



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

Per E-Mail: el-ausschuss@bundestag.de

05.05.2021

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren, BR-Drs. 47/21 und 19/27629

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

die unterzeichnenden Verbände haben die fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (EU-TierversuchsRL) analysiert und auch das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland verfolgt.

In dem aktuell vorliegenden Entwurfstext zum o. g. Gesetz (im Folgenden: Entwurf) fallen weiterhin erhebliche und nicht zu tolerierende Umsetzungsdefizite auf, mit denen weiterhin keine korrekte Umsetzung der EU-TierversuchsRL erfolgen wird.

Im Einzelnen:

A. Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe c des Entwurfs: Einfügung eines neuen § 5 Abs. 3 Nr. 7 Buchstabe f in das bestehende Tierschutzgesetz

I. Geplanter Inhalt

Unter Geltung eines neuen Ausnahmetatbestandes vom Grundsatz der Betäubungspflicht bei schmerzhaften Eingriffen bei Wirbeltieren soll eine Betäubung bei einem mit Schmerzen verbundenen Eingriff an einem Wirbeltier nicht erforderlich sein für die Kennzeichnung von Nagetieren, die zur Verwendung in Tierversuchen bestimmt sind, durch Ohrtätowierung, Ohrmarke oder Ohrlochung.

II. Empfehlung der Verbände und Begründung

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

Denn die geplante Änderung verstößt gegen Art. 20a GG, in welchem das Staatsziel Tierschutz als ein Rechtsgut mit Verfassungsrang eingestuft wird. Zu den Teilzielen dieser Staatszielbestimmung gehört der Schutz der Tiere vor vermeidbaren Leiden (vgl. amtl. Begr., BT-Drs. 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 vor dem Eingriff auf die

vorgesehene Körperstelle eine Salbe mit lokal betäubender Wirkung aufgetragen wird. 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. Die geplante Änderung verstößt ebenso gegen Art. 32 Abs. 1 der EU-TierversuchsRL. 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.

Weiterhin führt die Änderung zu einer Verschlechterung des bisher geltenden Tierschutzstandards, was ebenso gegen Art. 20a GG bzw. das daraus resultierende Verschlechterungsverbot verstößt (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2016, Art. 20a GG Rn. 21). Es handelt sich bei dieser geplanten 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. Dies ist nicht zulässig.

B. Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe a, aa, bbb des Entwurfs: Änderung des § 8 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 Tierschutzgesetz

I. Geplanter Inhalt

§ 8 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 TierSchG ist maßgeblicher Kritikpunkt in dem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Bislang auf eine bloße Plausibilitätsprüfung durch die Behörde gerichtet, soll er nach dem Entwurf nun lauten:

„Die Genehmigung eines Versuchsvorhabens nach Prüfung durch die zuständige Behörde ist zu erteilen, wenn aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht gerechtfertigt ist, dass (...).“

II. Empfehlung der Verbände und Begründung

Es wird von den Verbänden vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a TierSchG 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 nachgewiesen ist, dass

a) die Voraussetzungen des § 7a Absatz 1 und 2 Nummer 1 bis 3 vorliegen,

(...).“

Die EU-Kommission hat in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 26. Juli 2019 gegenüber der Bundesregierung sehr 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 EU-TierversuchsRL nicht vereinbar 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 (vgl. die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26. Juli 2019, Nr. 23 und 24). Weiter hat die Kommission ausgeführt, die nationalen Umsetzungsbestimmungen müssten sicherstellen, dass ein Projekt (= ein Versuchsvorhaben) nur nach einer positiven Projektbeurteilung durch die zuständige Behörde gem. Art. 38 EU-TierversuchsRL 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, dass die Behörde die Anträge auf eine Tierversuchsgenehmigung aktiv, umfassend und selbständig prüfen müsse, statt die eigentliche Beurteilung dem Antragsteller zu überlassen, dass die Behörde in Ansehung der relevanten Genehmigungsvoraussetzungen – auch zur Unerlässlichkeit und zur ethischen Vertretbarkeit des Tierversuchs – eine „selbständige Beurteilung“ durchführen müsse, dass die Behörde alle Genehmigungsvoraussetzungen – auch die, die einen spezifischen Wissenschaftsbezug aufweisen (vgl. dazu nach richtlinienkonformer Auslegung nach Unionsrecht nicht haltbar OVG Bremen Urt. vom 11. Dezember 2012 – 1 A 180/10 –, juris) – „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 EU-TierversuchsRL 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 (vgl. die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26. Juli 2019, Nr. 23 und 24).

