



Brüssel, den 30.6.2021  
C(2021) 4747 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „End the Cage Age“**

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „End the Cage Age“

#### 1. EINLEITUNG: DIE BÜRGERINITIATIVE

Im Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative (EBI) gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union können eine Million oder mehr Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach ihrer Ansicht eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Detaillierte Bestimmungen zur EBI sind in der Verordnung (EU) Nr. 2019/788<sup>1</sup> (EBI-Verordnung) festgelegt.

„End the Cage Age“ (Schluss mit der Käfighaltung) ist die sechste Europäische Bürgerinitiative, welche die Schwellenwerte erreicht hat<sup>2</sup>. Sie fordert die Kommission auf, folgende Maßnahmen in Bezug auf die Behandlung von Nutztieren zu ergreifen:

*„Hunderte Millionen von Nutztieren in der EU werden für den größten Teil ihres Lebens in Käfigen gehalten. Das verursacht großes Leid. Wir fordern die Europäische Kommission auf, diese unmenschliche Behandlung von Nutztieren zu beenden.*

*Käfighaltung fügt jedes Jahr einer enormen Zahl von Nutztieren großes Leid zu. Käfighaltung ist grausam und unnötig, da eine tiergerechtere Haltung ohne Käfige rentabel möglich ist.*

*Die Kommission wird daher ersucht, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, wonach Folgendes verboten wird:*

- *Käfige für Legehennen, Kaninchen, Junghennen, Masthähnchen, Legetiere, Wachteln, Enten und Gänse,*
- *Abferkelbuchten für Sauen,*
- *Kastenhaltung von Sauen, soweit nicht bereits verboten,*
- *Einzelboxen für Kälber, soweit nicht bereits verboten.*“<sup>3</sup>

Die Organisatoren erläuterten die Ziele der Initiative ausführlich in einer Sitzung mit der Kommission am 30. Oktober 2020 und einer öffentlichen Anhörung, die das Europäische Parlament am 15. April 2021 veranstaltete. Am 10. Juni 2021 führte das Europäische

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55).

<sup>2</sup> Der Anhang enthält weitere verfahrenstechnische Einzelheiten zur Initiative, einschließlich der erforderlichen Schwellenwerte und der Anzahl der Unterstützungsbekundungen.

<sup>3</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de)

Parlament eine Plenardebatte über diese Bürgerinitiative und nahm eine Entschließung<sup>4</sup> an, in der der Standpunkt des Parlaments dargelegt wird.

In dieser Mitteilung werden die rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die Initiative, ihr geplantes Vorgehen, die jeweiligen Gründe hierfür und der vorgesehene Zeitplan gemäß Artikel 15 Absatz 2 der EBI-Verordnung dargelegt.

## **2. HINTERGRUND**

Diese Bürgerinitiative spiegelt die Forderung nach einem Übergang zu ethischeren und nachhaltigeren Bewirtschaftungssystemen wider, der unter anderem auf der Grundlage neuer Tierschutzvorschriften erreicht werden soll. Auf diese Forderung einzugehen, hat für die Kommission hohe Priorität, wie sie im europäischen Grünen Deal<sup>5</sup> und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“<sup>6</sup> deutlich gemacht hat. Nach Angaben der Initiative werden in der EU derzeit 300 Millionen Tiere in Käfigen gehalten.

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden Tiere als fühlende Wesen definiert. Als wichtiger Importeur von Lebensmitteln trägt die EU moralische Verantwortung dafür, dass die landwirtschaftlichen Haltungsbedingungen für Tiere ihren eigenen Grundsätzen entsprechen, auch bei den Lebensmitteln, die sie importiert.

Die schrittweise Abschaffung der Käfighaltung begann vor 22 Jahren, als neue Rechtsvorschriften für die Legehennenhaltung in Kraft traten. Wissenschaftliche Analysen belegten den positiven Nutzen dieses Ansatzes auch für andere Tierarten wie Kälber und Schweine, für die in den Jahren 1997 und 2001 entsprechende Teilverbote eingeführt wurden.

### **2.1 Bestehender Rechtsrahmen für den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere**

Seit der Annahme der ersten EU-Rechtsvorschriften zum Tierschutz im Jahr 1974 hat sich die Tierschutzgesetzgebung der EU weiterentwickelt und ihr Anwendungsbereich hat sich vergrößert. Der derzeitige Rechtsrahmen für die Haltung von Nutztieren besteht aus einer allgemeinen Richtlinie<sup>7</sup> über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere. Darin werden allgemeine Grundsätze festgelegt, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, strengere Vorschriften zu erlassen, sofern diese mit den EU-Vorschriften vereinbar sind. Ergänzend zur allgemeinen Richtlinie wird das Wohlergehen von Legehennen, Masthähnchen, Kälbern und Schweinen durch vier sektorspezifische Richtlinien geregelt.

---

<sup>4</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0296\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0296_DE.html)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_de)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/food/farm2fork\\_en](https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en)

<sup>7</sup> Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23).

Die allgemeine Richtlinie sieht vor, dass die Bewegungsfreiheit der Tiere nicht so eingeschränkt werden darf, dass dem Tier unnötige Leiden oder Schäden zugefügt werden. Darüber hinaus schreibt sie vor, dass ein Tier, das ständig oder regelmäßig angebunden oder angekettet ist, oder sich ständig oder regelmäßig in Haltungssystemen befindet, über einen Platz verfügen muss, der seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist. Die Haltung von Tieren in Käfigen ist somit zulässig, unterliegt allerdings bestimmten Bedingungen.

Die sektorspezifischen Richtlinien enthalten bestimmte Vorschriften über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit:

- Bei **Legehennen** wurde mit der im Jahr 1999 beschlossenen Rechtsvorschrift für die Legehennenhaltung die Verwendung von nicht ausgestalteten Käfigen („Batterie“) in der EU mit einer Übergangsfrist von insgesamt 12 Jahren in zwei Stufen verboten: ab 2003 mussten erstmals in Betrieb genommene Käfige ausgestaltet sein, und ab 2012 war die Haltung von Legehennen in nicht ausgestalteten Käfigen für alle Betriebe in der EU untersagt. Heutzutage können Legehennen in „ausgestalteten“ Käfigen gehalten werden, die ihnen z. B. das Sitzen auf Sitzstangen und das Scharren ermöglichen<sup>8</sup>,
- seit dem Jahr 2013 müssen weibliche **Schweine** (Sauen) für einen Zeitraum, der vier Wochen nach dem Decken (Paarung mit Eber oder Besamung) beginnt und eine Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin endet, in Gruppen gehalten werden. Für den Rest der Zeit (d. h. in der Woche vor dem zu erwartenden Abferkeln und in den 4 Wochen nach dem Decken) wird im Einklang mit den geltenden EU-Rechtsvorschriften ein großer Teil der Jungsauen und Sauen in der EU regelmäßig in „Abferkelbuchten“ und „Kastenständen“ gehalten<sup>9</sup>, und
- seit dem Jahr 2007 darf ein **Kalb** über acht Wochen nicht mehr in einer Einzelbucht abgesondert werden. Bis zu diesem Alter ist jedoch die Einzelhaltung von Kälbern nach den Bedingungen des anwendbaren Unionsrechts möglich<sup>10</sup>.

