

Stellungnahme der LTBen zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 23.1.2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren, BR-Drucks. 47/21, BT-Drucks. 19/27629, sowie BR-Drucks. 48/21, BT-Drucks. 19/27630

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
Herrn MdB Alois Gerig
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
D-11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Gerig,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft,

die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wenden sich heute an Sie, um ihren fachlichen Unmut betreffend den Inhalt der bisherigen Entwurfsfassung des geplanten Änderungsgesetzes zum Tierschutzgesetz (Stand: 17.03.2021) zum Ausdruck zu bringen.

Es ist unstrittig, dass die EU-Tierversuchs-Richtlinie 2010/63/EU bisher nicht korrekt in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Es ist deshalb zugleich unstrittig, dass Versuchstiere in Deutschland seit vielen Jahren nicht den rechtlichen Schutz erhalten, der ihnen mindestens zustehen würde.

Umso befremdlicher ist es, dass die im Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz positiv votierten Anträge, die eine richtlinienkonforme Umsetzung und einen deutlichen Gewinn im Sinne des Tierschutzes darstellten, im Bundesrat abgelehnt wurden. Doch damit nicht genug: Die wenigen tierschutzfreundlichen Votierungen, zu denen sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme durchringen konnte, sind durch die Gegenäußerung der Bundesregierung abgeschmettert worden.

Die Landesstierschutzbeauftragten sehen deshalb im bisher vorliegenden Entwurfstext zum o.g. Gesetz weiterhin erhebliche - nicht zu tolerierende - Umsetzungsdefizite im Vergleich zu den tierschutzrechtlichen Vorgaben der EU-Richtlinie. Nachfolgend wollen wir diese im Einzelnen auflisten. Wir bitten Sie freundlich um Beachtung und Berücksichtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren:

I.

Zu Artikel 1 Nr. 1, Einfügung eines neuen § 5 Abs. 3 Nr. 7f in das Tierschutzgesetz

1.

Es wird vorgeschlagen, den geplanten § 5 Abs. 3 Nr. 7f ersatzlos zu streichen.

2.

Begründung:

2.1 Die Änderung verstößt gegen Art. 20a GG, Staatsziel Tierschutz.

Zu den Teilzielen dieser Staatszielbestimmung gehört der Schutz der Tiere vor vermeidbaren Leiden, vgl. amtl. Begr., BT-Drucks. 14/8860 S. 1, 3: „Daraus folgt die Verpflichtung,

Tiere in ihrer Mitgeschöpflichkeit zu achten und ihnen vermeidbare Leiden zu ersparen. Diese Verpflichtung... umfasst drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.“

Die Schmerzen und Leiden, die einem Nagetier zugefügt werden, das ohne Betäubung durch eine Ohrtätowierung, die Einziehung einer Ohrmarke oder eine Ohrlochung gekennzeichnet wird, lassen sich vermeiden, indem z.B. vor dem Eingriff auf die vorgesehene Körperstelle eine Salbe mit lokal betäubender Wirkung aufgetragen wird (z.B. Lidocainsalbe).

Dass den für die Durchführung von Tierversuchen Verantwortlichen nicht einmal diese wenig zeit- und kostenintensive Schutzmaßnahme zugemutet werden soll, ist zugleich ein Verstoß gegen das in § 7a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG zum Ausdruck gebrachte Prinzip, dass Tieren keine Schmerzen, Leiden oder Schäden aus Gründen der Arbeits-, Zeit- oder Kostenersparnis zugefügt werden dürfen. Dieses Prinzip stellt zugleich eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verbots der Zufügung vermeidbarer Leiden dar und steht deshalb nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Schmerzen oder Leiden, die sich mit höherem Arbeits-, Zeit- oder Kostenaufwand vermeiden lassen, müssen vermieden werden und sind nicht im Rechtssinne unvermeidbar.

2.2 Die Änderung verstößt zugleich gegen Art. 32 Abs. 1 der Richtlinie 2010/63/EU.

Hier wird zur Kennzeichnung von drei Arten von Versuchstieren die Anwendung „der am wenigsten schmerzhaften Methode, die möglich ist“ vorgeschrieben. Die am wenigsten schmerzhafteste Methode ist eine lokale Betäubung, sei es durch Aufbringen einer Salbe mit betäubender Wirkung, sei es durch Injektion eines betäubenden Mittels.

Die Regelung in Art. 32 Abs. 1 macht deutlich, dass die Kennzeichnung von Versuchstieren entgegen der Annahme der Bundesregierung, die sich zur Begründung für ihren Entwurf auf Art. 1 Abs. 5 lit. e der Richtlinie beruft, sehr wohl in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt; sonst hätte hier nicht die Kennzeichnung von Hunden, Katzen und nichtmenschlichen Primaten geregelt und dafür die „Verwendung der am wenigsten schmerzhaften Methode, die möglich ist“ vorgeschrieben werden können. Als Erklärung kann dienen, dass es bei der Kennzeichnung von Versuchstieren nicht allein um Identifizierung im Sinne von Art. 1 Abs. 5 lit. e geht, sondern auch um eine Erleichterung zur Erreichung der wissenschaftlichen Zwecke, die mit den später stattfindenden Eingriffen und Behandlungen angestrebt werden. Damit aber ist diese Kennzeichnung Bestandteil des späteren Tierversuchs und fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

§ 5 Abs. 3 Nr. 7f enthält also eine Regelung, aufgrund derer Tieren Schmerzen und Leiden zugefügt werden dürfen und die so in der Richtlinie nicht vorgesehen ist. Das ist nicht zulässig.

