeinsame Begleitungsrahmen keine Indikatoren für Verbesserungen des Tierschutzes enthielt. Die Mitgliedstaaten nutzten selten die Gelegenheit, den Tierschutz durch andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern (siehe Ziffern 77-95).

#### **Empfehlung 4 - Nutzung der Förderung der ländlichen Entwicklung zur Erreichung von Tierschutzzielen**

Um die wirksame Nutzung der Förderung der ländlichen Entwicklung für den Tierschutz zu fördern, sollte die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte bei der Genehmigung von Änderungen an bestehenden Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie bei der Genehmigung der neuen Dokumente für die Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums nach 2020 den Mitgliedstaaten kritische Fragen zur Inanspruchnahme der Maßnahme "Tierschutz" in Sektoren stellen, in denen Hinweise auf weitverbreitete Verstöße (z. B. das Schwanzkupieren bei Schweinen) vorliegen, und mögliche Überschneidungen mit privaten Regelungen prüfen, die ähnliche Verpflichtungen umfassen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2021.**

- b) Sie sollte den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf zusätzliche, freiwillige Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für die Maßnahme "Tierschutz" im Rahmen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems, das für den Programmplanungszeitraum nach 2020 eingerichtet werden wird, fördern.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2020.**

- c) Sie sollte den Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum nach 2020 Orientierungshilfen zur Nutzung weiterer Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Förderung verbesserter Tierschutzstandards bereitstellen, damit Betriebsinhabern ein breiteres Spektrum an Anreizen zur Verbesserung des Tierschutzes geboten wird.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2021.**

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Nikolaos MILIONIS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 3. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*

## Überblick über die in der EU-Tierschutzstrategie 2012-2015 geplanten Maßnahmen

Geplante Maßnahmen	Fällig <sup>1</sup> /geplant	Abgeschlossen
Mehrere Durchsetzungsmaßnahmen zum Schutz von Legehennen (Richtlinie 1999/74/EG)	2012	2012
Durchführungsplan und Durchsetzungsmaßnahmen zur Gruppenhaltung von Sauen (Richtlinie 2008/120/EG)	2012	2012
Durchführungsplan für die Verordnung zur Schlachtung (Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates)	2012	2012
<b>Bericht an das Europäische Parlament und den Rat</b>		
über die verschiedenen Betäubungsverfahren für Geflügel <sup>1</sup>	2013	2013
zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens von Katzen- und Hundefellen <sup>1</sup>	2012	2013
über die Auswirkungen genetischer Selektion auf das Wohlbefinden von Masthähnchen <sup>1</sup>	2012	2016
über Systeme, mit denen Rinder durch Umdrehen oder eine unnatürliche Haltung ruhig gestellt werden <sup>1</sup>	2014	2016
zur möglichen Einführung gewisser Anforderungen für den Schutz von Fischen zum Zeitpunkt der Tötung <sup>1</sup>	2015	2018
über die Anwendung der Richtlinie 2007/43/EG und ihren Einfluss auf das Wohlergehen von Masthühnern <sup>1</sup>	2015	2018
Bericht an den Rat über die Anwendung der Richtlinie 98/58/EG <sup>1</sup>	2013	2016
Bericht über die Auswirkungen internationaler Tierschutzaktivitäten auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Tierproduzenten in einer globalisierten Welt	2014	2018
<b>Studie über</b>		
das Wohlergehen von Zuchtfischen zum Zeitpunkt der Tötung	2012	2017
die Möglichkeiten, Verbrauchern einschlägige Informationen über die Betäubung von Tieren zur Verfügung zu stellen <sup>1</sup>	2013	2015
die Bildungsmaßnahmen zum Tierschutz und die Informationsaktivitäten, die sich an die breite Öffentlichkeit und an die Verbraucher richten	2013	2016
das Wohlergehen von Zuchtfischen beim Transport	2013	2017
das Wohlergehen von Hunden und Katzen im Rahmen von Geschäftspraktiken	2014	2016
<b>Durchführungsbestimmungen oder Leitlinien der EU zum</b>		
Schutz von Tieren beim Transport	2012	2017
Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung	2014	2017
Schutz von Schweinen	2013	2016
<b>Möglicher Legislativvorschlag für einen vereinfachten EU-Rechtsrahmen für den Tierschutz</b>	2014	eingestellt

<sup>1</sup> In den EU-Rechtsvorschriften festgelegt.

**Anhang II****Überblick über die Angaben aus den Betriebskontrollberichten, die der Kommission von den geprüften Mitgliedstaaten vorgelegt wurden**

Mitgliedstaat	Jahr	Durchschnittlicher Kontrollsatz	Anteil der Standorte mit Verstößen an der Gesamtzahl der kontrollierten Standorte														
			Legehennen Freilandhaltung	Legehennen Bodenhaltung	Legehennen ausgestaltete Systeme	Puten	Haushühner	Enten	Gänse	Laufvögel	Schweine	Rinder (ausgenommen Kälber)	Kälber	Schafe	Ziegen	Pelztiere	Alle Kategorien von Tieren
Deutschland	2013									n. v.							
	2014	5 %	7 %	8 %	11 %	14 %	13 %	8 %	11 %	3 %	26 %	20 %	22 %	17 %	15 %	31 %	19 %
	2015																
	2016																
Frankreich	2013	1 %	60 %		38 %	25 %	49 %	38 %	47 %	50 %	58 %	41 %	33 %	46 %	56 %	54 %	44 %
	2014	1 %	61 %		46 %	32 %	42 %	32 %	44 %	67 %	56 %	39 %	30 %	48 %	52 %	50 %	41 %
	2015																
	2016																
Italien	2013	12 %	11 %	11 %	12 %	22 %	12 %			0 %	15 %	13 %	9 %	9 %	9 %	14 %	12 %
	2014	22 %	3 %	6 %	13 %	0 %	8 %			0 %	11 %	6 %	16 %	4 %	3 %	8 %	8 %
	2015	18 %	1 %	4 %	3 %	1 %	3 %			11 %	7 %	4 %	5 %	3 %	3 %	0 %	4 %
	2016																
Polen	2013	5 %	16 %	14 %	8 %	2 %	14 %	12 %	11 %	0 %	18 %	17 %	17 %	22 %			17 %
	2014	5 %	10 %	10 %	10 %	4 %	12 %	7 %	7 %	0 %	16 %	17 %	17 %	17 %	87 %	15 %	17 %
	2015	5 %	12 %	10 %	13 %	6 %	19 %	12 %	10 %	3 %	13 %	16 %	13 %	16 %	16 %	10 %	14 %
	2016	5 %	15 %	8 %	10 %	5 %	15 %	9 %	3 %	6 %	14 %	15 %	12 %	16 %	14 %	7 %	13 %
Rumänien	2013	74 %	0 %	30 %	22 %	0 %	25 %	0 %	0 %	100 %	25 %	41 %	36 %	37 %			33 %
	2014	63 %	14 %	18 %	33 %	20 %	62 %	0 %		50 %	20 %	29 %	45 %	21 %	14 %	0 %	28 %
	2015	50 %	50 %	25 %	9 %	13 %	15 %			100 %	16 %	25 %	36 %	29 %	13 %	0 %	22 %
	2016																

Quelle: Berichte über amtliche Tierschutzkontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben, die der GD SANTE vorgelegt wurden.