Für die anderen in der Europäischen Bürgerinitiative genannten Tiere gibt es keine spezifischen EU-Tierschutzvorschriften.

Die Forderung nach der Abschaffung der Käfighaltung steht im Einklang mit den aktuellen Entwicklungen, da mehrere Mitgliedstaaten bereits ein vollständiges oder teilweises Verbot von Käfigen eingeführt haben:

---

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5).

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7).

### **Ausgestaltete Käfige für Legehennen:**

- *in Österreich und Luxemburg verboten,*
- *in Frankreich für neue oder umgebaute landwirtschaftliche Betriebe verboten,*
- *in Deutschland ab 2025, in Tschechien ab 2027, in Belgien (Wallonien) ab 2028 und in der Slowakei ab 2030 verboten.*

### **Kastenhaltung und Abferkelbuchten:**

- *in Schweden verboten,*
- *Abferkelbuchten sind in Deutschland ab dem Jahr 2036 für maximal fünf Tage pro Abferkelzeit zulässig,*
- *Verbot von Kastenhaltung ab 2029 in Deutschland,*
- *Verbot von Kastenhaltung ab dem Zeitpunkt des Absetzens in Dänemark voll wirksam ab dem Jahr 2035,*
- *Verbot von Kastenhaltung vier Tage nach der Besamung in den Niederlanden und zehn Tage nach der Besamung in Österreich.*

### **Käfige für Kaninchen:**

- *Verbot für Mastkaninchen in Österreich, Deutschland und den Niederlanden,*
- *Verbot von nicht ausgestalteten Käfigen für Mastkaninchen seit dem Jahr 2016 und ausgestalteten Käfigen für Mastkaninchen und weibliche Zuchttiere in Flandern (Belgien) ab dem Jahr 2025,*
- *besondere Anforderungen an die Kaninchenhaltung in Deutschland, den Niederlanden und Schweden, z. B. Haltung mindestens paarweise (Mastkaninchen), geeignetes Nagematerial, Zugang zu Raufutter, Zugang zu einer erhöhten Bodenfläche.*

## **2.2 Derzeitiger unionspolitischer Kontext**

Am 11. Dezember 2019 nahm die Kommission eine Mitteilung zum **europäischen Grünen Deal**<sup>11</sup> an, einer umfassenden Strategie, mit welcher der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft gelingen soll, die alle Dimensionen der Nachhaltigkeit, einschließlich des Tierwohls, berücksichtigt.

Am 20. Mai 2020 nahm die Kommission (im Rahmen des Grünen Deals) die Strategie **„Vom Hof auf den Tisch“**<sup>12</sup> an, die ein Konzept für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem umfasst. Mit der Strategie will die Kommission nicht nur sicherstellen, dass Lebensmittel in der EU sicher, nahrhaft und hochwertig sind, sondern dass sie auch in puncto Nachhaltigkeit globale Maßstäbe setzen. Das Tierwohl spielt eine herausragende Rolle in der Nachhaltigkeitsagenda, und die Strategie beinhaltet die **Zusage der Kommission, nach einer Bewertung (Eignungsprüfung) der geltenden Rechtsvorschriften und einer Folgenabschätzung bis Ende 2023 Gesetzgebungsvorschläge** zur Überarbeitung der EU-Tierschutzvorschriften **vorzulegen**. Ziel ist es, das Tierwohl zu stärken, den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften auszuweiten, sie mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen in Einklang zu bringen und die Durchsetzung zu erleichtern.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de)

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/food/farm2fork\\_en](https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en)

Darüber hinaus kündigte die Kommission in ihrer Strategie an, dass sie

- prüfen wird, ob sich der Mehrwert der Produkte aus artgerechter Haltung entlang der Lebensmittelkette besser durch Tierwohlkennzeichnungen vermitteln lässt, und
- einen Rahmen für Nachhaltigkeitskennzeichnungen bei Lebensmittel vorschlagen wird.

In der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wird die Rolle der **gemeinsamen Agrarpolitik** (GAP) bei der Unterstützung des Übergangs zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen anerkannt. Im Rahmen und je nach Ausgang des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur GAP ist ab dem Jahr 2023 ein neues System vorgesehen, mit dem die Mitgliedstaaten künftig „**Öko-Regelungen**“<sup>13</sup> nutzen können, um den Übergang zu einem besseren Tierschutz<sup>14</sup> zu unterstützen. Öko-Regelungen bieten Landwirten Unterstützung in Form von Bewirtschaftungsverpflichtungen, die ihnen einen Ausgleich für zusätzliche Kosten oder Einkommensverluste im Zusammenhang mit aktualisierten Normen bieten, die über die verbindlichen Anforderungen hinausgehen. Die Öko-Regelungen werden vollständig aus dem allgemeinen Unionshaushalt finanziert.

Im Rahmen des **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums** (ELER) bestehen auch nach 2022 die gleichen Möglichkeiten zur Unterstützung des Tierschutzes wie im Rahmen der GAP von 2014 bis 2022. Für aus dem ELER finanzierte Projekte („Interventionen“) ist eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich. Die Unterstützung aus dem ELER wird in Form von Bewirtschaftungsverpflichtungen gewährt, mit denen zusätzliche Kosten oder Einkommensverluste der Landwirte im Zusammenhang mit Verpflichtungen für aktualisierte Standards, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen, und Investitionen für eine artgerechtere Haltung gedeckt werden. Inwieweit die Förderung aus dem ELER und den Öko-Regelungen für den Tierschutz genutzt wird, hängt von den Bedürfnissen und der Prioritätensetzung der Mitgliedstaaten ab.

Weitere Interventionsmöglichkeiten im Rahmen des ELER und der Öko-Regelungen betreffen die Unterstützung für:

- Bildung und Beratung,
- Umstellung auf ökologische/biologische Bewirtschaftungsmethoden und Beibehaltung dieser Methoden,
- Qualitätsregelungen und

---

<sup>13</sup> Öko-Regelungen betreffen Prämienzahlungen in der Landwirtschaft, die zur Schonung von Umwelt und Klima sowie zum Tierwohl beitragen sollen, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Eco-schemes/de>.

<sup>14</sup> Die Liste der potenziellen landwirtschaftlichen Verfahren, die durch Öko-Regelungen gefördert werden könnten, ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf).

- Zusammenarbeit und Innovation zwischen Akteuren der Lebensmittelkette im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit (EIP-AGRI)<sup>15</sup>.