2.3 Die Änderung führt zu einer Verschlechterung des bisher geltenden Tierschutzstandards.

Offenbar sind Kennzeichnungen bislang als Bestandteil des an dem Tier geplanten Tierversuchs behandelt worden (s. o. 2.2) und damit Gegenstand des Genehmigungsverfahrens gewesen, in dem entsprechend der Zielsetzung des „Refinement“ die Verwendung der am wenigsten schmerzhaften Methode, die möglich ist, durchgesetzt werden konnte.

Dies soll jetzt entfallen.

Damit aber handelt es sich bei der Neuregelung um ein Gesetz, mit dem der bislang geltende Tierschutzstandard verschlechtert werden soll – obwohl der Gesetzgeber bisher in allen Änderungsgesetzen als Zielsetzung deutlich gemacht hat, an dem einmal erreichten Tierschutz-Niveau festhalten und nicht dahinter zurückgehen zu wollen.

II.

Zu Artikel 1 Nr. 3 b, Neufassung von § 7 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 mit dem Ziel einer Herausnahme von Eingriffen oder Behandlungen an Nutztieren in landwirtschaftlichen Haltungsbetrieben aus dem Anwendungsbereich der §§ 7-10 TierSchG.

1.

Es wird vorgeschlagen, den neuen § 7 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 ersatzlos zu streichen.

2.

Begründung:

Eingriffe und Behandlungen an landwirtschaftlichen Nutztieren in einem Haltungsbetrieb, die nicht zu Versuchszwecken, sondern zu einem der in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-3 TierSchG genannten Zwecken – also z.B. zu Zwecken der Aus-, Fort oder Weiterbildung – vorgenommen werden, sind bislang in den Anwendungsbereich des § 8a Abs. 1 Nr. 3 und 4 TierSchG gefallen, woraus sich für die betroffenen Tiere ein – wenn auch nur relativer – Schutz ergeben hat (der jetzt, nachdem solche Eingriffe und Behandlungen unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, stärker als bisher wäre).

Da jedoch solche Eingriffe und Behandlungen nach bereits erprobten Verfahren vorgenommen werden, dienen sie nicht zu wissenschaftlichen Zwecken. Sie würden also im Falle eines Inkrafttretens von § 7 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 in der geplanten Fassung aus dem Schutzbereich der §§ 7-10, in den sie bisher gefallen sind, herausfallen. Damit entsteht eine Schutzlücke.

Mit § 7 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 wird somit ebenfalls einer Verschlechterung des bisher bestehenden Tierschutzniveaus angestrebt, was der Zielsetzung, die den bisher zustande gekommenen Änderungsgesetzen jeweils zugrunde gelegen hat, zuwiderläuft.

III.

Zu Artikel 1 Nr. 3c, Einfügung eines neuen § 7 Abs. 2a

1.

Es wird vorgeschlagen, den geplanten § 7 Abs. 2a wie folgt zu fassen:

„Zur Vermeidung von Doppel- oder Wiederholungsversuchen sind Daten aus Tierversuchen, die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Mitgliedstaaten) gewonnen wurden, anzuerkennen. Bei Tierversuchen, die unionsrechtlich vorgeschrieben sind, gilt dies nur, wenn nach Unionsrecht anerkannte Verfahren angewendet

worden sind. Satz 1 gilt nicht, wenn zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt in Bezug auf die genannten Daten weitere Tierversuche durchgeführt werden müssen.“

2.

Begründung:

Nach Unionsrecht anerkannte Verfahren gibt es nur bei Tierversuchen, die unionsrechtlich vorgeschrieben sind. Bei Tierversuchen, die nicht vorgeschrieben sind – dies gilt insbesondere für die Grundlagenforschung, aber auch für weite Bereich der angewandten Forschung – macht das Erfordernis „nach Unionsrecht anerkannt“ keinen Sinn, da es dann auch an unionsrechtlichen Vorschriften zur Art und Weise der Durchführung eines solchen Tierversuchs fehlt.

Doppel- und Wiederholungsversuche sind bereits nach dem bisher geltenden Recht grds. verboten, § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1b TierSchG. Daraus, dass dieses Verbot jetzt auf unionsrechtlich vorgeschriebene Tierversuche beschränkt wird – weil es bei nicht vorgeschriebenen Tierversuchen auch keine nach Unionsrecht anerkannten Verfahren gibt – kommt es im Ergebnis zu einer erheblichen Verschlechterung des bisher bestehenden Tierschutzstandards.

IV.

Zu Artikel 1 Nr. 4, Einfügung eines neuen § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2

1.