Anhang III**Kontrollen und Daten der Mitgliedstaaten zur Schlachtung ohne Betäubung**

<b>Mitgliedstaat</b>	<b>Gibt es ein spezielles Verfahren, um die Begründung für die Anwendung der Ausnahmeregelung zu überprüfen?</b>	<b>Sind auf nationaler Ebene Informationen verfügbar, aus denen das Ausmaß der Schlachtung ohne Betäubung hervorgeht?</b>
Deutschland	Ja, die zuständigen Behörden gewähren die Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung auf Antrag von Mitgliedern religiöser Vereinigungen. Die Antragsteller müssen ihren Wohnsitz im Land haben und nachweisen, dass ihre religiösen Vorschriften den Verzehr dieses Fleisches erfordern.	Ja. Die Schätzungen der Behörden auf der Grundlage von Daten aus den Jahren 2014 und 2015 lassen darauf schließen, dass in Deutschland eine sehr geringe Anzahl von Tieren ohne Betäubung geschlachtet wurde (180 Schafe und Ziegen, 186 Geflügeltiere) und dass etwa 24 % der Schafe und Ziegen für die Bedürfnisse religiöser Gemeinschaften mit elektrischen Betäubungsmethoden, die nicht in der geltenden EU-Verordnung aufgeführt sind, geschlachtet wurden. In der Praxis tragen Importe aus anderen Ländern dazu bei, den Bedarf der Religionsgemeinschaften in Deutschland zu decken.
Frankreich	Ja, die zuständigen Behörden verlangten von den Schlachthöfen, Aufzeichnungen über kommerzielle Aufträge zu führen, die sich auf die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung beziehen. In der internen Bewertung der Ausnahmeregelung für die Schlachtung ohne Betäubung durch die französischen Behörden wurde darauf hingewiesen, dass die Übereinstimmung zwischen kommerziellen Aufträgen und der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nicht nachprüfbar war.	Es gibt eine begrenzte Übersicht auf der Grundlage ungeprüfter Schätzungen der Betreiber, wonach diese Methode bei 14 % der Rinder und 30 % der Schafe angewendet wurde, die im Jahr 2015 geschlachtet wurden. Es liegen keine Informationen über Geflügel oder Ziegen vor.

Italien	Ja, es gibt ein ähnliches Genehmigungsverfahren wie in Rumänien, Informationen über die Anzahl der betroffenen Tiere müssen jedoch nicht erfasst werden.	Eingeschränkt - es liegen nur einige Daten zur Anzahl der Schlachthöfe vor, die zur Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung berechtigt sind.
Polen	In Polen wurde die Schlachtung ohne Betäubung nach nationalem Recht im Zeitraum 2012-2014 verboten, bis das Verfassungsgericht entschied, dass diese Bestimmungen verfassungswidrig seien. Seit 2014 wird die in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehene Ausnahmeregelung angewendet.	
	Nein. Die zuständigen Behörden prüfen nur, ob die Schlachtung in einem Schlachthof erfolgt und ob die Tiere ruhiggestellt werden. Es ist nicht erforderlich zu prüfen, ob die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung durch kommerzielle Aufträge für dieses Fleisch gerechtfertigt ist.	Eingeschränkt - es liegen einige inoffizielle Schätzungen für Rinder und Geflügel vor.
Rumänien	Ja, die zuständigen Behörden gewähren die Ausnahmeregelung auf der Grundlage eines Antrags des Schlachthofs und einer Bescheinigung der religiösen Behörde, aus der die Tierart, die Anzahl der betroffenen Tiere und das Datum der Schlachtung hervorgehen.	Ja. Im Jahr 2016 gewährten die Behörden die Ausnahmeregelung für rund 6 % der Rindfleischproduktion, 9 % der Schaffleischproduktion und 4 % der Hühnerfleischproduktion.

**Cross-Compliance-Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten<sup>1</sup>**

Deutschland (2016)							
Vorschrift	Kontrollsatz	Verstoßquote	Aufteilung von Verstößen nach Kategorie der Zahlungskürzung				
			0%	1%	3%	5%	
GAB 11	1,7 %	5,1 %	8 %	5 %	70 %	18 %	
GAB 12	2,2 %	9,1 %	11 %	9 %	66 %	14 %	
GAB 13	1,4 %	9,3 %	4 %	27 %	46 %	23 %	

Italien (2016)							
Vorschrift	Kontrollsatz	Verstoßquote	Aufteilung von Verstößen nach Kategorie der Zahlungskürzung				
			0%	1%	3%	5%	
GAB 11	2,6 %	3,9 %	73 %	5 %	8 %	14 %	
GAB 12	2,3 %	6,7 %	75 %	3 %	13 %	9 %	
GAB 13	5,9 %	2,1 %	70 %	10 %	10 %	10 %	

Polen (2016)							
Vorschrift	Kontrollsatz	Verstoßquote	Aufteilung von Verstößen nach Kategorie der Zahlungskürzung				
			0%	1%	3%	5%	
GAB 11	1,4 %	2,8 %	0 %	2 %	95 %	3 %	
GAB 12	1,4 %	1,8 %	0 %	0 %	91 %	9 %	
GAB 13	1,8 %	1,5 %	0 %	1 %	92 %	7 %	

Rumänien (2016)							
Vorschrift	Kontrollsatz	Verstoßquote	Aufteilung von Verstößen nach Kategorie der Zahlungskürzung				
			0%	1%	3%	5%	
GAB 11	13,3 %	0,01 %	0 %	0 %	0 %	100 %	
GAB 12	13,3 %	0,01 %	0 %	50 %	0 %	50 %	
GAB 13	13,3 %	0,01 %	0 %	0 %	0 %	100 %	

NB: Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen aufgrund der im Jahr 2015 eingeführten Änderungen in Bezug auf das Direktzahlungssystem in Frankreich und der Anpassung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems an die neuen Vorschriften der GAP und der Cross-Compliance (die im Jahr 2015 eingeführt wurden) noch keine Daten für Frankreich vor.

Quelle: Cross-Compliance-Kontrollstatistiken, die der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden.

<sup>1</sup> Die GAB (Grundanforderungen an die Betriebsführung) umfassen die Anforderungen und Normen der [Richtlinie 2008/119/EG](#) über den Schutz von Kälbern (GAB 11), der [Richtlinie 2008/120/EG](#) über den Schutz von Schweinen (GAB 12) und der [Richtlinie 98/58/EG](#) über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (GAB 13). Die Verstoßquote und die Aufteilung von Verstößen nach Kategorien der Zahlungskürzung schließen keine Fälle ein, in denen der Verstoß erneut oder vorsätzlich begangen wurde.