Der Tierschutz soll eines der spezifischen Ziele der GAP für den Zeitraum 2023–2027 werden<sup>16</sup>. Auf der Grundlage einer SWOT-Analyse (Analysen der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken) bewertet jeder Mitgliedstaat seine Situation und seine spezifischen Bedürfnisse, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung des Tierwohls und die Verringerung des Einsatzes antimikrobieller Stoffe. Auf dieser Grundlage konzipieren alle Mitgliedstaaten Interventionen, die in einen **nationalen GAP-Strategieplan** aufzunehmen sind (der nach Genehmigung durch die Kommission ab Anfang 2023 greift), in dem auch eine Strategie für die Kombination verschiedener GAP-Instrumente dargelegt wird. Zur Messung und Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der Pläne werden eigene Kennzahlen verwendet.

Die Einhaltung verbindlicher tierschutzrechtlicher Vorgaben<sup>17</sup> bleibt auch in Zukunft eine der Voraussetzungen dafür, dass die Landwirte volle GAP-Direktzahlungen und bestimmte (jährliche) Zahlungen im Rahmen des ELER erhalten, auch für den Tierschutz.

Die Kommission hat im Dezember 2020 Empfehlungen zu den nationalen GAP-Strategieplänen angenommen. Diese Empfehlungen, die spezifisch an jeden Mitgliedstaat gerichtet sind, umfassen auch Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlergehens landwirtschaftlicher Nutztiere<sup>18</sup>.

Um die Mitgliedstaaten bei der Formulierung von Interventionen gemäß den Empfehlungen zu unterstützen, hat die Kommission kürzlich eine Studie über GAP-Maßnahmen und -Instrumente zur Förderung des Tierschutzes und zur Verringerung des Einsatzes antimikrobieller Mittel in Auftrag gegeben<sup>19</sup>. Ihr Abschluss wird für Oktober 2021 erwartet.

## 2.3 Wissenschaftlicher Hintergrund und laufende Projekte

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about>

<sup>16</sup> Das Gesetzgebungsverfahren zur GAP-Reform ist noch nicht abgeschlossen. Die Beschreibung der wichtigsten Aspekte des Tierwohls unterliegt daher der endgültigen Einigung der gesetzgebenden Organe.

<sup>17</sup> Sogenannte „Cross-Compliance“ im Rahmen der GAP seit 2003. Dies wird nicht systematisch vor der Auszahlung kontrolliert, allerdings sind nachträgliche Cross-Compliance-Kontrollen vor Ort für mindestens 1 % der Begünstigten verpflichtend. Dies ist ein wirksames Instrument, um die Begünstigten für die Tierschutzanforderungen zu sensibilisieren, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_de).

<sup>18</sup> Die Empfehlungen sind eigens auf die einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten. Ihr Zweck ist es, jeden Mitgliedstaat bei der Ausarbeitung seines nationalen GAP-Strategieplans zu unterstützen, indem die Schlüsselbereiche ermittelt werden, auf die er sich konzentrieren sollte, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans\\_en#cap-strategic-plans-recommendations](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans_en#cap-strategic-plans-recommendations).

<sup>19</sup> *Bewertungsstudie über GAP-Maßnahmen und -Instrumente zur Förderung des Tierwohls und zur Verringerung des Einsatzes antimikrobieller Mittel* (AGRI-2020-0319, erwartet im Oktober 2021).

Neben ethischen Erwägungen steigert ein besserer Tierschutz die Tiergesundheit und verringert den Bedarf an Medikamenten, wodurch die mögliche Auslösung gegen antimikrobielle Stoffe resistenter Mikroorganismen verlangsamt und die Lebensmittelqualität verbessert wird. Darüber hinaus wird durch den Abbau von Stress bei Legehennen die Prävalenz von Salmonellen in Herden gesenkt. Das Wohlergehen von Mensch und Tier ist untrennbar verknüpft.

In den letzten 20 Jahren hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA), das wichtigste wissenschaftliche Beratungsgremium der Kommission in diesem Bereich, Gutachten abgegeben, die sich unter anderem mit dem Wohlergehen von Legehennen und Schweinen befassen. Derzeit arbeitet die EFSA an weiteren wissenschaftlichen Bewertungen der Käfige für die Tierarten und -kategorien, die unter die Bürgerinitiative fallen. Diese werden in den Jahren 2022 und 2023 zur Verfügung stehen. Ein aktuelles Gutachten der EFSA gibt den derzeitigen Kenntnisstands in Bezug auf Kaninchen wieder<sup>20</sup>.

Kürzlich veröffentlichte wissenschaftliche Studien belegen, dass es alternative sehr leistungsfähige Bewirtschaftungssysteme gibt, bei denen keine Käfige eingesetzt werden. Darüber hinaus kommt eine kürzlich für den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments (PETI) erstellte Studie<sup>21</sup> zu dem Schluss, dass käfiglose Haltungssysteme für Legehennen wirtschaftlich, ökologisch und sozial mit ausgestatteten Käfigsystemen vergleichbar sind. Eine weitere Studie<sup>22</sup> bietet einen Überblick über die wissenschaftliche Forschung zur Käfighaltung von Legehennen, Sauen, Kaninchen, Enten, Gänsen, Kälbern und Wachteln. Sie beschreibt die Auswirkungen der Käfighaltung und der Haltung in alternativen Bewirtschaftungssystemen auf das Wohlergehen. In anderen Berichten werden die Herausforderungen in den Bereichen Umwelt und Wohlergehen, die Chancen und möglichen Folgen weiterer Verbesserungen des Tierschutzes und der Beendigung des Einsatzes von Käfigen bei der Produktion bestimmter Nutztiere in der EU dargelegt<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> EFSA, Wissenschaftliches Gremium für Tiergesundheit und Tierschutz (AHAW), *Health and welfare of rabbits farmed in different production systems (Gesundheit und Wohlergehen von in unterschiedlichen Produktionssystemen gehaltenen Kaninchen)*, wissenschaftliches Gutachten (EFSA-Q-2019-00593), angenommen am 21. November 2019, <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/5944>.

<sup>21</sup> *End the cage age: looking for alternatives — overview of alternatives to cage housing and the impact on animal welfare and other aspects of sustainability (End the cage age: Auf der Suche nach Alternativen – Überblick über Alternativen zur Käfighaltung und Auswirkungen auf das Tierwohl und andere Aspekte der Nachhaltigkeit)* (30.11.2020), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282020%29658539](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282020%29658539) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658539/IPOL\\_STU\(2020\)658539\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658539/IPOL_STU(2020)658539_EN.pdf)

<sup>22</sup> *Compassion in World Farming (21.2.2021), Scientific briefing on caged farming – overview of scientific research on caged farming of laying hens, sows, rabbits, ducks, geese, calves and quail (Wissenschaftliches Briefing zur Käfighaltung – Überblick über die wissenschaftliche Forschung zur Käfighaltung von Legehennen, Sauen, Kaninchen, Enten, Gänsen, Kälbern und Wachteln)*; <https://www.ciwf.eu/media/7444223/ciwf-february-2021-scientific-briefing-on-caged-farming.pdf>.