Es wird vorgeschlagen, den neuen § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob zur Erreichung des mit dem Tierversuch angestrebten Ergebnisses eine andere Methode oder Versuchsstrategie, die ohne Verwendung eines lebenden Tieres auskommt und die im Falle unionsrechtlich vorgeschriebener Prüfverfahren nach dem Unionsrecht anerkannt ist, zur Verfügung steht.“

2.

Begründung:

Eine ausdrückliche Anerkennung alternativer Prüfverfahren durch das Unionsrecht ist nur dort erforderlich, wo es um den Ersatz von gesetzlich vorgeschriebenen Tierversuchen geht, wo also nach Unionsrecht vorgeschriebene Tierversuche (= Tierversuche zur Einhaltung regulatorischer Anforderungen) durch Alternativmethoden ersetzt werden sollen. Dort, wo das Unionsrecht einen Tierversuch nicht vorschreibt – insbesondere im Bereich der Grundlagenforschung, aber auch in weiten Bereichen der angewandten Forschung und bei der Ausbildung und Lehre – wird es in der Regel auch keine Vorschriften zu alternativen Prüfverfahren geben, in denen man eine Anerkennung solcher Verfahren sehen kann.

Bei einem unveränderten Inkrafttreten des geplanten § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 würden somit weite Bereiche der Forschung und der gesamte Bereich der Ausbildung und Lehre von der

Pflicht, vorrangig wissenschaftlich anerkannte Ersatzmethoden anzuwenden, herausgenommen, was sich mit dem in § 7a Abs. 1 Satz 1 verankerten Prinzip der Unerlässlichkeit (das zugleich auch Bestandteil des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG ist, s. o., „Schutz vor vermeidbaren Leiden“) nicht vereinbaren lässt.

V.

Zu Artikel 1 Nr. 5 a), aa), aaa) und bbb), Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 2

1.

Es wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 lit. a) wie folgt zu fassen:

„Die Genehmigung eines Versuchsvorhabens ist nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen, wenn 1. aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass a) die Voraussetzungen des § 7a Absatz 1 und 2 Nummer 1 bis 3 vorliegen, ...“

2.

Begründung:

Die EU-Kommission hat in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme v. 26.7.2019 unmissverständlich deutlich gemacht, dass die in Deutschland bislang übliche Verwaltungspraxis, wonach sich die Behörde im Genehmigungsverfahren auf eine bloße Plausibilitätsprüfung der Angaben des antragstellenden Wissenschaftlers und der von diesem eingereichten Unterlagen beschränkt hat, mit Art 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie unvereinbar ist. Anstelle einer Beschränkung auf eine „qualifizierte Plausibilitätsprüfung der wissenschaftlichen Argumente“ des Antragstellers müsse die Behörde alle Genehmigungsvoraussetzungen – insbesondere auch die Unerlässlichkeit und die ethische Vertretbarkeit des beantragten Tierversuchs – „aktiv“, „umfassend“ und „selbständig“ prüfen und dürfe eine Genehmigung nur erteilen, wenn diese Genehmigungsvoraussetzungen zu ihrer Überzeugung feststehen.

Im Einzelnen hat die Kommission zur Auslegung von Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie ausgeführt (vgl. mit Gründen versehene Stellungnahme Nr. 23 und 24),

dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen sicherstellen müssten, dass ein Projekt nur nach einer positiven Projektbeurteilung durch die zuständige Behörde gem. Art. 38 durchgeführt wird,

dass sich aus den nationalen Umsetzungsbestimmungen „eindeutig“ ergeben müsse, „dass die gesamte Projektbeurteilung von der zuständigen Behörde durchgeführt werden muss“ (statt, wie in Deutschland bislang üblich, einen Teil dieser Beurteilung dem Antragsteller zu überlassen) <deshalb die oben vorgeschlagene Formulierung „zur Überzeugung der Behörde feststeht>,

dass die Behörde die Anträge auf eine Tierversuchsgenehmigung aktiv, umfassend und selbständig prüfen müsse, statt die eigentliche Beurteilung dem Antragsteller zu überlassen <deshalb die oben vorgeschlagene Formulierung „nach umfassender und selbständiger Prüfung“>,

dass die Behörde in Ansehung der relevanten Genehmigungsvoraussetzungen – also auch zur Unerlässlichkeit und zur ethischen Vertretbarkeit des Tierversuchs – eine „selbständige Beurteilung“ durchführen müsse (was das Gegenteil der von den deutschen Verwaltungsgerichten bislang angenommenen Bindung der Behörde an die Darlegungen des antragstellenden Wissenschaftlers darstellt),

dass die Behörde alle Genehmigungsvoraussetzungen – auch die, die einen spezifischen Wissenschaftsbezug aufweisen (vgl. dazu OVG Bremen Ur. v. 11. 12. 2012, 1 A 180/10) – „umfassend prüfen“ und „selbständig“ beurteilen müsse,

dass sie zur Überprüfung, „ob das Projekt tatsächlich wissenschaftlich gerechtfertigt ist“, relevante Experten hinzuziehen können müsse,