§ 8 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 TierSchG ist daher unionsrechtskonform zu fassen. Die geplante Fassung, nach der die Genehmigung zu erteilen ist, „wenn aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht gerechtfertigt ist, dass (...)“, macht gerade nicht deutlich, dass die alleinige, umfassende, selbständige und auch die wissenschaftsspezifischen Punkte umfassende Prüfung bei der Genehmigungsbehörde liegt. Aufgrund der klaren und deutlichen Kritik der EU-Kommission gegenüber der Bundesregierung ist die Rechtslage – nach fast zehn Jahren unionsrechtswidriger Umsetzung – nunmehr korrekt anzupassen. Dies kann nur mit dem von uns vorgeschlagenen Wortlaut verwirklicht werden.

C. Art. 1 Nr. 6 Buchstabe a, ff des Entwurfs: Änderung des § 8a Abs. 1 TierSchG

I. Geplanter Inhalt

Mit § 8a Abs. 1 TierSchG wurde bislang die EU-TierversuchsRL falsch umgesetzt, da mit Absatz 1 Nr. 4 TierSchG lediglich eine Anzeigepflicht für Tierversuche zur Aus-, Fort- oder Weiterbildung statuiert wird. Dies verstößt gegen Art. 36 Abs. 1 und Art. 42 der EU-TierversuchsRL. Auch Tierversuche, deren Durchführung ausdrücklich vorgeschrieben ist, sind durch § 8a Abs. 1 Nr. 1 TierSchG entgegen Art. 36 und Art. 42 der EU-TierversuchsRL aus dem Genehmigungsverfahren herausgenommen und einem bloßen Anzeigeverfahren unterstellt worden. Dasselbe gilt gem. § 8a Abs. 1 Nr. 2 und 3 TierSchG für Tierversuche, die zu diagnostischen oder Produktionszwecken nach bereits erprobten Verfahren durchgeführt werden. Nach der EU-TierversuchsRL ist in den oben genannten Fällen zwar ein „vereinfachtes“ Genehmigungsverfahren, aber ein Genehmigungsverfahren erforderlich, was ein aktives Genehmigen (im Sinne eines Erlaubens) durch die Behörde bedeutet, bevor mit dem Versuch begonnen werden darf. Ein Anzeigeverfahren bedeutet jedoch nur ein „Bescheidsagen“ durch den/die Wissenschaftler und hat zur Folge, dass nach Ablauf der – mit § 36 Abs. 2 Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV) viel zu kurz bemessenen Frist von 20 Arbeitstagen – mit dem Tierversuch begonnen werden darf, wenn die Behörde den Tierversuch nicht auf der Grundlage des § 16a Abs. 2 TierSchG untersagt.

Nach dem vorliegenden Entwurf soll die scheinbare Rückkehr zu einem Genehmigungsverfahren normiert werden. Denn statt der Vorgabe, dass das Versuchsvorhaben lediglich „anzuzeigen“ ist (vgl. § 8a Abs. 1 a. E. TierSchG), soll nun formuliert werden: „Die Erteilung der Genehmigung erfolgt in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren, wenn es sich bei dem Versuchsvorhaben nach § 8 Abs. 1 Satz 1 um ein Vorhaben handelt, (...)“. Jedoch weiter: „Die Genehmigung in den Fällen des Satzes 1 gilt als erteilt, wenn (...) die zuständige Behörde nicht innerhalb der in einer auf Grund des § 8 Absatz 3 erlassenen Rechtsverordnung festgelegten Frist abschließend über den Genehmigungsantrag entscheiden hat (...)“.