<sup>23</sup> *Z. B. Assessment of environmental and socio-economic impacts of increased animal welfare standards — transitioning towards cage-free farming in the EU (Bewertung der ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen verbesserter Tierschutznormen)*, Bericht über politische Maßnahmen;

Verschiedene laufende (teilweise von der EU finanzierte) Forschungs- und Innovationsprojekte befassen sich mit dem Tierschutz, insbesondere mit der Landwirtschaft mit geringem Produktionsmitteleinsatz<sup>24</sup>, ökologischer Landwirtschaft, Präzisionslandwirtschaft<sup>25</sup> und stärker auf den Tierschutz ausgerichtete Praktiken in der intensiven Landwirtschaft. Obwohl bisher noch keine Projekte speziell auf die Abschaffung der Käfighaltung ausgerichtet waren, befassen sich einige durch Horizont 2020 finanzierte Projekte des CORE<sup>26</sup> Organic Cofund<sup>27</sup> mit einer Tierhaltung, die den natürlichen Bedürfnissen der Tiere entspricht, und damit zusammenhängenden Themen; Dazu gehören:

- das POWER-Projekt, bei dem die gleichzeitige Verbesserung in den Bereichen Haltung und Management von Schweinen untersucht wird, einschließlich Untersuchungen zum Einfluss unterschiedlich gestalteter Abferkelbuchten, der Genetik der Sauen und Managementstrategien auf die Saugferkelmortalität und die Gesundheit von Absetzferkeln, und
- GroupHouseNet<sup>28</sup>, eine COST-Maßnahme mit dem Ziel, der Viehwirtschaft in der EU die Innovationen bei der Zucht und Haltung von Schweinen und Geflügel bereitzustellen, die sie für einen erfolgreichen Übergang zu großen Gruppenhaltungssystemen benötigt, in denen es nicht des schmerzhaften Schwanzkupierens und Schnabelstutzens bedarf.

*Horizont Europa*, das neue Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation, wird im Zeitraum 2021-2027 weitere Unterstützung leisten, insbesondere im Interventionsbereich „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Gebiete“<sup>29</sup>.

## 2.4 Sozialer und wirtschaftlicher Kontext

Immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher fordern tierschutzgerechte Bewirtschaftungsmethoden und Informationen, die ihnen die Identifizierung von Erzeugnissen erleichtern, die unter einer artgerechten Tierhaltung produziert werden<sup>30</sup>.

---

<https://ieep.eu/publications/assessment-of-environmental-and-socio-economic-impacts-of-increased-animal-welfare-standards>;

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *Der Beruf des Landwirts angesichts des Rentabilitätsdrucks*, Stellungnahme (verabschiedet am 18.7.2019).

<sup>24</sup> Eine „Landwirtschaft mit geringem Produktionsmitteleinsatz“ umfasst in Bezug auf Tierhaltung „extensive“ Landwirtschaft, Zugang zum Freien, die Nutzung örtlicher Rassen usw., was potenziell zu einem besseren Tierwohl und einem geringeren Einsatz von Antibiotika führt.

<sup>25</sup> „Präzisionslandwirtschaft“ bezeichnet in Bezug auf Tierhaltung jede Technologie, die es ermöglicht, die Nutztiere zu verfolgen, z. B. kann das Einstellen einer Kamera in einen Stall dazu beitragen, ein bestimmtes Problem frühzeitig zu erkennen.

<sup>26</sup> Netzwerk europäischer Ministerien und Wissenschaftsräte, die Forschung zu biologisch/ökologischen Lebensmitteln und Bewirtschaftungssystemen finanzieren, gegründet 2004.

<sup>27</sup> <https://projects.au.dk/coreorganicofund/core-organic-cofund-projects/>

<sup>28</sup> <https://www.grouphousenet.eu/about-2>

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/cluster-6-food-bioeconomy-natural-resources-agriculture-and-environment\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/cluster-6-food-bioeconomy-natural-resources-agriculture-and-environment_en)

<sup>30</sup> *Attitudes of Europeans towards animal welfare* (Einstellungen der Europäer/innen zum Tierwohl), Eurobarometer Spezial 442 (März 2016);

[file:///C:/Users/sandekn/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/ebs\\_442\\_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sandekn/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/ebs_442_en%20(1).pdf).

Nutztiere werden aus verschiedenen, hauptsächlich wirtschaftlichen Gründen, in Käfigen gehalten. Solche Haltungssysteme (insbesondere in intensiven Produktionsstätten) sind wirtschaftlich effizient und bieten praktikablere Arbeitsbedingungen. Auch aus Gründen der Biosicherheit kann ein gewisses Maß an Stallhaltung erforderlich sein, um den Ausbruch bestimmter Tierseuchen zu verhindern.

Die Beendigung der Käfighaltung macht Änderungen der derzeitigen Bewirtschaftungssysteme und oft kostspielige Investitionen erforderlich. Sie kann dazu führen, dass Landwirte Betriebsstätten adaptieren, neue Ausrüstung erwerben und Produktions- und Haltungspraktiken anpassen müssen. Gleichzeitig verbessert der Übergang zu Bewirtschaftungssystemen mit höheren Tierschutzstandards häufig den Ruf der Landwirte in der Gesellschaft und stärkt das Vertrauen in ihre Arbeit<sup>31</sup>. Auch die hohen Tierschutzstandards der EU tragen zum guten Ruf von EU-Agrarerzeugnissen bei und erklären zum Teil die hohe Nachfrage nach diesen Erzeugnissen, wodurch ein besseres Einkommen für die Landwirte sichergestellt wird. Änderungen der derzeitigen Bewirtschaftungssysteme würden zudem zum Erhalt der Ressourcen beitragen, von denen die Lebensmittelsysteme abhängen, was wiederum den Verlust an biologischer Vielfalt verringern würde.

## **2.5 Laufende Initiativen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bürgerinitiative**

Im Hinblick auf die im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ angekündigte Überarbeitung der Tierschutzvorschriften, einschließlich der Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere<sup>32</sup>, hat die Kommission bereits folgende Maßnahmen ergriffen bzw. ist dabei, diese zu ergreifen:

- Im Juni 2020 beauftragte sie die **EFSA**, aktualisierte wissenschaftliche Gutachten zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Produktionssysteme vorzulegen und zu erläutern, wie diese für Arten, die derzeit unter sektorspezifische Tierschutzvorschriften fallen, verbessert werden könnten, d. h. Legehennen (einschließlich Junghennen und Legetieren), Masthühner (einschließlich Masthähnchen), Kälber und Schweine. Im Juni 2021 forderte sie weitere Gutachten zu Tierschutzaspekten der Käfighaltung und der käfiglosen Haltung von Wachteln, Enten und Gänsen an<sup>33</sup>. Die EFSA wird diese Gutachten voraussichtlich 2022 und 2023 vorlegen.
- Am 7. April 2021 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse einer Bewertung der **Tierschutzstrategie der EU für den Zeitraum 2012-2015**<sup>34</sup>.
- Sie führt derzeit eine Bewertung (**Eignungsprüfung**) des Besitzstands der Union im Bereich Tierschutz durch<sup>35</sup>, mit der Folgendes ermittelt werden soll:

---

<sup>31</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2096>

<sup>32</sup> Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23).