dass sie sich nicht „auf eine qualifizierte Plausibilitätsprüfung der wissenschaftlichen Argumente“, die ihr vom Antragsteller vorgetragen werden, beschränken dürfe, sondern eine „eigene aktive Kontrolle im Bewertungsprozess“ durchzuführen habe,

dass es im Widerspruch zu den Anforderungen nach Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie stehe, wenn deutsche Gerichte die zuständigen Behörden auf eine reine Plausibilitätsbewertung beschränkten, während die eigentliche wissenschaftliche Beurteilung dem Antragsteller überlassen bleibe,

dass die Behörde über die Darlegungen des Antragstellers hinaus weitere eigene Untersuchungen vornehmen müsse und

dass sie in der Tiefe und dem Inhalt der von ihr durchzuführenden Projektbewertung nicht unangemessen eingeschränkt werden dürfe (wie dies durch die bisherige Gesetzesfassung des § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG und die dazu ergangene Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte, wonach sich die Behörde in Ansehung solcher Genehmigungsvoraussetzungen, die einen „spezifischen Wissenschaftsbezug“ aufweisen, auf eine „qualifizierte Plausibilitätskontrolle“ der Angaben des Antragstellers zu beschränken habe, der Fall gewesen ist).

Für eine richtlinienkonforme Umsetzung der Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1-3 der Richtlinie ist es deswegen erforderlich, § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG so neu zu formulieren, dass ohne den geringsten Zweifel feststeht, dass

a) für alle Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere auch dafür, dass der beantragte Tierversuch unerlässlich und ethisch vertretbar ist, der das Verwaltungsverfahrenrecht beherrschende Untersuchungsgrundsatz gilt; und dass

b) eine Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn diese und auch die anderen Genehmigungsvoraussetzungen zur Überzeugung der Behörde feststehen.

Deshalb muss gefordert werden, dass die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass der Tierversuch unerlässlich und ethisch vertretbar ist.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung „... wenn ... aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht gerechtfertigt ist, dass ...“ schafft im Gegensatz dazu die Gefahr, dass sich deutsche Behörden und Gerichte weiterhin unter Verletzung von Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie auf die bloße Plausibilitätsprüfung der Angaben des Antragstellers und der von diesem eingereichten Unterlagen beschränken könnten.

Zum einen ist die gewählte Formulierung sprachlich falsch, denn die Voraussetzungen der Unerlässlichkeit und der ethischen Vertretbarkeit liegen nur entweder objektiv vor oder sie liegen nicht vor. Wenn sie vorliegen, ist es völlig sinnlos, zu formulieren, dass ihr Vorliegen „gerechtfertigt“ sei. Man sagt auch nicht „es ist gerechtfertigt, dass das Wetter heute schön ist“, sondern nur „das Wetter ist heute schön“. „Gerechtfertigt“ sein kann allenfalls die Annahme, dass diese Voraussetzungen vorliegen – eine solche Formulierung ist aber zu schwach, weil nach Art. 36 und Art. 38 für diese Voraussetzungen nicht schon die Annahme ausreicht, sondern ihr Vorliegen feststehen muss.

Zum anderen lässt die Formulierung „gerechtfertigt“ weiterhin den Fehlschluss zu, es könne ausreichen, dass der Antragsteller mit seinen Darlegungen den Tierversuch gerechtfertigt habe, und dass diese Darlegungen nicht von der Behörde auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit (s. o.: aktiv, umfassend und selbständig) geprüft und gegebenenfalls auch korrigiert werden dürfen – dass also die Behörden z. B. weiterhin nicht berechtigt sind, zu der Frage, ob es entgegen dem Vortrag des Antragstellers zu dem Tierversuch geeignete Ersatz- oder Ergänzungsmethoden gibt, eigenständige Ermittlungen anzustellen und relevante Experten hinzuzuziehen; oder dass die Behörden weiterhin nicht eigenständig und unabhängig von den Angaben des Antragstellers prüfen dürfen, ob der Nutzen des angestrebten Erkenntnisgewinns nach Art, Ausmaß, Wahrscheinlichkeit, Zahl der davon profitierenden Personen und Zeitschiene tatsächlich so hoch ist, dass er die Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden der Versuchstiere überwiegt und den Tierversuch daher ethisch vertretbar macht.

Dazu passt, dass die in Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, dass die Behörde im Genehmigungsverfahren zur Beurteilung der einzelnen Genehmigungsvoraussetzungen oder auch zu Fragen der Tierhaltung relevante Experten hinzuzieht – also Sachverständigengutachten anfordert –, um sich vom Vorliegen dieser und anderer Genehmigungsvoraussetzungen eine eigenständige Überzeugung zu bilden, in den bislang vorgelegten Entwürfen der Bundesregierung nicht umgesetzt wird (zu dem geplanten § 15 Abs. 1 Satz 3 s. u. VIII).