II. Empfehlung der Verbände und Begründung

Die Verbände empfehlen, den geplanten Satzteil des § 8a Abs. 1 Satz 1 vor der Nummer 1 so zu beschließen (nämlich mit dem Wortlaut „Die Erteilung der Genehmigung erfolgt in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren, wenn es sich bei dem Versuchsvorhaben nach § 8 Abs. 1 Satz 1 um ein Vorhaben handelt, (...)“), die geplanten Sätze 2 und 3 des § 8a Abs. 1 TierSchG jedoch ersatzlos zu streichen.

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 EU-TierversuchsRL unbekannt. Im Tierschutzgesetz hat es mit § 8 Abs. 5a TierSchG a. F. vor der Umsetzung der EU-TierversuchsRL eine solche Genehmigungsfiktion gegeben. Diese musste aber nach dem Inkrafttreten der EU-TierversuchsRL aufgehoben werden, was durch das 3. Änderungsgesetz zum Tierschutzgesetz vom 4. Juli 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. Im Übrigen bleibt die Situation dieselbe, wie sie auch aktuell im Anzeigeverfahren ist: Es wird „bescheidgesagt“ bei der Behörde, dass ein Tierversuch durchgeführt werden soll (im Wortlaut wird nun ein genehmigungsbedürftiger Antrag gestellt und nicht angezeigt), und wenn die Behörde nichts tut, darf der Versuch durchgeführt werden. Weil die Genehmigung fingiert wird. Das ist nichts Anderes als die Situation, die sich faktisch genau so darstellt, wenn nur eine Anzeige eines Tierversuchs vorgenommen werden muss und mit dem Versuch nach Ablauf einer Frist begonnen werden darf, wenn die Behörde nichts getan (in diesem Fall: den Versuch untersagt) hat.

Der Verstoß wird zwar gegenüber dem letzten Gesetzentwurf vom 20. Februar 2020 dadurch etwas abgemildert, dass die Projektbeurteilung, die nach Art. 42 der EU-TierversuchsRL auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren durchgeführt werden muss (vgl. Art. 42 Abs. 2 lit. b) EU-TierversuchsRL, der 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 EU-TierversuchsRL auch für das vereinfachte Verfahren eine Genehmigung verlangt (vgl. die nach Art. 42 Abs. 4 EU-TierversuchsRL im vereinfachten Verwaltungsverfahren entsprechend geltenden Art. 40 Abs. 3 und 4, Art. 41 Abs. 3 und Art. 44 Absätze 3, 4 und 5 EU-TierversuchsRL, 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 darstellen kann.

D. Empfehlung der Verbände über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus: Einführung einer gesetzlich verankerten Schmerz-Leidensgrenze

Die Verbände empfehlen eine Einführung einer gesetzlich verankerten Schmerz-Leidensgrenze. Diese sollte aufgrund ihrer enormen tierschutzrechtlichen und tierschutzethischen Bedeutung und im Sinne des Art. 20a GG zukünftig im Tierschutzgesetz geregelt werden; die derzeit ungenügende Regelung in der TierSchVersV ist zu ersetzen. Dazu sind in §25 Abs. 1 Satz 2 sowie §26 TierSchVersV ersatzlos zu streichen.