<sup>33</sup> <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animal-welfare>

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy/evaluation\\_strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy/evaluation_strategy_en)

- etwaige Mängel bei der Gestaltung, dem Anwendungsbereich und der Umsetzung der bestehenden Vorschriften,
- Spielraum für eine Vereinfachung und Verringerung von Regulierungskosten und -aufwand und
- mögliche Lücken und verbesserungsbedürftige Bereiche.

Sie geht davon aus, dass die Eignungsprüfung bis zum Jahr 2022 abgeschlossen wird.

- Sie prüft Möglichkeiten für eine EU-weite **Tierwohlkennzeichnung**, um den Werteaspekt entlang der Lebensmittelkette besser zu vermitteln. Zu diesem Zweck hat sie eine spezielle Untergruppe der EU-Tierschutzplattform (EU Platform on Animal Welfare) eingerichtet und eine Studie zur Tierwohlkennzeichnung<sup>36</sup> in Auftrag gegeben.

Darüber hinaus sind folgende laufende und geplante Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bürgerinitiative relevant:

- Es werden **Studien durchgeführt, um Daten** über die ökologischen und sozioökonomischen Folgen der schrittweisen Abschaffung von Käfigen zu erheben und ein klareres Bild der derzeitigen Lage in der EU<sup>37</sup> **zu gewinnen**.
- Derzeit wird ein **Verhaltenskodex** für verantwortungsvolle Geschäfts- und Vermarktungspraktiken ausgearbeitet. Ziel ist es, die Akteurinnen und Akteure entlang der Lebensmittelkette dazu anzuhalten, Nachhaltigkeitsverpflichtungen einzugehen, die auch den Tierschutz einschließen; dazu könnten Verpflichtungen in Bezug auf den Übergang zu käfiglosen Haltungssystemen gehören.
- Die Kommission wird bis Ende 2023 einen Gesetzgebungsvorschlag für einen **Rahmen für ein nachhaltiges Lebensmittelsystem** ausarbeiten. Der Tierschutz wird in die Diskussionen über die Definition der Nachhaltigkeit des Lebensmittelsystems und die Kriterien für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Lebensmitteln und des Betriebs einfließen.
- Bis zum Jahr 2024 wird die Kommission einen Rahmen für die **Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel** vorschlagen, der Aspekte der Ernährungsphysiologie, des Klima- und Umweltschutzes sowie soziale Aspekte von Lebensmitteln, einschließlich Tierschutz, abdecken sollte.
- Während mehrere **bilaterale Handelsabkommen** mit Nicht-EU-Staaten bereits Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Bereich des Tierschutzes enthalten, wird die EU vorschlagen, ein Kapitel über nachhaltige Lebensmittelerzeugungssysteme in die laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Partnerländern und künftige

---

<sup>35</sup> Die Eignungsprüfung erstreckt sich auf die Richtlinie 98/58/EG, die Richtlinie 1999/74/EG, die Verordnung (EG) Nr. 1/2005, die Richtlinie 2007/43/EG, die Richtlinie 2008/119/EG, die Richtlinie 2008/120/EG und die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 sowie die einschlägigen Durchführungsvorschriften.

<sup>36</sup> Die Ergebnisse der Studie werden für Ende 2021 erwartet.

<sup>37</sup> Z. B. *Pilotprojekt zu Hennen* (SANTE-2020-G5 051) über Legehennen, Junghennen und Legetiere (erwartet 2022); *Bewertungsstudie über GAP-Maßnahmen und -Instrumente zur Förderung des Tierwohls und zur Verringerung des Einsatzes antimikrobieller Mittel* (AGRI-2020-0319, erwartet im Oktober 2021).

Handelsabkommen aufzunehmen. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit im Bereich des Tierschutzes. Und:

- Die EU fördert auch ihre Tierschutzstandards, indem sie zur Entwicklung, Annahme und Umsetzung **internationaler Tierschutzstandards**<sup>38</sup> der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) beiträgt und mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO) zusammenarbeitet.

### 3. BEWERTUNG DER VORSCHLÄGE DER INITIATIVE

#### 3.1 Reaktion auf die Initiative: Maßnahmen

Im Rahmen der Bürgerinitiative wird die Kommission aufgefordert, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, die Folgendes verbieten:

- Käfige für Legehennen, Kaninchen, Junghennen, Masthähnchen, Legetiere, Wachteln, Enten und Gänse,
- Abferkelbuchten für Sauen,
- Kastenhaltung von Sauen, soweit nicht bereits verboten, und
- Einzelboxen für Kälber, soweit nicht bereits verboten.

Als Reaktion auf die Initiative und die Forderung nach einem Übergang zu ethischeren und nachhaltigeren Bewirtschaftungssystemen, beabsichtigt die Kommission, **die schrittweise Abschaffung und schließlich das Verbot der Nutzung solcher Käfigsysteme für alle diese Tierarten und -kategorien unter Bedingungen (einschließlich der Länge der Übergangszeit) vorzuschlagen, die auf der Grundlage der Gutachten der EFSA und einer Folgenabschätzung bestimmt werden.** Dies wird zu den wichtigsten Zielen bei der Überarbeitung der Tierschutzvorschriften gehören, zu deren Vorlage bis zum letzten Quartal 2023 sich die Kommission verpflichtet hat.,

Die Kommission wird im Rahmen der Überarbeitung folgende Aspekte berücksichtigen:

#### **A. Tiere, für die derzeit artspezifische Tierschutzvorschriften gelten**

Die bestehenden artspezifischen Tierschutzvorschriften für Legehennen, Sauen und Kälber werden im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ überarbeitet, wobei ein Vorschlag der Kommission bis zum letzten Quartal 2023 vorgelegt werden soll. Diese Rechtsvorschriften sehen derzeit ein Verbot bestimmter, jedoch nicht aller Käfige vor.