In die gleiche Richtung – die Behörden sollen sich im Genehmigungsverfahren in Ansehung der Unerlässlichkeit und des Nutzens des Tierversuchs weiterhin auf eine bloße Plausibilitätsbewertung der Darlegungen des Antragstellers und der von diesem eingereichten Unterlagen beschränken und dazu keine eigenen Untersuchungen vornehmen, um sich

eine eigene Überzeugung zu bilden – deutet auch die von der Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission abgegebene Erklärung, dass es zwischen „wissenschaftlich begründet dargelegt“ und einer wissenschaftlichen Rechtfertigung ihrer Meinung nach keinen substantiellen Unterschied gebe (vgl. EU-Kommission, mit Gründen versehene Stellungnahme Nr. 24: Die Bundesregierung habe erklärt, „Rechtfertigen“ sei im Wesentlichen dasselbe wie „wissenschaftlich begründen“).

Durch die stattdessen hier vorgeschlagene Formulierung – „... ist nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen, wenn 1. aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass ...“ – wären alle diese Zweifel und Unsicherheiten behoben und damit Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 in Deutschland endlich (mehr als 10 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie) vollständig umgesetzt.

VI.

Zu Artikel 1 Nr. 5 a), aa), eee), neuer § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7a:

1.

Es wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7a wie folgt zu formulieren:

„eine möglichst umweltverträgliche Durchführung des Tierversuches erwartet werden kann, ohne dass hierdurch die Einhaltung der Vorgaben der Nummern 1 bis 7 beeinträchtigt wird und“

2.

Begründung:

Die vorgeschlagene Fassung entspricht dem Gesetzentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes v. 20.2.2020.

Sie entspricht auch der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG. Danach besitzen die Staatsziele „Umweltschutz“ und „Tierschutz“ gleiches Gewicht und ist es nicht erlaubt, den Umweltschutz in irgendeiner Form gegen den Tierschutz auszuspielen. Das Ziel, den Tierversuch so umweltverträglich wie möglich durchzuführen, darf deshalb nicht auf Kosten einer der in § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-7 genannten und dem Tierschutz dienenden Genehmigungsvoraussetzungen verwirklicht werden. In dem Gesetzentwurf v. 20.2.2020 war dies klargestellt und dabei soll es bleiben.

VII.

Zu Artikel 1 Nr. 6 a), ff), fiktive Genehmigung bei Tierversuchen, die nach § 8a Abs. 1 Satz 1 einem vereinfachten Genehmigungsverfahren unterliegen.

1.

Es wird vorgeschlagen, die geplanten Sätze 2 und 3 in § 8a Abs. 1 ersatzlos zu streichen.

2.

Begründung:

Das Institut einer fiktiven Genehmigung, die dadurch zustande kommen soll, dass die Behörde über einen an sie gerichteten Genehmigungsantrag nicht innerhalb einer dafür in der Tierschutz-Versuchstierverordnung vorgesehenen Bearbeitungsfrist entschieden hat, ist der Richtlinie 2010/63/EU unbekannt. Im deutschen Tierschutzgesetz hat es mit § 8 Abs. 5a früher eine solche Genehmigungsfiktion gegeben. Diese musste aber nach dem Inkrafttreten der Richtlinie 2010/63/EU aufgehoben werden, was durch das 3. Änderungsgesetz zum Tierschutzgesetz v. 4.7.2013 (BGBl. I S. 2182) dann auch geschehen ist. Dass nunmehr – ohne dass an der Richtlinie seit ihrem Inkrafttreten entsprechende Änderungen vorgenommen worden wären – wieder eine fiktive Genehmigung in das Gesetz eingefügt werden soll, ist unverständlich und stellt einen Verstoß gegen die Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie dar.

Der Verstoß wird zwar gegenüber dem Gesetzentwurf v. 20.2.2020 dadurch etwas abgemildert, dass die Projektbeurteilung, die nach Art. 42 auch im vereinfachten Verwaltungsverfahren durchgeführt werden muss (vgl. Art. 42 Abs. 2 lit. b) nunmehr in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4 des Gesetzentwurfs vorgesehen ist, indem die zuständige Behörde nach § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 insbesondere den Tierversuch auf seine Unerlässlichkeit und seine ethische Vertretbarkeit sowie ggf. auf das Vorliegen der besonderen Voraussetzungen für einen Doppel- und Wiederholungsversuch prüfen und nach § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 das Ergebnis dieser Prüfung dem Antragsteller mitteilen muss. Das ändert aber nichts daran, dass die Richtlinie auch für das vereinfachte Verwaltungsverfahren eine Genehmigung verlangt (vgl. die nach Art. 42 Abs. 4 im vereinfachten Verwaltungsverfahren entsprechend geltenden Art. 40 Abs. 3 und 4, Art. 41 Abs. 3 und Art. 44 Absätze 3, 4 und 5, wo jeweils von „Genehmigung“ oder „Projektgenehmigung“ gesprochen wird), und dass weder das behördliche Schweigen innerhalb einer festgelegten Bearbeitungsfrist noch die formlose Mitteilung, dass ein Teil der gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen mit einem positiven Ergebnis geprüft worden sei, eine „Genehmigung“ oder „Projektgenehmigung“ im Sinne dieser Vorschriften darstellt.

