Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für die Haltung wildlebender Tiere in Zoos"

(96/C 204/17)

Der Rat beschloß am 2. Februar 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 s des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 2. April 1996 an. Berichterstatterin war Frau Cassina. Mitberichterstatter waren die Herren Jaschick und Pricolo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 335. Plenartagung (Sitzung vom 24. April 1996) mit 108 Ja-Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund

1.1. Die Kommission hatte am 31. Juli 1991 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen zur Haltung von Tieren in Zoos angenommen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hatte am 27. November 1991 eine Stellungnahme verabschiedet, in der er diese Richtlinie befürwortete (Berichterstatter: Herr Vidal, Mitberichterstatter: die Herren Douvis und Masucci) [1].

1.2. Die Kommission hat nun am 12. Dezember 1995 beschlossen, den Richtlinienvorschlag zurückzuziehen und ihn durch einen Vorschlag für eine Empfehlung zu ersetzen.

2. Inhalt der Empfehlung

2.1. In der knappen Mitteilung an den Rat zu diesem Vorschlag für eine Empfehlung begründet die Kommission die Zurückziehung der Richtlinie aus dem Jahr 1991 mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip.

Unmittelbar danach heißt es indes, daß das Europäische Parlament, die Zoobetreiber, Tierschutzorganisationen und die Öffentlichkeit der Ausarbeitung von europaweiten Normen für die Lebensbedingungen der Tiere in den Zoos große Bedeutung beimessen.

2.2. Den Aussagen der Kommission zufolge orientiert sich die Empfehlung mit ihren Anhängen größtenteils an den Normen, die innerhalb der Vereinigung der Zoobetreiber, der EAZA (Europäische Vereinigung von Zoos und Aquarien), vereinbart wurden. Die Einhaltung dieser Normen ist die Vorbedingung für die Aufnahme neuer Mitglieder in diese Vereinigung.

2.3. Die Lage in den Zoos läßt sich nach Ansicht der Kommission nur dann deutlich verbessern, wenn einzelstaatliche Rechtsvorschriften erlassen werden, die die Zulassung der Zoobetriebe an die Einhaltung der einschlägigen Mindestnormen knüpft.

2.4. Rechsgrundlage für die Empfehlung ist Artikel 130 s Absatz 1 des Vertrags. Die Verordnungen (EWG) Nr. 3626/82 und 2727/95 sowie die Richtlinien 79/409/EWG, 94/24/EWG und 92/43/EWG [2] bilden den Bezugsrahmen, an dem sich der Kommissionsvorschlag orientiert.

2.5. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, folgende Aspekte zu regeln:

— Betriebserlaubnis und Ablauf der Überwachung in den Zoos;

— Erteilung der Betriebserlaubnis auf Vorlage eines ausführlich begründeten Antrags bei der zuständigen Behörde;

— Überprüfung jeder Betriebserlaubnis im Fünfjahresrhythmus und Ergreifung von Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Mindestnormen;

— Regelung der Zuständigkeit für die Inspektionen: Mindestens ein Beamter der zuständigen Behörde und zwei nicht in dem zu prüfenden Betrieb beschäftigte Sachverständige müssen anwesend sein;

— Möglichkeit, der Öffentlichkeit den Zutritt zum Zoo bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu untersagen und Erteilung einer vorläufigen Betriebserlaubnis für 12 Monate, damit die fehlenden Maßnahmen ergriffen bzw. die Bedingungen zur vollen Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen geschaffen werden können. Sind die Bedingungen nach diesen 12 Monaten weiterhin unzureichend, sollten die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Widerrufung der Betriebserlaubnis und die Schließung des Zoos vorsehen;

— Maßnahmen zur Überwachung der Neuunterbringung oder der Tötung der Tiere im Falle der Schließung;

— das Verzeichnis der Mindestvorschriften (für die auf einen ausführlichen Antrag verwiesen wird), um folgende Elemente sicherzustellen; die für das Wohlergehen der Tiere erforderlichen Bedingungen; hohe

[1] ABl. Nr. C 40 vom 17. 2. 1992.

[2] ABl. Nr. L 384 vom 31. 12. 1982 (WSA-Stellungnahme: ABl. Nr. C 138 vom 9. 6. 1981); ABl. Nr. L 284 vom 28. 11. 1995; ABl. Nr. L 103 vom 25. 4. 1979 (WSA-Stellungnahme: ABl. Nr. C 152 vom 29. 6. 1977); ABl. Nr. L 164 vom 30. 6. 1994 (WSA-Stellungnahme: ABl. Nr. C 191 vom 22. 7. 1991); ABl. Nr. L 206 vom 22. 4. 1992 (WSA-Stellungnahme: ABl. Nr. C 31 vom 6. 2. 1991).