#### **B. Tiere, für die derzeit keine artspezifischen Tierschutzvorschriften gelten**

---

<sup>38</sup> Terrestrial Animal Health Code (Gesundheitskodex für Landtiere), Kapitel 7; <https://www.oie.int/en/standard-setting/terrestrial-code/access-online/>.  
Aquatic Animal Health Code (Gesundheitskodex für Wassertiere), Kapitel 7 <https://www.oie.int/en/standard-setting/aquatic-code/access-online/>

Derzeit gibt es keine spezifischen EU-Tierschutzvorschriften für mehrere Tierarten/-kategorien, die in der EBI genannt werden (Kaninchen, Junghennen, Masthähnchen, Legetiere, Wachteln, Enten und Gänse).

Um auf diese Initiative reagieren zu können, hat die Kommission im Juni 2020 und im Juni 2021 die EFSA beauftragt, die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen von Käfighaltung bei Legehennen, Schweinen, Kälbern, Junghennen, Masthähnchen, Legetiere, Wachteln, Enten und Gänsen im Laufe des Jahres 2022 und Anfang 2023 mit dem Ziel zu ergänzen, die Rechtsvorschriften bis zum letzten Quartal 2023 einzuführen.

Die **Bedingungen für das Verbot von Käfigsystemen** werden auf der Grundlage einer Folgenabschätzung festgelegt; dabei wird Folgendes berücksichtigt:

- Nutzen für den Tierschutz;
- die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse des Agrarsektors in der EU, einschließlich kleiner landwirtschaftlicher Betriebe;
- die Dimension des internationalen Handels und
- Umweltaspekte.

### **3.2 Reaktion auf die Initiative: vorgesehener zeitlicher Rahmen**

Die Reaktion der Kommission auf die Initiative wird, wie in Kapitel 3.1 erläutert, als ein wichtiges Ziel in die Überarbeitung der Tierschutzvorschriften einfließen, zu deren Vorlage bis zum **letzten Quartal 2023** sich die Kommission verpflichtet hat.

Zur Ausarbeitung dieses Gesetzgebungsvorschlags wird die Kommission wie oben beschrieben eine Folgenabschätzung erstellen. Diese Folgenabschätzung wird unter anderem auch die Entscheidungsfindung in Bezug auf Begleitmaßnahmen unterstützen. Sie umfasst eine öffentliche Konsultation, die **Anfang 2022** durchgeführt werden soll. Die Folgenabschätzung soll planmäßig bis **Ende 2022** abgeschlossen sein.

Während die Bürgerinitiative keine konkreten Anträge zum zeitlichen Rahmen enthält, haben die Organisatoren in der Sitzung mit der Kommission und der Anhörung im Europäischen Parlament ihr Bestreben bekundet, dass ein Verbot von Käfigen im Jahr 2027 in Kraft treten soll.

Das Datum des Inkrafttretens des Verbots und damit die Dauer der schrittweisen Abschaffung werden im Rahmen der Folgenabschätzung für den Gesetzgebungsvorschlag berücksichtigt. Dabei wird insbesondere geprüft, ob es durchführbar ist, darauf hinzuwirken, dass die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ab 2027 in Kraft treten, wobei die notwendige finanzielle oder anderweitige Unterstützung der Landwirte bei diesem Übergang einkalkuliert wird.

### **3.3 Übergangs- und Begleitmaßnahmen in der EU**

Während die Initiative selbst keine Anträge auf Übergangs- und Begleitmaßnahmen enthält, haben die Organisatoren in der Sitzung mit der Kommission und bei der öffentlichen

Anhörung des Europäischen Parlaments darauf hingewiesen, dass solche Maßnahmen erforderlich seien, um den Übergang zu einer Landwirtschaft ohne Käfighaltung zu erleichtern.

Nach Auffassung der Kommission erfordert ein ausgewogener Übergang zu käfiglosen Haltungssystemen eine angemessene Berücksichtigung der einschlägigen gesellschaftlichen Anliegen, der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die verschiedenen Beteiligten und der Umweltaspekte. Er sollte so organisiert und unterstützt werden, dass die Landwirte die Forderung der Gesellschaft nach einem besseren Tierschutz als Chance nutzen können, unmittelbar zu besseren Zielen in den Bereichen Tiergesundheit und Tierschutz, Lebensmittelqualität und Umwelt beizutragen, ohne jedoch das Überleben ihrer Betriebe zu gefährden. Die gesamte Lebensmittelkette, insbesondere die lebensmittelverarbeitende Industrie und der Einzelhandel, spielen eine wichtige Rolle.

Daher entwickelt die Kommission parallel zu den von ihr vorgeschlagenen Rechtsvorschriften weiterhin **unterstützende Maßnahmen** wie bewährte Verfahren, Leitlinien, Empfehlungen und Studien für die Förderung der und den Übergang zur käfiglosen Tierhaltung. Sie wird die Kommunikation und Information über die Maßnahmen bei der Vorbereitung auf die schrittweise Abschaffung der Käfighaltung fördern. Damit sollen Anreize für Landwirte geschaffen werden, den Übergangsprozess einzuleiten.

Mit der **GAP** leistet die EU den Landwirten Unterstützung beim Übergang zu käfiglosen Systemen mit Mitteln, die im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und der neuen Öko-Regelungen zur Verfügung stehen (sofern die Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten nutzen). Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die **Öko-Regelungen** zu nutzen (sobald die Rechtsvorschriften zur Einführung der neuen GAP verabschiedet sind) und ihre Interventionsstrategien in ihren nationalen Strategieplänen zur Unterstützung der schrittweisen Abschaffung von Käfigen darzulegen. Dies könnte auch einen Übergang zu innovativen Lösungen sowie zu extensiven Produktionssystemen bedeuten.

Bei der Bewertung der **nationalen Strategiepläne** der Mitgliedstaaten wird die Kommission besonderes Augenmerk auf die finanzielle Unterstützung richten, die die Mitgliedstaaten für die Verbesserung des Tierschutzes bereitstellen wollen. Schließlich fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Beihilfeintensität<sup>39</sup> für die **ELER-Förderung** für käfiglose Systeme im Vergleich zu Investitionen in Stallungen mit geringerer Berücksichtigung des Tierwohls zu erhöhen.

---

<sup>39</sup> „Beihilfeintensität“ bezieht sich auf den Anteil der öffentlichen (EU- oder nationalen) Förderung an der Gesamtinvestition. Durch eine Erhöhung der Beihilfeintensität verringert sich der vom Landwirt zu zahlende Anteil.

In ihre Jahresarbeitsprogramme für die **Absatzförderungs politik für landwirtschaftliche Erzeugnisse**<sup>40</sup> wird die Kommission auch ein eigenes Budget aufnehmen, um das Bewusstsein für die Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft zu schärfen, auch für spezifische Tierschutzaspekte wie käfiglose Haltungssysteme.