Vollkommen unverständlich und mit Art. 23 der Richtlinie evident unvereinbar ist, dass nach dem Gesetzentwurf in dem vereinfachten Genehmigungsverfahren die obligatorische Prüfung der Sachkunde und der Zuverlässigkeit des Leiters und des stellvertretenden Leiters des Versuchsvorhabens sowie der Sachkunde des übrigen an der Durchführung des Tierversuchs beteiligten Personals unterbleiben soll (vgl. in diesem Sinne die Nicht-Erwähnung der entsprechenden Genehmigungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 7a in dem neuen § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG). Dass eine Tierversuchsgenehmigung als erteilt gilt, obwohl dem Leiter oder stellvertretenden Leiter des Versuchsvorhabens möglicherweise die erforderliche Sachkunde fehlt oder Bedenken gegen seine Zuverlässigkeit bestehen, ist – in Anbetracht der Bedeutung, die diese Genehmigungsvoraussetzungen für das Wohlergehen der Tiere haben – mit den Zielen der Richtlinie, wie sie u.a. in Erwägungsgrund Nr. 28 zum Ausdruck kommen, evident unvereinbar. Dasselbe gilt für die Teilnahme von möglicherweise nicht sachkundigen Personen an der Durchführung des Tierversuchs. Noch unverständlicher ist, dass nach dem geplanten neuen § 8a Abs. 1 Satz 3 „die Einhaltung der weiteren über Satz 2 Nr. 1 hinausgehenden Anforderungen“ – also dass der Leiter und der stellvertretende Leiter des Tierversuchs die erforderliche Sachkunde besitzen und zuverlässig sind und dass auch das übrige an der Versuchsdurchführung beteiligte Personal über die für seine Aufgaben erforderliche Sachkunde verfügt –

dem Antragsteller überlassen bleibt, der „die Einhaltung dieser Anforderungen sicherzustellen“ hat. Das läuft in den (nicht wenigen) Fällen, in denen der Antragsteller und der Leiter des Versuchsvorhabens identisch sind, darauf hinaus, dass der Versuchsleiter seine eigene Zuverlässigkeit sicherstellen soll.

Den Zwecken des vereinfachten Verwaltungsverfahrens entspricht es nicht, die Sachkunde und Zuverlässigkeit der an der Durchführung eines Tierversuchs beteiligten Personen ungeprüft zu lassen. Das hat auch mit der Frage, ob ein Tierversuch regulatorisch vorgeschrieben ist (und deshalb in einem vereinfachten Verfahren genehmigt werden soll) nichts zu tun.

Zudem bleibt völlig ungeregt, wann die Behörde im vereinfachten Verwaltungsverfahren „abschließend“ (s. § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3) über den Genehmigungsantrag entscheiden soll. Es müsste – im Minimum – geregelt werden, dass die Behörde die Prüfung der in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 nicht genannten Genehmigungsvoraussetzungen (also insbesondere der Sachkunde und der Zuverlässigkeit) alsbald nachholt und dass die fiktive Genehmigung zurückgenommen wird, wenn sich herausstellt, dass insoweit nicht behebbare Zweifel bleiben. Auch von einer solchen nachgeholtten Prüfung mit anschließender Rücknahme der fiktiven Genehmigung ist in dem Gesetzentwurf nicht die Rede.

Im Ergebnis führen die Sätze 2 und 3 in dem neuen § 8a Abs. 1 dazu, dass das Interesse des Antragstellers, mit dem beantragten Tierversuch nach Ablauf der behördlichen Bearbeitungsfrist sofort beginnen zu können, höher bewertet wird als das Wohlbefindensinteresse der Tiere, nicht einem Tierversuch ausgesetzt zu werden, der von möglicherweise nicht sachkundigen oder nicht zuverlässigen Personen geleitet wird und/oder an dessen Durchführung nicht sachkundiges Personal beteiligt ist. Ein solches Abwägungsergebnis ist mit Art. 20a GG und mit der Richtlinie gleichermaßen unvereinbar.

Die Sätze 2 und 3 sind deshalb ersatzlos zu streichen (vgl. auch § 26 Abs. 3 Österreichisches Tierversuchsgesetz und § 22 Österreichische Tierversuchsverordnung: im vereinfachten Verwaltungsverfahren keine fiktive Genehmigung, sondern lediglich Verzicht auf die Vorlage von nichttechnischen Projektzusammenfassungen).

VIII.

Zu Artikel 1 Nr. 10, Ergänzung von § 15 Abs. 1 durch den Satz, dass die dort vorgesehenen Kommissionen die zuständige Behörde in den in Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie genannten Bereichen unterstützen.

1.

Es wird – sei es anstelle des neuen § 15 Abs. 1 Satz 3, sei es zusätzlich – die Aufnahme folgender Regelung in das Tierschutzgesetz oder die Tierschutz-Versuchstierverordnung vorgeschlagen:

„Die Behörde kann zur Aufklärung einzelner Genehmigungsvoraussetzungen und zu Fragen der Tierhaltung und -pflege Sachverständigengutachten einholen, sowohl von dafür geeigneten Mitgliedern der Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes als auch von anderen fachkundigen Personen.“

2.