## **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES RECHNUNGSHOFES**

### **„TIERSCHUTZ IN DER EU: SCHLIESSUNG DER LÜCKE ZWISCHEN EHRGEIZIGEN ZIELEN UND PRAKTISCHER UMSETZUNG“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

III. Die Kommission arbeitet an einer Verbesserung der Ausrichtung von Beihilfen zur Förderung höherer Tierschutznormen, wie dies in dem für die GAP nach 2020 vorgeschlagenen Rechtsrahmen festgelegt ist.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer IX.

V. Der Zeitrahmen, innerhalb dessen Fortschritte in den Mitgliedsstaaten erzielt werden können, hängt von der Art der erforderlichen Maßnahmen ab. Die Kommission wird diese Angelegenheiten weiterhin überwachen und verfolgen.

VII. Die Rechtsvorschriften betreffend Cross-Compliance umfassen allgemeine Bestimmungen zu von den Mitgliedstaaten zu verhängenden Sanktionen, um deren Angemessenheit und abschreckende Wirkung (siehe Erwägungsgrund 57 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) sicherzustellen, da diese die Schwere, das Ausmaß, die Dauerhaftigkeit und das erneute Auftreten des betreffenden Verstoßes (siehe Artikel 99 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) berücksichtigen müssen. Im Einklang mit dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung obliegt es den Mitgliedstaaten, das Ausmaß der Sanktionen zu bestimmen, die den einzelnen Landwirten auferlegt werden, die gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen verstoßen haben, und Einziehungen vorzunehmen. Falls Audits der GD AGRI ergeben, dass Sanktionssysteme zu nachsichtig sind, wird dies im Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, und es können Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten angewandt werden.

VIII. Da es sich bei der Maßnahme „Tierschutz“ um keine verpflichtende Maßnahme handelt, obliegt es den Behörden der Mitgliedstaaten, basierend auf ihrer Bedarfsbewertung zu entscheiden, ob sie solche Unterstützung in die Programme aufnehmen. Sie können den Tierschutz auch durch andere – auch auf nationaler Ebene bereitgestellte – Finanzmittel fördern.

Bereits im aktuellen Zeitraum 2014–2020 bietet der Rechtsrahmen die eindeutige Möglichkeit, integrierte Maßnahmen (Maßnahmenkombination) vorzuschlagen. Einige Mitgliedstaaten nutzen diese Option und wenden andere, etwa an Investitionen oder Wissenstransfer gekoppelte Maßnahmen – letztere zur Förderung des Austauschs über bewährte Verfahren im Bereich Tierschutz – an.

IX. Die Kommission veröffentlichte ihren Vorschlag für eine neue GAP nach 2020 und berücksichtige dabei die Ersuchen seitens der Gesetzgeber und Interessenträger, die eine Vereinfachung und Straffung der GAP und auf einen Ersatz der Cross-Compliance durch Konditionalität verlangten. Die Mitgliedstaaten werden über mehr Flexibilität hinsichtlich der Art und Weise, auf die sie die durch die GAP im Rahmen eines neuen Umsetzungsmodells gesetzten Ziele erreichen, verfügen. Die Förderung des Tierschutzes ist derzeit Teil einer weiter gefassten Priorität, die die Organisation der Lebensmittelkette zum Gegenstand hat. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes bietet einen flexiblen Rahmen, der den Mitgliedstaaten ermöglicht, in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip und im Kontext der geteilten Mittelverwaltung zu entscheiden, wie sie Verbesserungen im Tierschutzbereich bestmöglich fördern.

Indem der Tierschutz zu einem der spezifischen Ziele der Entwicklung des ländlichen Raumes 2021–2027 erklärt wurde, sollte der Tierschutz im Kontext der Entwicklung des ländlichen Raumes weiter gestärkt werden.

Die Kommission entwickelt ein Projekt zu Tierschutzindikatoren und Qualitätskontrollen, um die Brauchbarkeit der den Tierschutz betreffenden Indikatoren zu untersuchen. Dazu wird auch eine Überprüfung der Verknüpfungen zwischen dem Cross-Compliance-System und den amtlichen Tierschutzkontrollen sowie der Nachhaltigkeit von Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes zählen.

## **EINLEITUNG**

8. Die Kommission erinnert daran, dass die Liste der Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance von den Gesetzgebern, also durch die Mitgliedstaaten über den Rat und durch das Europäische Parlament, erstellt wird. Darüber hinaus handelt es sich bei der Cross-Compliance nicht um einen Mechanismus zur Durchsetzung sektoraler Rechtsvorschriften, sondern zielt diese auf eine bessere gesellschaftliche Akzeptanz der GAP ab, indem sie auf Anforderungen verweist, die für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Nutzfläche des Betriebs von hinreichender Relevanz sind (siehe Erwägungsgrund 54 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Daraus erklärt sich, warum nicht alle Tierschutz-Anforderungen automatisch Teil der Cross-Compliance sind. In den vergangenen Jahren forderten die Gesetzgeber immer wieder eine Vereinfachung des Cross-Compliance-Mechanismus, was zu einer Kürzung der Liste der Anforderungen führte.

9. Landwirte können die Geschäftsentscheidung treffen, wie sie den Betrieb führen, ob sie z. B. Schweine und Geflügel halten, ohne gleichzeitig auch Felder zu bewirtschaften. Darüber hinaus können auch Landwirte ohne Land der Cross-Compliance unterliegen, wenn Sie Begünstigte bestimmter Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind.

10. Die Kommission weist darauf hin, dass, sollten sektorale Rechtsvorschriften einen höheren Kontrollsatz fordern, dieser Satz anwendbar ist.

## **BEMERKUNGEN**

28. In einigen Fällen gibt es eindeutige Beziehungen zwischen einer Reihe von Maßnahmen und den strategischen Zielen. So etwa hängt das Ziel „*Unterstützung der Mitgliedstaaten und Durchführung von Maßnahmen für eine bessere Compliance*“ eindeutig mit einer Reihe von Maßnahmen für Legehennen, zur Gruppenhaltung von Säuen, zur Schlachtverordnung, zu Tieren beim Transport und zum Schutz von Schweinen zusammen.

Die Tierschutzstrategie beinhaltet eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Durchführbarkeit der Einführung eines vereinfachten EU-Rechtsrahmens. Dies trug zum Erlass der Verordnung über amtliche Kontrollen im Jahr 2017 und der daraus folgenden Benennung des ersten EU-Referenzzentrums für Tierschutz im März 2018 bei.