Weitere Begleitmaßnahmen ergänzen die GAP-Finanzierung:

- Gemäß dem verabschiedeten Aktionsplan zur Förderung der **Bio-Produktion**, mit dem sichergestellt werden soll, dass 25 % der Flächen in der EU bis zum Jahr 2030 für die ökologische/biologische Landwirtschaft genutzt werden, erhalten Landwirte die Möglichkeit, von Käfigsystemen direkt auf den ökologischen Landbau umzustellen. Die Verwendung von Käfigen ist in der ökologischen/biologischen Produktion nicht erlaubt<sup>41</sup>.
- Die Kommission wird Landwirte und andere Akteure beim Übergang zu käfiglosen Haltungssystemen durch **Informationskampagnen und Schulungen** durch die landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Mitgliedstaaten unterstützen<sup>42</sup>.
- Die Kommission arbeitet eng mit **der lebensmittelverarbeitenden Industrie und dem Einzelhandel** zusammen, um sie darin zu bestärken, die Entwicklung des Marktes für käfiglose Erzeugnisse zu lohnenden Preisen ab Hof zu unterstützen.
- Im Einklang mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wird die Kommission Optionen für eine **Tierwohlkennzeichnung** prüfen, um den Werteaspekt entlang der Lebensmittelkette besser zu vermitteln. Die Verpflichtung, die Verbraucherinnen und Verbraucher darüber zu informieren, ob die Erzeugnisse von Tieren aus Käfighaltung oder aus käfiglosen Haltungssystemen stammen, könnte die Landwirte dazu anregen, früher zu käfiglosen Haltungssystemen zu wechseln, und den Verbrauchern ihre Wahlmöglichkeiten stärker bewusst zu machen. Desgleichen wird die Kommission im Rahmen der Überarbeitung der Rechtsvorschriften (wie in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ angekündigt) eine mögliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der **Vermarktungsnormen für die Landwirtschaft** prüfen.
- Angesichts der Rolle, die das **öffentliche Auftragswesen** bei der Umgestaltung des Lebensmittelerzeugungs- und -konsummodells in der EU spielen kann, indem eine nachhaltigere Beschaffung von Lebensmitteln gefördert wird, hat sich die Kommission im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ verpflichtet, die beste Methode zur Festlegung verbindlicher Mindestkriterien für eine nachhaltige Lebensmittelbeschaffung zu ermitteln. In diesem Zusammenhang prüft sie, wie sie den Übergang zu käfiglosen

---

<sup>40</sup> Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 umfasst die Absatzförderungs politik Kofinanzierungsmöglichkeiten für Absatzförderungsmaßnahmen, die von der Union oder Dachverbänden durchgeführt werden.

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/com2021\\_141-organic-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/com2021_141-organic-action-plan_en.pdf)

<sup>42</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance/fas\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance/fas_de)

Haltungssystemen unterstützen könnte. Einige Tierschutzaspekte werden bereits in den derzeitigen Kriterien für die umweltgerechte Vergabe öffentlicher Aufträge behandelt<sup>43</sup>.

- Gegebenenfalls wird **Horizont Europa** dazu beitragen, Entscheidungsträgern und Akteuren weitere wissenschaftliche Belege zu liefern. Insbesondere wird für das Arbeitsprogramm 2023-2024 die Schaffung einer Europäischen Partnerschaft für Tiergesundheit und Tierschutz vorgeschlagen.

Mit weiteren Maßnahmen soll eine **bessere und strengere Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften** sichergestellt werden, z. B. durch Schulung der Inspektorinnen und Inspektoren (durch das Programm der Kommission „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (Better Training for Safer Food, BTSF)<sup>44</sup> und mit Unterstützung der EU-Referenzzentren für Tierwohl) sowie durch Prüfungen der Tierschutzsysteme durch die Kommission und deren Weiterverfolgung mit den nationalen Behörden.

Zudem können die Mitgliedstaaten den Übergang zur käfiglosen Tierhaltung in ihren nationalen staatlichen **Beihilfemaßnahmen** zum Ziel setzen<sup>45</sup>. Die Vorschriften für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ermöglichen es ihnen, Landwirten finanzielle Beihilfen zu gewähren, solange die EU-Normen noch nicht in Kraft sind. Im Falle neu eingeführter EU-Normen können Landwirte für einen begrenzten Zeitraum Beihilfen für entsprechende Investitionen erhalten.

### 3.4 Handelsaspekte

Die Kommission ist bestrebt, die Einführung nachhaltiger Normen (auch im Bereich des Tierschutzes) weltweit voranzutreiben und die Kohärenz der politischen Maßnahmen bei einheimischen und eingeführten Erzeugnissen zu fördern. In der Folgenabschätzung werden verschiedene Optionen zu der Frage geprüft, wie dieses Ziel in Bezug auf Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs aus Drittländern erreicht werden kann.

In ihrer *Überprüfung der Handelspolitik*<sup>46</sup> betont die Kommission, dass die Einfuhren den einschlägigen EU-Vorschriften und -Normen entsprechen müssen und dass es unter bestimmten Umständen, die durch die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) abgesteckt sind, angemessen ist, wenn die EU verlangt, dass eingeführte Erzeugnisse bestimmten Produktionsanforderungen genügen müssen. Die Legitimität der Anwendung von Produktionsanforderungen auf Einfuhren beruht auf der Notwendigkeit, die Umwelt zu schützen und ethischen Bedenken Rechnung zu tragen. Wird diese Herangehensweise gewählt, so muss dies unter uneingeschränkter Einhaltung der WTO-Regeln erfolgen. Es ist

---

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eu-gpp-criteria-food-procurement-catering-services-and-vending-machines>

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/btsf\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en)

<sup>45</sup> Staatliche Beihilfen werden von den Mitgliedstaaten beschlossen und zu 100 % von ihnen finanziert: [https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_en.html).

<sup>46</sup> *Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (angenommen am 18. Februar 2021); [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf).

auch möglich, im Rahmen bilateraler Handelsabkommen Tierschutzanforderungen für eingeführte Erzeugnisse einzuführen.

Nach geltendem EU-Recht unterliegen nur wenige Tierarten und Erzeugnisse bei der Einfuhr spezifischen Tierschutzanforderungen. Wenn keine hinreichende Gewähr dafür besteht, dass die Vermarktungsnormen des Ausfuhrlandes für Eier denen der EU entsprechen, müssen die Verpackungen eingeführter Eier die Angabe tragen, dass die Haltungsart „Nicht-EU-Norm“ ist<sup>47</sup>. In der Gesundheitsbescheinigung, die das Begleitdokument bei der Einfuhr von Fleisch darstellt, muss versichert werden, dass die Schlachtvorschriften des Ausfuhrlandes denen der EU-Tierschutzvorschriften zumindest gleichwertig sind, z. B. in Bezug auf die Betäubungsverfahren<sup>48</sup>.

Die Kommission fördert die EU-Tierschutzstandards durch bilaterale Zusammenarbeit und arbeitet mit internationalen Organisationen wie der OIE und der FAO zusammen, um die Bedingungen in landwirtschaftlichen Betrieben weltweit zu verbessern. Sie hat einige Erfolge erzielt, doch diese sind begrenzt und hängen stark vom Interesse der Handelspartner an einer Anhebung ihrer Standards ab. Die Kommission beabsichtigt, ihre Bemühungen auf internationaler Ebene fortzusetzen und zu verstärken.