Begründung

Aus Sicht der Verbände sollte die vorliegende Gesetzesnovelle genutzt werden, damit Tiere in Deutschland nicht mehr Versuchen ausgesetzt werden, die eine ethisch begründete Belastungsgrenze überschreiten. Die Durchführung schwerstbelastender Tierversuche ist nicht nur grundsätzlich, sondern absolut zu verbieten, zumal der Gesetzgeber keinen überzeugenden Grund für ein lediglich grundsätzliches Verbot nennt. Ein solches Verbot entspricht dem Optimierungsgebot des Art. 20a GG. Somit hat der Gesetzgeber auch die Verpflichtung den Spielraum zur Erreichung eines hohen

Tierschutzniveaus auszunutzen (vgl. Bruhn, D.: „Rechtsgutachten zum Verbot schwerstbelastender Tierversuche“, erstellt im Auftrag von Ärzte gegen Tierversuche e.V., TASSO e.V. und Bund gegen den Missbrauch der Tiere e.V. vom 13.10.2017).

Bereits aus der Entstehungsgeschichte von Art. 55 Abs. 3 der EU-TierversuchsRL geht hervor, dass das Verbot von schwerstbelastenden Tierversuchen zunächst absolut, also ohne die Möglichkeit zu Ausnahmen gelten sollte. Auch wenn es in Folge zu einem Kompromiss zwischen Kommission, Rat und Parlament gekommen ist, als dessen Ergebnis sich der jetzige Art. 55 Abs. 3 darstellt, gilt die Feststellung in Erwägung 23 der Richtlinie, wonach es aus ethischer Sicht eine Obergrenze für Schmerzen, Leiden und Ängste geben sollte, die in wissenschaftlichen Verfahren nicht überschritten werden darf.

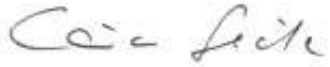
Unabhängig davon werden in Deutschland aber selbst die von der EU geforderten sehr hohen rechtlichen Anforderungen an Tierversuche, sofern von der Schutzklausel (Art. 55 Abs. 3 der EU-TierversuchsRL) Gebrauch gemacht wird, unterlaufen.

Denn eine Ausnahmesituation, wie sie in der Richtlinie vorausgesetzt wird, kann nur angenommen werden, wenn außergewöhnliche und nur in seltenen Einzelfällen auftretende Umstände vorliegen, die einen besonders hohen und wahrscheinlichen, den üblichen Rahmen signifikant übersteigenden Nutzen erwarten lassen. Dass eine solche Ausnahmesituation benötigt wird, und dass sich die Genehmigungen deshalb auf seltene Einzelfälle beschränken müssen, kommt im nationalen Recht (vgl. § 25 Abs. 2 und Abs. 1 TierSchVersV) jedoch nicht zum Ausdruck. Letztlich beschränkt sich das Erfordernis auch hier auf eine Genehmigungsvoraussetzung, die bereits für jeden Tierversuch gilt, nämlich in dem normierten Erfordernis einer angemessenen Schaden-Nutzen-Relation und ethischen Vertretbarkeit.

Durch die Nichterwähnung der außergewöhnlichen Umstände, die die besondere, den üblichen Rahmen signifikant übersteigende Bedeutung und Wahrscheinlichkeit des zu erwartenden Nutzens ergeben müssen, und die Nicht-Beschränkung der Genehmigung von schwerst belastenden Tierversuchen auf solche selten auftretenden Ausnahmefälle wird das vom Unionsgesetzgeber gewollte grundsätzliche Verbot von schwerstbelastenden Tierversuchen in Art. 15 Abs. 2 EU-TierversuchsRL in Deutschland umgangen und damit ein wesentliches Ziel der Richtlinie vereitelt.

Im Namen der unterzeichnenden Verbände bitten wir Sie unsere Stellungnahme im weiteren Gesetzgebungsverfahren ausreichend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. med. vet. Corina Gericke

Unterzeichnende Verbände:

Ärzte gegen Tierversuche e.V. (Dr. Corina Gericke, stell. Vorsitzende)

Bundesverband Tierschutz e.V. (Dr. Jörg Styrie, Geschäftsführer)

Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V. (Karsten Plücker, Vorsitzender)

Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. (Dr. Barbara Felde, stell. Vorsitzende)

TASSO e.V. (Mike Ruckelshaus, Leiter Tierschutz Inland)