31. Im Anhang zur Tierschutzstrategie findet sich eine Liste mit Maßnahmen zur Überwachung des Grads der Zielerreichung. Eine Bewertung der EU-Tierschutzpolitik erfolgte im Jahr 2010 und einige der im Anhang der Strategie aufgelisteten Maßnahmen spiegeln strategische Ziele, wie „*Unterstützung der Mitgliedstaaten und Durchführung von Maßnahmen für eine bessere Compliance*“, wider.

Die Kommission räumt ein, dass keine Zielindikatoren zur Messung aller Strategieziele definiert wurden. Ihre Maßnahmen wurden, da sie erst am Beginn des Jahres 2018 abgeschlossen wurden und ihre Auswirkungen noch nicht absehbar sind, noch nicht evaluiert.

Seit 2017 hat die Kommission keine neue formelle Strategie festgelegt. Jedoch wurden verschiedene Maßnahmen zu den folgenden drei Schwerpunktbereichen entwickelt:

- bessere Anwendung von EU-Tierschutzvorschriften,
- Entwicklung und Anwendung freiwilliger Verpflichtungen durch Unternehmen zur weiteren Verbesserung des Tierschutzes,
- Propagierung der EU-Tierschutznormen auf globaler Ebene.

39. Das EU-Pilotprogramm ermöglicht den Dienststellen der Europäischen Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten einen Dialog über die frühzeitigere Findung schnellerer und besserer Antworten auf Fragen zur richtigen Auslegung, Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts. Dieser Dialog folgt, obwohl es sich nicht um ein formelles Vertragsverletzungsverfahren handelt, einem festgelegten Ablauf.

### **Kasten 3 – Langsame Fortschritte bei der Umsetzung bestimmter Empfehlungen der Kommission**

Die Kommission ist der Auffassung, dass zwar relativ viel Zeit verstrich, bis Frankreich die Handbücher für Kontrollen aktualisierte, überprüfte und herausgab, dass aber einige Anweisungen den amtlichen Kontrollorganen zur Verfügung standen und einige Maßnahmen ergriffen wurden, um den erkannten Schwachstellen Rechnung zu tragen. Daher standen die amtlichen Kontrollen in Frankreich nicht notwendigerweise im Widerspruch mit den EU-Anforderungen in diesem Zeitraum. Das französische Handbuch „Überprüfung von Kontrollstellen“ befand sich 2017 noch immer in der Fertigstellungsphase, die französischen Behörden hatten aber schon Überprüfungen an Kontrollstellen durchgeführt. Die GD SANTE verfolgt diese Angelegenheit weiter.

Die Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs wurde in einem weiteren Audit der Kommission im Jahr 2012 weiterverfolgt und wurde in einer Empfehlung dieses Audits übernommen. Die Ausschreibung über die Ausrüstung aller Veterinärdienste in Frankreich wurde am 27. April 2017 durch das französische Landwirtschaftsministerium veröffentlicht. Die Empfehlung wurde geschlossen, als die französischen Behörden Nachweise darüber vorlegten, dass die Ausrüstung beschafft wurde und Anweisungen für das Personal für deren Anwendung entwickelt wurden.

Die Wahrnehmung von Ammoniakgeruch in einem Geflügelstall ist möglich, sogar wenn die vorgeschriebenen Grenzwerte eingehalten werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass, während Änderungsentwürfe zum einschlägigen Beschluss der rumänischen Regierung im Zusammenhang mit seit 2014 gesetzten Folgemaßnahmen präsentiert wurden, die Kommission noch keine Bestätigung dafür erhalten hat, dass diese angenommen wurden. Die GD SANTE verfolgt diese Angelegenheit weiter.

Wie in dem im April 2017 veröffentlichten Länderprofilbericht beschrieben, entwickelte sich die Situation im betreffenden Zeitraum in der Tat erheblich weiter.

- In nachfolgenden Antworten wurden durch die zentrale zuständige Behörde verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen.
- 2016 wurde das Nationale Referenzzentrum für Tierschutz von der zentralen zuständigen Behörde um Unterstützung bei der neuerlichen Überprüfung der Angemessenheit der in der ministeriellen Mitteilung angeführten Grenzwerte ersucht.
- Die zentrale zuständige Behörde gab an, dass sie plane, die vorherigen Werte mit der neuen Auffassung des Nationalen Referenzzentrums in Übereinstimmung zu bringen.

Die Empfehlung wurde aufgrund von Nachweisen geschlossen und dies wird sich im nächsten aktualisierten Länderprofil, das voraussichtlich 2019 veröffentlicht wird, widerspiegeln.

45. Die Kommission ist der Auffassung, dass es sich hierbei um eine komplexe Angelegenheit handelt, die aufgrund der Implikationen im Hinblick auf die verschiedenen religiösen Gemeinschaften einer sorgfältigen Untersuchung bedarf.

Seit 2012 haben neben jenen Mitgliedstaaten, die bereits Maßnahmen eingeführt hatten (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE, SI), einige Mitgliedstaaten strengere nationale Maßnahmen im Bereich Schlachtung ohne Betäubung (BE, EL, DK, LT) beschlossen.

54. Die EU-Rechtsvorschriften zum Tierschutz zielen vorwiegend auf große landwirtschaftliche Betriebe mit Intensivtierhaltung (Schweine, Kälber, Legehennen, Masthühner) ab, deshalb ist es angemessen, dass die Behörden ihre begrenzten Ressourcen für die Kontrolle größerer Betriebe, als für die vielen kleinen Betriebe mit Hinterhofhaltung einsetzen<sup>1</sup>. Diese Entscheidung sollte jedoch in der Risikoanalyse der Mitgliedstaaten gut begründet sein und darf zu keiner Ausnahme von Kontrollen führen.

55. Einige Mitgliedstaaten nutzen Systeme zur Festlegung der Schwerpunkte für Kontrollen der Transportplanung, der Tierverladung und für Unterwegskontrollen. Die Kommission hat andere Mitgliedstaaten über in Österreich, in Dänemark, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich vorgefundene bewährte Verfahren informiert.<sup>2</sup>

57. Während es zutrifft, dass die Durchführung der Risikoanalyse vorwiegend auf lokaler Ebene erfolgt, gibt es doch in Dänemark, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich einige bemerkenswerte Ausnahmen im Hinblick auf Transportkontrollen, wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 55 oben angeführt.

59. In der Praxis hat sich die Prüfung aller Bereiche in einem 5-Jahres-Zyklus mit den verfügbaren Ressourcen als undurchführbar erwiesen. Um aus dieser Sackgasse zu kommen, wurden in einem nicht bindenden Leitliniendokument weitere Orientierungshilfen angeboten. Darin wird erklärt, dass jeder Bereich im Geltungsbereich der amtlichen Lebens- und Futtermittelverordnung berücksichtigt und einer regelmäßigen (jährlichen) Risikobewertung unterzogen werden muss. Der Einbezug eines Bereichs in das regelmäßige Überprüfungsverfahren wird als ausreichend erachtet, um diese Anforderung innerhalb eines 5-Jahres-Zyklus „abzudecken“.