Begründung:

Die EU-Kommission bemängelt in Nr. 26 ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme, dass nach Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben müssten, zur Projektbeurteilung (d. h. zur Frage der Unerlässlichkeit eines Tierversuchs; zur Frage, ob der von dem Erkenntnisgewinn zu erwartende Nutzen so hoch ist, dass er die Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden der Versuchstiere überwiegt; zur Frage, ob die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zulässigkeit eines Doppel- oder Wiederholungsversuchs vorliegen) in den in Art. 38 Abs. 3 genannten Bereichen auf Fachwissen zurückzugreifen. Die Möglichkeit, hierzu relevante Experten hinzuzuziehen – also geeignete Sachverständige mit einem Gutachten zu beauftragen – ergebe sich aus den bisherigen Umsetzungsbestimmungen nicht.

Der hiergegen erhobene Einwand der Bundesregierung – den Behörden stehe die notwendige Sachkunde durch die § 15-Kommission zur Verfügung – verkennt, dass

a) es fachwissenschaftliche Fragen geben kann, für die innerhalb der § 15-Kommission keine geeigneten Experten zur Verfügung stehen, sowie

b) in § 15 vorgesehen ist, dass die Kommission als Kollektiv arbeitet, wohingegen nach Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie die Möglichkeit bestehen muss, dass die Behörde auf das Fachwissen einzelner relevanter Experten zurückgreift, also von einzelnen Sachverständigen Gutachten zur Klärung relevanter Genehmigungsvoraussetzungen oder zu Fragen der Tierhaltung und Tierpflege einholt.

Solange es an einer solchen Regelung fehlt, ändert der geplante § 15 Abs. 1 Satz 3 nichts daran, dass Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie unzureichend umgesetzt ist.

Zudem setzt sich die Bundesregierung so dem Verdacht aus, weiterhin die richtlinienwidrige Beschränkung der behördlichen Prüftätigkeit im Genehmigungsverfahren auf eine bloße Plausibilitätskontrolle der Angaben des Antragstellers und der von diesem eingereichten Unterlagen zu wollen – denn für eine solche Plausibilitätsprüfung braucht die Behörde keine Sachverständigen.

IX.

Zu Artikel 1 Nr. 11 a), bb) Satz 5 (§ 16 Abs. 1 Satz 2)

1.

In Satz 5 ist der Satzteil „jährlich mindestens bei einem Drittel dieser Einrichtungen“ durch „mindestens jährlich“ zu ersetzen.

2.

Begründung:

Einrichtungen, in denen Tierversuche durchgeführt werden, unterliegen einer besonderen Überwachungspflicht, da den Versuchstieren bewusst Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. Eine Kontrollfrequenz von jährlich einem Drittel der Einrichtungen kann

dazu führen, dass Einrichtungen mehr als drei Jahre nicht kontrolliert werden. Vor dem Hintergrund der besonderen Verwendung von Tieren entspricht dies nicht dem grundsätzlich erhöhten Risiko, dass Tieren vermeidbare Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. Die verpflichtende Aufnahme jährlicher Kontrollen aller Einrichtungen, in denen Tierversuche durchgeführt werden, ist ein zielführendes Mittel, um Verstöße frühzeitig zu verhindern.

Satz 5 behält gleichwohl seinen Sinn, weil danach Einrichtungen und Betriebe mit Primaten auch dann der einmal jährlich stattfindenden behördlichen Kontrolle unterliegen, wenn es sich um bloße Zucht- und Liefereinrichtungen und um Einrichtungen im Sinne von § 16 Abs. 1 Satz 1 lit. b und c und nicht zugleich auch um Verwendereinrichtungen im Sinne von Satz 4 handelt.

X.

Zu Artikel 1 Nr. 15: Übergangsfrist für die Geltung der neuen Vorschriften noch 2 ½ Jahre, obwohl die Richtlinie bereits zum 1.1.2013 hätte vollständig umgesetzt sein müssen.

1.

Es wird vorgeschlagen, das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes auf den Ersten des auf die Verkündung im Gesetzblatt folgenden Monats festzusetzen und die in § 21 Abs. 3 vorgesehene Übergangsregelung wenigstens so abzufassen, dass die neuen Regelungen für alle Tierversuche gelten, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes genehmigt oder angezeigt werden.

2.

Begründung:

Die neuen Regelungen hätten gem. Art. 61 der Richtlinie bereits ab dem 1.1.2013 gelten müssen. Der Schaden, der durch die seither verflissenen acht Jahre entstanden ist, sollte wenigstens für die Zukunft zeitlich so weit wie möglich eingeschränkt werden.

XI.

Grundsätzliche Umsetzungs-Defizite im bisherigen deutschen Tierversuchsrecht:

A) Keine Erwähnung der Begriffe „Angst“ oder „Ängste“.

1.

Es wird vorgeschlagen, dass das bisherige Begriffstrio „Schmerzen, Leiden oder Schäden“ in allen tierversuchsrelevanten Bestimmungen des Tierschutzgesetzes um den Zusatz „Ängste“ ergänzt wird, sodass es zukünftig „Schmerzen, Leiden, Schäden oder Ängste“ heißt.