Da die EU ein wichtiger Importeur von Lebensmitteln ist, wird die Kommission diese Frage in der Folgenabschätzung für die Überarbeitung der Tierschutzvorschriften untersuchen, indem sie die folgenden, sich nicht gegenseitig ausschließenden Optionen und deren mögliche Kombinationen untersucht (siehe unten). Alle künftigen Maßnahmen, die die EU ergreift, müssen mit den WTO-Regeln in Einklang stehen.

### ***Option 1      Verstärkte Zusammenarbeit mit Handelspartnern***

Die Kommission richtet spezifische „Wissenswege“ ein, um aktuelle wissenschaftliche Informationen über Alternativen zur Käfighaltung von Nutztieren zu verbreiten. Sie bemüht sich, die Zusammenarbeit mit Handelspartnern zu verstärken, insbesondere mit denjenigen, mit denen die EU ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat oder mit denen Handelsverhandlungen eingeleitet wurden oder geplant sind. Dies steht im Einklang mit dem Geist der „grünen Allianzen/Partnerschaften“, auf die in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ Bezug genommen wird, und dürfte die weltweite Übernahme der EU-Tierschutznormen fördern. Die bilaterale Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und regionalen Einrichtungen wird mit ähnlichen Herangehensweisen verbunden.

### ***Option 2      Verhängung bestimmter EU-Vorschriften für Einfuhren***

---

<sup>47</sup> Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 163 vom 24.6.2008, S. 6).

<sup>48</sup> Artikel 12 der 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).

Die Kommission wird prüfen, inwieweit die EU-Vorschriften über Käfighaltung nach einer angemessenen Übergangszeit in spezifische Anforderungen für Einfuhren umgesetzt werden können, wobei sie jedoch sicherstellen wird, dass den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen wird. Während des Übergangszeitraums könnte die EU den Partnerländern, aus denen sie die betreffenden Tiere/Erzeugnisse einführt, Unterstützung oder Anreize bieten, z. B. durch:

- technische Hilfe und Kooperationsmöglichkeiten, die im Rahmen bestehender und künftiger Handelsabkommen angeboten werden, und
- Nachbarschafts- und Heranführungsprogramme zur Modernisierung der Bewirtschaftungssysteme, damit diese den Anforderungen der EU gerecht werden, und um den Übergang zu käfiglosen Haltungssystemen zu unterstützen.

Flankiert würde dies durch Schulungen für Inspektoren in Nicht-EU-Ländern (über das BTSF-Programm) an und die Organisation von Sensibilisierungsmaßnahmen.

### ***Option 3 Ein System zur Tierwohlkennzeichnung, das auch für Einfuhren gilt***

Die Kommission prüft, ob Kennzeichnungsvorschriften eingeführt werden können, um die Verbraucher in der EU darüber zu informieren, ob Erzeugnisse von in Käfigen gehaltenen Tieren stammen oder nicht. Diese Anforderungen würden für alle Erzeugnisse gelten, die in der EU in Verkehr gebracht werden, einschließlich Einfuhren, unter uneingeschränkter Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU.

Für die Optionen 2 und 3 könnten Beitrittsländer Projektvorschläge unter den Rubriken Landwirtschaft und Tierschutz, einschließlich Projekten zur schrittweisen Abschaffung von Käfigen, aufnehmen, z. B. über das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre accession Assistance, IPA)<sup>49</sup>. Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) – „Europa in der Welt“<sup>50</sup> – ist ein Finanzinstrument, das anderen Nicht-EU-Ländern, einschließlich der Nachbarländer der EU, zur Verfügung steht.

## **4. SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK**

Die Kommission zieht folgende Schlussfolgerungen zur Europäischen Bürgerinitiative „*End the Cage Age*“:

Die Initiative „*End the Cage Age*“ spiegelt gesellschaftliche, durch wissenschaftliche Erkenntnisse untermauerte Bedenken wider, und sieht die Notwendigkeit, Käfige für bestimmte Nutztierarten zu verbieten. Die Initiative steht im Einklang mit den Überlegungen der Kommission über Maßnahmen in diesem Bereich. Die Kommission wird die Ziele der Initiative in die Umsetzung des europäischen Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ einbinden.

---

<sup>49</sup> [Übersicht — Instrument für Heranführungshilfe](#)

<sup>50</sup> [factsheet-mff-multiannual-financial-framework-v09\\_en.pdf](#)

Konkret beabsichtigt die Kommission, bis **Ende 2023 einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, um die Nutzung von Käfigen für all jene Tierarten und -kategorien schrittweise zu beenden und schließlich zu verbieten, auf die in der Initiative Bezug genommen wird** (Legehennen, Sauen, Kälber, Kaninchen, Junghennen, Masthähnchen, Legetiere, Wachteln, Enten und Gänse); dies soll im Rahmen der geplanten Überarbeitung der EU-Tierschutzvorschriften unter Bedingungen (einschließlich der Länge des Übergangszeitraums) erfolgen, die auf der Grundlage von EFSA-Gutachten, den Ergebnissen einer Folgenabschätzung und einer öffentlichen Konsultation beruhen.

Zu diesem Zweck wird die Kommission die verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse, eine Abschätzung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen, die sich wandelnden Bedürfnisse und die Verbrauchernachfrage berücksichtigen. Diese Aspekte werden bei der Festlegung der Länge eines angemessenen Übergangszeitraums und der flankierenden und unterstützenden Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs berücksichtigt. Die Kommission wird insbesondere prüfen, ob es machbar ist, auf das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ab dem Jahr 2027 hinzuarbeiten.

Als wichtiger Importeur von Lebensmitteln trägt die EU auch eine gesellschaftliche Verantwortung für die von ihr eingeführten Erzeugnisse. Daher wird die EU ihre bilateralen und multilateralen Bemühungen zur Verbesserung des Tierschutzes in Drittländern fortsetzen und intensivieren. In der Folgenabschätzung wird die Kommission Optionen zur Herangehensweise an diese Frage prüfen, wie etwa die Einführung von Vorschriften oder Normen für eingeführte Erzeugnisse, die den Anforderungen der EU gleichwertig sind, und/oder einer Kennzeichnungspflicht im Einklang mit den WTO-Regeln. Damit soll den Forderungen der EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, eine harmonisierte Lösung auf EU-Ebene zum Schutz des Binnenmarkts zu finden.

Die Kommission wird spezifische Begleitmaßnahmen in wichtigen verwandten Politikbereichen wie GAP, Handel sowie Forschung und Innovation beschließen und weiterführen oder umsetzen, um einen nachhaltigen und wirtschaftlich tragfähigen Übergang zu erleichtern.