60. Die entsprechenden Auditberichte der Kommission umfassen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wenn die interne Weiterverfolgung unzureichend war. Die Kommission wird diese Empfehlungen im Rahmen der üblichen Verfahren weiterverfolgen.

61. Während Beschwerden zur Identifikation von Problemen nützlich sein können, werden dadurch nicht generell alle Problembereiche identifiziert. Viele Verstöße bleiben potenziellen Beschwerdeführern verborgen; außerdem können Beschwerden Merkmale aufweisen, die eine zu Verzerrungen führen können.

62. Es besteht keine rechtliche Verpflichtung für Mitgliedstaaten, ein zentrales Beschwerderegister zu führen. Das Fehlen eines solchen Registers allein weist nicht darauf hin, dass Informationen aus Beschwerden nicht in geeigneter Weise genutzt wurden oder dass die Entscheidungsfindung nicht auf Informationen bezüglich Tierschutzrisiken (die viele verschiedene Ursachen haben können) basierte.

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel werden etwa in der Präambel der Richtlinie 2008/120/EG die folgenden Erwägungen hervorgehoben: (6) Unterschiede, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, (7) Mindestanforderungen ... um eine rationelle Entwicklung der Erzeugung zu gewährleisten. Diese legen folglich den Schwerpunkt auf größere Produktionsbetriebe.

<sup>2</sup> Siehe Zusammenfassender Bericht 2014-7350, Abschnitt 6.

64. Nicht alle von der Strategie abgedeckten Elemente des Tierschutzes unterliegen der Cross-Compliance und der Entwicklung des ländlichen Raumes, wie etwa der Tiertransport. Daher sind möglichen Synergien zwischen der GAP und den Tierschutzvorschriften insgesamt Grenzen gesetzt.

65. Gemäß dem Prinzip der gemeinsamen Verwaltung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission ermöglichen die Rechtsvorschriften betreffend Cross-Compliance den Mitgliedstaaten zur Begrenzung ihrer administrativen Belastung die Nutzung ihrer bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme anstatt eines eigenen Systems für die Cross-Compliance (siehe Artikel 98 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Es wird nicht festgelegt, wie die Mitgliedstaaten dies genau ausgestalten und was der effizienteste Weg ist.

66. Ein solcher Informationsaustausch wird im Zuge der Cross-Compliance-Audits der GD AGRI überprüft. Wenn Mängel festgestellt werden, werden den Mitgliedstaaten Finanzkorrekturen auferlegt.

70. Die Kommission ist nicht befugt, alle Arten von Tierschutzkontrollen ihren Cross-Compliance-Audits zu unterziehen. Die Tierschutzkontrollen, die von den nationalen Kontrollbehörden außerhalb der einprozentigen Cross-Compliance-Stichprobe durchgeführt werden, basieren auf anderen Vorschriften als der GAP und können deshalb nicht von den Audits der GD AGRI erfasst werden.

Die speziellen Bestimmungen in den Rechtsvorschriften zur Cross-Compliance beziehen sich nur auf Kontrollen, die im Rahmen der Cross-Compliance durchgeführt werden.

Wenn jedoch die Zahlstelle Informationen über mögliche Verstöße, die außerhalb der Cross-Compliance-Kontrollen festgestellt wurden, erhält, können solche Beobachtungen als Grundlage für eine Bewertung und eine mögliche Auferlegung von Cross-Compliance-Sanktionen zu einem späteren Zeitpunkt dienen. Wenn die genannten Verstöße der Zahlstelle berichtet und in der Folge von dieser bewertet werden, werden diese in die Audits der Kommission einbezogen.

73. Gemäß der gemeinsamen Verwaltung bestimmen die Rechtsvorschriften zur Cross-Compliance, dass die Bewertungsschemata von Regionen oder Mitgliedstaaten von den zuständigen nationalen oder regionalen Organen erstellt werden. Jedoch bieten die EU-Rechtsvorschriften einen Rahmen, indem festgestellt wird, dass Sanktionen „*angemessen, wirksam und abschreckend*“ sind (siehe Erwägungsgrund 57 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Außerdem wird in Artikel 99 der genannten Verordnung festgestellt, dass bei der Berechnung der Sanktionen die Schwere, das Ausmaß, die Dauer sowie ein wiederholtes Auftreten und ein möglicher Vorsatz zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus sind insbesondere in den Artikeln 38 bis 40 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 und in den Artikeln 73 bis 75 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 weitere von den Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Sanktionen zu beachtende Einzelheiten festgelegt.

74. Die Kommission ist der Ansicht, dass Kontrollstatistiken für sich genommen nicht als Beweis dafür dienen können, dass ein Kontroll- oder Sanktionssystem unzureichend („nachsichtig“) ist, und dass das Urteil des Gerichts zur Rechtssache T-506/15 (Rn. 224) bedeutet, dass eine niedrige Fehlerquote (nur) dazu dienen kann, ernsthafte Zweifel seitens des Auditors zu untermauern.

Im Hinblick auf die Bemerkung, dass „ein Betrieb, in dem Kontrolleure Verstöße gegen bis zu 30 % der einschlägigen Kontrollpunkte feststellten, als vollständig konform betrachtet wurde“ (Rumänien), ist die Kommission der Ansicht, dass solch spezielle Fälle in ihren Audits untersucht würden.

75. Die Kommission nimmt die Bemerkung des Europäischen Rechnungshofs zur Kenntnis, erinnert jedoch daran, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, Sanktionssysteme „*nach ihrem eigenen Ermessen*“ einzurichten.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Bewertungsschemata der Mitgliedstaaten (wie jenes von Polen) üblicherweise verschiedene Punktezahlen abhängig vom Umfang des Verstoßes, d. h. von der Kombination aus „Schwere“, „Ausmaß“ und „Dauer“, zuordnen. Die Anzahl der Verstöße ist daher nicht immer ausschlaggebend für die Bemessung der Verwaltungssanktion im Rahmen der Cross-Compliance.

Außerdem würden „*nachsichtige*“ Sanktionssysteme (welche nicht der Anforderung entsprechen, dass die Sanktion gemäß Artikel 39 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 grundsätzlich 3 % betragen soll) im Rahmen von Audits der GD AGRI überprüft, siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 76.

76. Die Kommission bestätigt, dass die in der Fußnote zu den Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofes erwähnten Audits Sanktionssysteme enthüllten, die die Anwendung von angemessenen Sanktionen ausschließen (z. B. war in einigen Fällen die Anwendung von 5 %, in anderen Fällen die Anwendung von 3 % oder 5 % nicht möglich). Jedes einzelne dieser Audits hatte eine Finanzkorrektur und eine Aufforderung gegenüber dem Mitgliedstaat, das Sanktionsschema dahin gehend zu überarbeiten, dass dieses die „Schwere“, das „Ausmaß“ und die „Dauer“ aller einschlägigen Cross-Compliance-Anforderungen in angemessener Weise berücksichtigt, zur Folge.