Dies betrifft:

§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a

§ 7 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3

§ 7a Absatz 2 Nummer 3, 4

§ 7a Absatz 6

§ 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 Buchstabe e, f

§ 8 Absatz 6 Satz 1 Nummer 2

2.

Begründung:

Die Begrifflichkeit „Angst“ bei Versuchstieren wird weder im deutschen Tierschutzgesetz noch in der Tierschutz-Versuchstierverordnung erwähnt, obwohl die EU-Richtlinie an zahlreichen Stellen als Belastungen der Versuchstiere „Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden“ beschreibt und damit auch die Einbeziehung der Angst in die Schaden-Nutzen-Analyse nach Art. 38 Abs. 2 Buchstabe d fordert. Im Zuge der Anpassung des deutschen Tierversuchsrechts an die Vorgaben der Richtlinie und aus Gründen der Rechtssicherheit müssen Ängste ausdrücklich als eigenständige Belastungsform in den Katalog der relevanten Beeinträchtigungen aufgenommen werden. Damit würde klargestellt, dass die Verursachung von Ängsten denselben Voraussetzungen unterliegt wie jene von Schmerzen und Leiden oder Schäden.

Dieses Versäumnis des deutschen Gesetz- und Verordnungsgebers führt dazu, dass von den Genehmigungsbehörden die Ängste der Versuchstiere weder gesondert ermittelt noch bei der Schaden-Nutzen-Analyse berücksichtigt werden. In den Formularen, die die Tierexperimentatoren nach Anlage 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Tierschutzgesetz für ihre Anträge verwenden sollen, wird der Angst keinerlei Bedeutung eingeräumt und der Antragsteller nicht dazu angehalten, zu beschreiben, welche Ängste den Tieren bei der Vorbereitung und Durchführung des beantragten Tierversuchs und der Nachbehandlung voraussichtlich zugefügt werden. Wenn sich Tierexperimentatoren mit den Ängsten der Versuchstiere noch nicht einmal bei der Antragstellung zu beschäftigen brauchen, werden sie sie auch bei der Durchführung des Tierversuches nicht berücksichtigen.

Die Begrifflichkeit „Angst“ ist sowohl in § 5 Abs. 1 des österreichischen Tierschutzgesetzes (ein Tier „in schwere Angst zu versetzen“ ist verboten) als auch in Art. 3 Buchstabe a des schweizerischen Tierschutzgesetzes (Belastung des Tieres, wenn es „in Angst versetzt“ wird) aufgenommen worden.

Anhang: Nutzung von Hühnerembryonen ab dem siebten Bebrütungstag zu Versuchszwecken (betr. BR-Drucks. 48/21 sowie BT-Drucks. 19/27630).

In der biomedizinischen Grundlagenforschung, aber auch bei der Impfstoffentwicklung werden sogenannte embryonierte Hühnereier verwendet.

Sofern es nicht zum Schlupf lebender Küken kommt, stellen Eingriffe und Behandlungen an embryonierten Hühnereiern zu Versuchszwecken nach derzeitiger Rechtslage keinen Tierversuch im Sinne des Tierschutzgesetzes dar (vgl. § 14 Tierschutz-Versuchstierverordnung), sondern gelten sogar als Alternative zum Tierversuch.

In dem vom Bund im Januar 2021 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes - Verbot des Kükentötens (BR-Drucks. 48/21) wird unter „A) Problem und Ziel“ ausgeführt:

„Nach dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand ist der Hühnerembryo vor dem siebten Bebrütungstag noch nicht in der Lage, Schmerzen zu empfinden. Ab dem siebten Bebrütungstag ist die beginnende Entwicklung des Schmerzempfindens nicht auszuschließen. Daher sind aus Gründen des Tierschutzes ab dem siebten Bebrütungstag Eingriffe am Hühnerei oder ein Abbruch des Brutvorgangs abzulehnen, die bei oder nach der Anwendung von Verfahren zur Geschlechtsbestimmung im Ei vorgenommen werden und den Tod des Hühnerembryos verursachen. Solche Handlungen sollen nun ebenfalls verboten werden.“

Da die durch Studien belegte Schmerzempfindung eines Hühnerembryos ab dem siebten Bebrütungstag natürlich ebenso bei zur Impfstoffherstellung und zu Forschungszwecken verwendeten embryonierten Hühnereiern vorhanden ist, besteht hier ein Widerspruch zum Einsatz dieser bebrüteten Eier in der Forschung als versuchstierfreie Alternative.

Insofern ist es unabdinglich, auch diese in der Forschung eingesetzten embryonierten Hühnereier ab dem siebten Bebrütungstag unter den Schutz des TierSchG zu stellen. In der Folge bedürfen auch Eingriffe zu Versuchszwecken an bebrüteten Hühnereiern nach dem siebten Bebrütungstag einer Genehmigung nach § 8 TierSchG.

Bei einer Entscheidung über den Gesetzesentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes zum Verbot des Kükentötens (BR-Drucks. 48/19) ist dieser Umstand entsprechend zu berücksichtigen, da nur so dem Regelungsgehalt von § 1 TierSchG und der Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG genüge getan wird.

Mit freundlichen Grüßen