Anforderungen bei der Überwachung und bei den tierärztlichen Untersuchungen; Sicherheit und Gesundheit der Tiere und der Besucher; Führung von Registern mit den Daten zu Art und Anzahl der im Zoo lebenden Tiere; die der Öffentlichkeit bereitzustellenden Informationen; die Ausbildung des Personals; den ständigen Zugang der Inspektoren; Förderung der Erhaltung der Arten durch Forschung, Fortpflanzung in Gefangenschaft und entsprechende Aufklärung der Öffentlichkeit.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Grundsätzlich zu beachten ist, daß wildlebende Tiere in einem Zoo in jedem Fall außerhalb ihres natürlichen Lebensraums leben. Dies gilt auch für hervorragend ausgestattete Zoos, in denen die Tiere fachmännisch betreut werden, jedwede erforderliche Pflege erhalten und nicht zu einer wesentlichen Änderung ihrer Verhaltensweisen gezwungen werden.

3.2. Diese Feststellung allein genügt indes nicht. Denn die Zoos übernehmen häufig wichtige Bildungsaufgaben, indem sie der Stadtbevölkerung und vor allem den Kindern und Jugendlichen den unmittelbaren Kontakt zu Lebewesen ermöglichen, die sie außerhalb des Zoos niemals kennenlernen würden. Darüber hinaus bieten die Zoos häufig die Möglichkeit zur Durchführung von Forschungsarbeiten und wissenschaftlichen Experimenten und leisten mithin sogar einen Beitrag zum Erhalt der vom Aussterben bedrohten Arten.

3.3. Das Bewußtsein für die Bedingungen der Gefangenschaft muß somit zu Recht dazu führen, daß sichere Mindestnormen festgelegt werden, durch die der Lebenszyklus der Tiere auf zuverlässige Weise geschützt wird, die Tierhaltung nach sachkundigen Kriterien erfolgt und der Nutzen ihrer Haltung für die Öffentlichkeit und die Wissenschaftler durch entsprechende Sicherheitsvorschriften gewährleistet wird.

3.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hätte daher in einer Richtlinie, in der die wichtigsten Ziele festgelegt worden wären, die unter Berücksichtigung der kulturellen, klimatischen, medizinischen und soziologischen Bedingungen der jeweiligen Mitgliedstaaten in einzelstaatlichen Normen und Rechtsvorschriften verankert worden wären, den einzig erfolgversprechenden Weg gesehen.

3.4.1. Er bedauert die Tatsache, daß die Kommission statt dessen der mehrheitlichen Auffassung des Rates gefolgt ist und den Richtlinienvorschlag durch den Vorschlag einer Empfehlung ersetzt hat. Damit handelte sie auch gegen den Rat, den der Ausschuß in seiner Stellungnahme von 1991 gegeben hatte, und gegen die ausdrückliche Empfehlung des Europäischen Parlaments von Anfang 1995, die Richtlinie zu erlassen.

3.4.2. Eine Empfehlung wird nur schwerlich konkrete Ergebnisse zeitigen. So droht die Gefahr einer weiteren Verschlechterung der Zustände in einigen europäischen Zoos, mit dem entsprechenden Leid für die Tiere und den Risiken für die Öffentlichkeit. Dies wird dann jene bestärken, die schon heute die Schließung sämtlicher Zoos fordern.

3.5. Auch erscheint die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips als Begründung für die Zurückziehung der Richtlinie nicht überzeugend:

— wenn das Ziel die Einhaltung von Artikel 130 r des Vertrags (dessen Rechtsgrundlage — Artikel 130 s — das Durchführungsinstrument ist) sein soll, und

— wenn die Absichten der EU-Behörden darin bestehen, zu „Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität" und zur „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen" beizutragen,

denn dann werden die in Gefangenschaft gehaltenen Tiere als Teil des Umwelterbes und der natürlichen Ressourcen in der EU betrachtet und müssen in dieser Eigenschaft mit Hilfe eines gemeinschaftlichen Regelwerks geschützt werden.

3.5.1. Bedenkt man ferner, daß die Gemeinschaftsorgane in der Erklärung Nr. 24 im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union dazu aufgefordert werden, bei der Ausarbeitung und Durchführung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften in verschiedenen Bereichen (GAP, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung) „den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere" Rechnung zu tragen, so zeigt sich ein weiterer Widerspruch: zwar soll dem Wohlergehen der Tiere im Rahmen bestimmter Gemeinschaftspolitiken Rechnung getragen werden, doch betrachten die Gemeinschaftsorgane dieses Wohlergehen im Einzelfall durch eine enge Auslegung des Subsidiaritätsprinzips als ein Problem, das freiwillig auf einzelstaatlicher Ebene gelöst werden soll.

3.6. Eine Empfehlung muß, gerade wegen der ihr eigenen Unverbindlichkeit, eine klare und überzeugende Strategie aufzeigen, die den sozialen und politischen Kräften der einzelnen Staaten dabei behilflich ist, die Behörden der Mitgliedstaaten durch Mobilisierung der Öffentlichkeit dazu zu bewegen, die fragliche Angelegenheit auf angemessenere Weise zu regeln.