Es soll betont werden, dass es im Sinne der gemeinsamen Verwaltung den Mitgliedstaaten obliegt, Bewertungsschemata zu entwickeln, die der lokalen landwirtschaftlichen Praxis entsprechen. Die Rechtsvorschriften enthalten keine Vorgaben, wie Reduktionen für einzelne Verstöße zu berechnen sind, sondern allgemeine Bestimmungen. Daher müssen die Bewertungsschemata nicht von der Kommission genehmigt werden. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten organisiert die Kommission regelmäßig Expertentreffen, im Zuge derer bewährte Verfahren ausgetauscht werden.

79. Obwohl Tierschutz im Schwerpunktbereich 3A nicht *ausdrücklich* aufgelistet ist, ist dies nicht im Sinne einer Ausklammerung zu verstehen, da das Ziel der Verbesserung des Tierschutzes zur Erreichung des Ziels der Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen beiträgt, welches Teil des Schwerpunktbereichs 3A ist.

80. Mitgliedstaaten oder Regionen erstellen ihre jeweiligen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, basierend auf einer SWOT-Analyse und der Bedarfsbewertung für diesen speziellen Programmbereich. Dadurch decken die Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raumes eine breite Bedarfspalette und nicht nur den Tierschutz ab.

81. Zusätzlich zu Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, für Qualitätsregelungen und für ökologischen Landbau muss auch die Unterstützung durch Wissenstransfer, Schulungen und Beratungsleistungen erwähnt werden. Diese Maßnahmen werden oft mit der Maßnahme 14 „Tierschutz“ kombiniert, um die Landwirte zu sensibilisieren und bewährte Verfahren für ein besseres Tierschutz-Management zu verbreiten.

84. Die Mitgliedstaaten wurden von der Kommission ersucht, Aktionspläne zur Umsetzung des rechtlichen Verbots des Kupierens von Schwänzen zu erstellen. Nordrhein-Westfalen erstellte zu Jahresbeginn 2018 einen Entwurf für einen Aktionsplan, der jetzt die Grundlage für weitere Beratungen auf föderaler, nationaler und EU-Ebene darstellt.

Vorschriften zur Cross-Compliance kommen auch bei Beihilfen für den Tierschutz im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes zur Anwendung, darunter rechtliche Regelungen zum Schutz von Schweinen, deren Nichteinhaltung zu einer Sanktion/Verwaltungssanktion führen sollte.

85. Die Kommission fördert die Kombination mehrerer Verpflichtungen oder sogar mehrerer Maßnahmen (sogenannte integrierte Maßnahmen), um den Tierschutz zu stärken und so sicherzustellen, dass mehrere Parameter gleichzeitig verbessert werden. Jedoch bleibt es

schlussendlich den Mitgliedstaaten überlassen, welche Parameter sie durch die Nutzung von Finanzmitteln zur Entwicklung des ländlichen Raumes und welche sie durch andere Instrumente und Finanzmittel verbessern möchten. Die Begrenztheit der verfügbaren Ressourcen kann auch einer der Gründe für eine Schwerpunktsetzung auf die wichtigsten Parameter sein.

86. Die Mitgliedstaaten gründen die Programmplanung der Maßnahme auf ihrer SWOT-Analyse und auf der Bedarfsbewertung im Sektor. Darüber hinaus wird von ihnen erwartet, die Verpflichtungen für Maßnahme 14 in einer Art und Weise festzulegen, dass ein Ausgangswert definiert und die in landwirtschaftlichen Betrieben gängige Praxis verbessert wird. Die GD SANTE wird standardmäßig vor der Genehmigung einer neuen Tierschutzmaßnahme im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes konsultiert, womit der Ansatz der GD AGRI, wirksame Tierschutzmaßnahmen zu etablieren und jene Bereiche mit dem größten Bedarf prioritär zu behandeln, unterstützt wird.

Betreffend Cross-Compliance ist das Verbot des Kupierens von Schwänzen Teil der Anforderungen und gehört daher zum Ausgangswert für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Jedoch muss festgehalten werden, dass in vielen Mitgliedstaaten insbesondere Betriebe mit intensiver Schweinehaltung allein aufgrund der Tatsache, dass sie nicht automatisch GAP-Begünstigte sind, nicht von der Cross-Compliance erfasst werden. Diese Schweinezuchtbetriebe verfügen meist über keine landwirtschaftliche Nutzfläche. Daher profitieren sie nicht von Direktzahlungen (Säule 1), da diese auf die landwirtschaftliche Nutzfläche abzielen. Diese Betriebe könnten jedoch um Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Säule 2) ansuchen, dies geschähe jedoch auf freiwilliger Basis. Aus diesem Grund kann Cross-Compliance niemals als Werkzeug zur Umsetzung anderer Politiken dienen, da sich ihre Auswirkungen auf GAP-Begünstigte beschränken.

87. Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie die Verpflichtungen für die Maßnahme 14 derart definieren, dass die in landwirtschaftlichen Betrieben übliche Praxis übertroffen wird, und so ein tatsächlicher Mehrwert aufgrund der Beihilfe sichergestellt und eine Überkompensation vermieden wird. Eine solche Struktur der Tierschutzbeihilfen soll die Möglichkeit der Förderung einer Praxis, die im betreffenden Land oder in der betreffenden Region als gängige landwirtschaftliche Praxis gilt, ausschließen.

Was Mitnahmeeffekte betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass Landwirte finanzielle Beihilfen benötigen, um Verpflichtungen zu akzeptieren, die über die grundlegenden Tierschutzanforderungen hinausgehen.

Was potenzielle Überschneidungen mit privaten Qualitätsregelungen betrifft, wird auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 88 verwiesen.

88. Es wird betont, dass die Teilnahme an Qualitätsregelungen nicht notwendigerweise eine Überschneidung mit Maßnahme 14 darstellt, selbst wenn beide Instrumente Managementverpflichtungen abdecken. Dies ist der Fall, wenn die durch verschiedene Instrumente unterstützten Verpflichtungen in quantitativer und/oder qualitativer Hinsicht (im Falle Sardinien) unterschiedlich sind, oder wenn die Entschädigung für angefallene Kosten oder Einkommensverluste aufgrund solcher Verpflichtungen 100 % nicht übersteigt. Bezüglich der Berechnung der Prämien siehe bitte Antwort der Kommission zu Ziffer 90.

Ein solcher Ansatz ermöglicht die Aufteilung der finanziellen Lasten auf verschiedene Werkzeuge und Instrumente, auch wenn dies einen administrativen Mehraufwand für die Behörden bedeutet.

90. Im Zuge der Genehmigung der Programme bewertet die Kommission die Methodik, mittels derer die Zahlungen berechnet werden, sowie den Ausgangswert für die vorgeschlagenen Verpflichtungen, um sicherzustellen, dass diese sich nur auf jene Maßnahmen beziehen, die über

die verpflichtenden Anforderungen und die gängige Praxis hinausgehenden. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem sicherstellen, dass die Berechnungen angemessen sind und von einer funktional unabhängigen Stelle bestätigt oder erstellt werden.

Im Zuge der Audits werden mögliche Überschneidungen mit EU-Finanzmitteln oder nationalen öffentlichen Finanzmitteln als Teil der Überprüfung des Kontrollsystems für alle Maßnahmen oder Verfahren, die einem bestimmten Audit unterzogen werden, überprüft. Eine Auditfeststellung wird von der Kommission in der Gesamtbewertung der korrekten Durchführung der Maßnahmen/des Verfahrens verwendet und Teil des Konformitätsabschlussverfahrens sein und kann in einigen Fällen zu einer Änderung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes führen.

92. Während das gemeinsame Überwachungs- und Evaluierungssystem (CMES) Indikatoren für die Messung der Leistungsfähigkeit der GAP definiert, enthält das aktuelle System keinerlei spezielle Tierschutzindikatoren. Outputindikatoren werden jedoch auf Ebene der Maßnahmen gesammelt und den entsprechenden Schwerpunktbereichen zugeordnet.

Im Hinblick auf die Definition der Monitoringindikatoren und ihre Kosteneffizienz ist ein ausgewogenes Verhältnis erforderlich. Die Bewertung der Gesamtergebnisse von Maßnahmen muss im Kontext der Evaluierung gesehen werden, für die die CMES-Indikatoren nur eine unterstützende Funktion haben, und es den Mitgliedstaaten freisteht, weitere Indikatoren zu definieren.

93. Die Bewertung der Beihilfen für den Tierschutz erfolgt am besten im Zuge der Evaluierung. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 wurde eine Bewertungszusammenfassung der Effekte der „Tierschutzzahlungen“ gemäß Maßnahme 215 erstellt, basierend auf Ex-post-Bewertungen der Mitgliedstaaten, die die Maßnahme durchgeführt haben. Zusammen mit der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststelle soll die Bewertung im letzten Quartal 2018 veröffentlicht werden.

95. Die Maßnahme 215 „Tierschutz“ wurde in 11 Mitgliedstaaten (30 Regionen) durchgeführt. Die ELER-Gesamtausgaben beliefen sich auf 1 Mrd. EUR. Die Zusammenfassung der Ex-post-Bewertungen beurteilte die Wirkung der Maßnahmen als begrenzt, teilweise aufgrund der geringen Zahl an Regionen, in denen die Maßnahme durchgeführt wurde.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

99. Die Tierschutzstrategie beinhaltete eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Durchführbarkeit der Einführung eines vereinfachten EU-Rechtsrahmens. Dies trug zum Erlass der Verordnung über amtliche Kontrollen im Jahr 2017 und der daraus folgenden Benennung des ersten EU-Referenzzentrums für Tierschutz im März 2018 bei.

Die Kommission räumt ein, dass die Strategie keine Zielindikatoren zur Messung aller Strategieziele (siehe Antwort der Kommission auf die Absätze 28 und 31) enthielt. Die Maßnahmen wurden, da sie erst am Beginn des Jahres 2018 abgeschlossen wurden und ihre Auswirkungen noch nicht absehbar sind, noch nicht evaluiert.

Seit 2017 hat die Kommission verschiedene Aktivitäten im Hinblick auf die drei folgenden Schwerpunktbereiche gesetzt:

- bessere Anwendung von EU-Tierschutzvorschriften,
- Entwicklung und Anwendung freiwilliger Verpflichtungen durch Unternehmen zur weiteren Verbesserung des Tierschutzes,
- Propagierung der EU-Tierschutznormen auf globaler Ebene.

100. Die Kommission ist der Auffassung, dass es sich bei der Schlachtung ohne Betäubung um eine komplexe Angelegenheit handelt, die aufgrund der Implikationen im Hinblick auf die verschiedenen religiösen Gemeinschaften einer sorgfältigen Untersuchung bedarf.

### **Empfehlung 1 – Strategischer Rahmen für die Tierschutzpolitik der Kommission**

a) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 1 a) und plant eine Bewertung der Tierschutzstrategie 2012. Der Zeitrahmen für eine solche Bewertung muss auf die für eine solch komplexe Aufgabe vorhandenen Ressourcen abstellen und berücksichtigen, dass die Auswirkungen aller Maßnahmen noch nicht absehbar sind.

b) Die Kommission akzeptiert Empfehlung 1 b). Sie wird umgesetzt, indem Bereiche oder Sektoren festgelegt werden und eine Methodik entwickelt wird, um die Leistungen der Mitgliedstaaten zu vergleichen.

c) Die Kommission akzeptiert Empfehlung 1 c).

102. Der Zeitrahmen, innerhalb dessen Fortschritte in den Mitgliedsstaaten erzielt werden können, hängt von der Art der erforderlichen Maßnahmen ab. Die Kommission wird diese Angelegenheiten weiterhin überwachen und verfolgen.

Siehe die Antworten der Kommission auf Kasten 3 und Absätze 59 bis 62.

### **Empfehlung 2 – Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission im Bereich der Einhaltung von Vorschriften**

a) Die Kommission akzeptiert Empfehlung 2 a). Vereinbarungen über Folgemaßnahmen aufgrund von Auditempfehlungen und zur Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften bestehen bereits.

Die Kommission verfügt im Hinblick auf Folgemaßnahmen aufgrund von Auditempfehlungen bereits seit 2005 über systematische Verfahren und es können im Falle fortdauernder Verstöße gegen EU-Vorschriften abgestufte Durchsetzungsmaßnahmen angewandt werden. Die Wirksamkeit der Verfahren wird regelmäßig überprüft.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass noch Fortschritte möglich sind hinsichtlich der Verringerung der Zeitspanne bis zur Setzung zufriedenstellender Maßnahmen in Reaktion auf ihre Auditempfehlungen sowie hinsichtlich der Durchsetzung von Rechtsvorschriften, insbesondere solcher, die schon längere Zeit in Kraft sind.

Aus diesem Grund arbeitet die Kommission daran, ihre Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften im Lebensmittel- und Gesundheitsbereich zu verbessern, was natürlich auch die Folgemaßnahmen aufgrund von Auditempfehlungen der Kommission mit einschließt.

b) Die Kommission akzeptiert Empfehlung 2 b) und wird mit den Mitgliedstaaten mögliche Verbesserungen im TRACES-System erörtern, um die Erstellung der Risikoanalysen für Kontrollen beim Transport lebender Tiere durch die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

### **Empfehlung 3 - Verbesserung der Koordinierung zwischen den amtlichen Kontrollen und der Cross-Compliance**

Die Kommission weist Empfehlung 3 a) zurück.