3.6.1. Abgesehen von der schwachen Wirkung einer Empfehlung als normatives Instrument verliert sich der vorliegende Vorschlag letztlich in Einzelheiten, die keine Klarheit hinsichtlich der anzustrebenden Ziele schaffen. So sind vor allem die Anhänge verworren und würden bei vollständiger Anwendung vor allem der Bürokratisierung der Zooverwaltungen Vorschub leisten, statt das Wohlergehen der Tiere zu fördern.

3.6.2. Offensichtlich ist die Empfehlung nicht für Zirkusse bestimmt. Es wäre deshalb zweckmäßig, ein Instrument vorzusehen, das auch auf die dortigen Verhältnisse zugeschnitten und rechtlich bindend ist, zumal die Zirkusse oft von einem Mitgliedstaat in den anderen wechseln, also eine grenzüberschreitende Tätigkeit ausüben.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Der Text der Empfehlung*

4.2. Die Bildungs- und Forschungsziele der Zoos sollten in Nummer 1 zusammen mit den Zielen der Nummern 8.1 bis 8.8 erwähnt und klar begründet werden, da sie die ausdrückliche Zielsetzung des Teils der Empfehlung darstellen, in dem es um die Erteilung der Betriebserlaubnis geht.

4.3. *Nummer 7*

Diese Nummer sollte auch eine Bestimmung über die Weiterverwendung des Personals im Falle der Schließung eines Zoos enthalten.

4.4. *Anhang (Seite 6 ff.)*

4.4.1. Punkt 2.1.2

In der italienischen Fassung sollte in dem Ausdruck „anormalmente stressato" das Adverb „anormalmente" gestrichen werden, denn ein streßbelastetes Tier ist in jedem Fall sofort zu untersuchen und zu behandeln.

4.4.2. Punkt 2.2.6

Der Ausdruck „Tiere mit Jungen (eventuell mit Eiern)" erscheint etwas unglücklich; besser wäre es, einfach von „trächtigen, brütenden oder Junge aufziehenden Tieren" zu sprechen.

4.4.3. Punkt 2.7.4

Gegebenenfalls müßten hier auch Maßnahmen zur Isolierung eines kranken Tieres vorgesehen werden.

4.4.4. Punkt 2.7.10

In bezug auf Behinderte sollte eine mißverständliche Formulierung vermieden werden: die Auswahl des geeigneten Personals erfolgt im Rahmen der arbeitsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Landes. Die Gefahr der vorgesehenen Bestimmung liegt darin, daß jeder Behinderte als „ungeeignet" betrachtet werden könnte. Oft sind aber gerade (vor allem geistig) Behinderte ausgezeichnet in der Lage, Tiere zu betreuen und bedürfen daher lediglich einer unterstützenden Anleitung. Es muß daher klar werden, daß nur solche Behinderungen gemeint sind, die sich auf die auszuführenden Arbeiten, den Arbeiter und/oder die Tiere nachteilig auswirken können.

4.4.5. Punkt 4.3

Dies ist ein typisches Beispiel für eine unsinnige Detailvorschrift: Gilt sie etwa für alle, auch große Tiere, wie z. B. Elefanten?

4.4.6. Punkt 5.3.2

Der Text sollte wie folgt geändert werden, da die Bestimmung schwer verständlich ist:

„Die äußere Umschließung darf keine stromführenden Leitungen umfassen, mit denen die Zoobesucher in Berührung kommen könnten."

4.4.7. Punkt 5.5.3

Der zweite Satz sollte gestrichen werden, weil die Auslegung dieser Bestimmung schwierig und ihre Erfüllung noch schwieriger ist.

4.4.8. Punkt 5.6.1

Der Ausschuß schlägt vor, den zweiten Satz dahingehend zu ändern, daß die Zielsetzung der Bestimmung formuliert und die genaue Auslegung im Einzelfall den einzelstaatlichen Behörden überlassen wird.

4.4.9. Punkt 7.1

Der Hinweis würde genügen, daß überzählige Tiere nur an Personen abgegeben oder verkauft werden dürfen, bei denen davon ausgegangen werden kann, daß sie die Tiere angemessen behandeln, was von der zuständigen Behörde kontrolliert werden kann.

4.4.10. Punkt 9.1

Neben Informations- und Bildungsgrogrammen sollten die Zoos (wenn auch nur zeitweise) über Fachpersonal für die Darbietung solcher Programme verfügen können.

4.5. *Anhang (Seite 19 ff.)*

Der Ausschuß schlägt vor, den Anhang zu streichen. Die Beschreibung der gefährlichen Tiere erweckt den Eindruck, als ob die in der Liste nicht erfaßten Tiere nicht gefährlich wären. Bei einem Fehlverhalten der Menschen können aber die meisten Tiere gefährlich werden.

Geschehen zu Brüssel am 24. April 1996.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Carlos FERRER