Die Kommission ist der Meinung, dass in jenen Fällen, in denen die vom Rechnungshof erwähnten amtlichen Kontrollen genutzt wurden, um eine Mindestquote von 1 % an Begünstigten zu erreichen, die auf die Einhaltung der Cross-Compliance (Artikel 68 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014) kontrolliert werden, werden diese in der Tat den Audits der GD AGRI unterzogen und wird die einschlägige Berichterstattung unter anderem auch auf Vollständigkeit überprüft. In jenen Fällen

jedoch, in denen die amtlichen Kontrollen über den Mindestkontrollsatz hinaus, also außerhalb des Cross-Compliance-Rahmens, durchgeführt werden, besteht keine rechtliche Verpflichtung für die Kontrolleure, ihre Feststellungen im Hinblick auf Cross-Compliance-Vorschriften zu qualifizieren und zu bewerten und diese in der Folge zu berichten. Daher können, außer die Ergebnisse wurden berichtet, solche Kontrollen oder kann die Vollständigkeit der Berichterstattung darüber, nicht den Audits der GD AGRI unterzogen werden.

b) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird diese im Rahmen der Expertengruppe zur Cross-Compliance weiterverfolgen.

104. Die Förderung des Tierschutzes ist Teil einer weiter gefassten Priorität hinsichtlich der Organisation der Lebensmittelkette. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes bietet einen flexiblen Rahmen/ein Instrumentarium, der bzw. das den Mitgliedstaaten ermöglicht, in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip und im Kontext der gemeinsamen Verwaltung, zu entscheiden, wie sie Verbesserungen im Tierschutzbereich in Übereinstimmung mit den politischen Zielen der EU und dem speziellen Kontext, dem Potenzial und den Bedürfnissen des Mitgliedstaates/der Region bestmöglich fördern. Beinahe ein Drittel aller Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2014–2020 beinhalten diese Maßnahmen und geben die Anzahl der Begünstigten, die Beihilfen erhalten, an.

Was Mitnahmeeffekte betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass Landwirte finanzielle Beihilfen benötigen, um Verpflichtungen zu akzeptieren, die über die grundlegenden Tierschutzanforderungen hinausgehen. Der Aufbau der Maßnahme basiert auf dem Prinzip, dass nur Aktionen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen, im Rahmen der Tierschutzmaßnahme unterstützt und so Mitnahmeeffekte verhindert werden.

Die Kommission wird weiterhin bewährte Verfahren und Beispiele für Verbesserungen des Tierschutzes auch durch eine gute Kombination mit anderen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, insbesondere Wissenstransfer und Training sowie Investitionen, verbreiten.

#### **Empfehlung 4 - Nutzung der Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Umsetzung von Tierschutzzielen**

a) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, welche auf die Praxis im aktuellen Programmplanungszeitraum aufbaut.

Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie die Verpflichtungen für die Maßnahme 14 derart definieren, dass ein Ausgangswert festgelegt, die übliche Praxis übertroffen und so ein tatsächlicher Mehrwert aufgrund der Beihilfe sichergestellt und eine Überkompensation vermieden wird. Die Kommission wird weiterhin – im Falle von Programmänderungen oder einer Neueinführung der Maßnahme im aktuellen Programmplanungszeitraum – die Mitgliedstaaten ermutigen, diese Maßnahmen umzusetzen, insbesondere in Sektoren mit dem größten Bedarf. Beispielsweise tragen alle Maßnahmen im Schweinesektor auch zu einer Verbesserung der Einhaltung der entsprechenden Richtlinie bei. Die GD SANTE wird standardmäßig vor der Genehmigung einer neuen Tierschutzmaßnahme im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes konsultiert.

Indem der Tierschutz zu einem der spezifischen Ziele der Entwicklung des ländlichen Raumes 2021–2027 erklärt wurde, sollte der Tierschutz im Kontext der Entwicklung des ländlichen Raumes weiter gestärkt werden.

b) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung, den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf zusätzliche (d. h. nicht verpflichtende) Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für die Tierschutzmaßnahme zu fördern. Es sei darauf hingewiesen, dass die Vorschläge für die GAP im Zeitraum nach 2020 das spezifische Ziel einschließen: „Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den

Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz gerecht wird“ und einen Kernindikator O.16 – „Anzahl der Großvieheinheiten, für die Unterstützung für Tierschutz, Gesundheit oder verstärkte Biosicherheitsmaßnahmen gewährt wird“. Zusätzlich enthält der Vorschlag einen üblichen Ergebnisindikator R.38 – „Verbesserung des Tierschutzes: Anteil der Großvieheinheiten, für die geförderte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes durchgeführt wurden“. Daher kann sich die Kommission dazu verpflichten, den Austausch bewährter Verfahren und Indikatoren für den Tierschutz in Zukunft zu fördern.

c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, die auf die Praxis im aktuellen Programmplanungszeitraum aufbaut.

Die Website des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) enthält zahlreiche Beispiele bewährter Verfahren für Projekte zur Verbesserung des Tierschutzes, einschließlich Investitionsprojekte ([https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare\\_de](https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_de)).

Indem der Tierschutz zu einem der spezifischen Ziele der Entwicklung des ländlichen Raumes 2021–2027 erklärt wurde, sollte der Tierschutz im Kontext der Entwicklung des ländlichen Raumes weiter gestärkt werden. Im Kontext des neuen, für die GAP nach 2020 vorgeschlagenen Umsetzungsmodells ist die Kommission gegenwärtig nicht in der Lage, spezifischere Verpflichtungen hinsichtlich Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten einzugehen.

<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	13.9.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	12.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	3.10.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	8.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1155-0 doi:10.2865/03696 QJ-AB-18-026-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1162-8 doi:10.2865/709332 QJ-AB-18-026-DE-Q

Die Tierschutznormen der EU, die bereits seit Jahrzehnten in Kraft sind, gehören zu den weltweit strengsten Normen in diesem Bereich, und die Tierschutzziele sind in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verankert. Die jüngste Tierschutzstrategie der Kommission soll dazu beitragen, Problemen mit der Einhaltung der Vorschriften zu begegnen und die Synergien mit der GAP zu verbessern. Der Hof stellte fest, dass die Maßnahmen der EU zur Verbesserung des Tierschutzes zwar in einigen Bereichen erfolgreich waren, bei ihrer Umsetzung jedoch Verzögerungen auftraten und in bestimmten Bereichen weiterhin Schwachstellen bestanden, die Tierschutzprobleme in den landwirtschaftlichen Betrieben, beim Transport und bei der Schlachtung betrafen. Der Hof unterbreitet Empfehlungen zum strategischen Rahmen, zu den Maßnahmen der Kommission in den Bereichen Durchsetzung und Orientierungshilfe, die der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Vorschriften dienen, sowie zu Maßnahmen für eine stärkere Verknüpfung zwischen Tierschutz und Agrarpolitik.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.