

STELLUNGNAHME zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat Interessenvertretern Gelegenheit gegeben, ihre Einschätzung zum Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (ohne Datum, im Folgenden TierSchG) einzubringen.

Die bundesweite Vereinigung Ärzte gegen Tierversuche e.V. nimmt hierzu wie folgt zum Themenbereich Tierversuche Stellung:

Hauptforderungen zusammengefasst

- In allen Punkten mindestens korrekte Umsetzung der EU-Tierversuchsrichtlinie, so dass die noch bestehenden Verstöße gegen die EU-Vorgaben beseitigt werden.
- Berücksichtigung des Staatsziels Tierschutz und in diesem Sinne Nutzung der von der EU eingeräumten Spielräume nach oben (insb. Nicht-Gebrauchmachen der Schutzklausel Art. 55; Umsetzung des von der EU ermöglichten Verbots schwerst leidvoller Tierversuche).
- Auf den Weg bringen eines Ausstiegsplan aus dem Tierversuch zugunsten hochinnovativer tierversuchsfreier Technologien im Sinne einer modernen Spitzenforschung analog den Plänen anderer Länder wie die Niederlande oder Schweden.
- Erweiterung und Konkretisierung des § 17 Tierschutzgesetz bzgl. des Bereichs Tierversuche
- Berücksichtigung der Empfehlungen der Bundesratsausschüsse aus 2021

Vorbemerkung

2018 hat die EU-Kommission vor dem Hintergrund einer unzureichenden Umsetzung der Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (EU-Tierversuchsrichtlinie) in deutsches Recht ein

Vertragsverletzungsverfahren (VVV) gegen Deutschland eingeleitet. Die Rüge der EU-Kommission umfasste rund 25 Punkte. Auch wenn das Verfahren nach einer Änderung des Tierschutzgesetzes und der Tierschutztierversuchsverordnung 2022 eingestellt wurde, ist festzustellen, dass weiterhin tierschutzrechtliche Mängel bestehen, die im Widerspruch zu den Vorgaben der EU stehen und durch ein Rechtsgutachten belegt sind.¹

Dennoch ist bei der aktuellen Überarbeitung des Tierschutzgesetzes das Thema Tierversuche bislang unberücksichtigt. Diesem Umstand muss Abhilfe geschaffen werden, zum einen um die fehlenden Übereinstimmungen mit den Maßgaben der EU-Tierversuchsrichtlinie zu korrigieren und zum anderen, um dem im Grundgesetz verankerten Tierschutz gerecht zu werden.

Beispielhafte Umsetzungsdefizite

- Die Prüfkompetenz der Behörde wird entgegen der Rüge der EU und den konkreten Empfehlungen der Ausschüsse des deutschen Bundesrats für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen weiterhin mehr oder weniger auf eine Plausibilitätskontrolle reduziert. Wesentliche Vorschläge der Bundesratsausschüsse zur Umformulierung der Tierschutz-Versuchstierverordnung wurden von der alten Bundesregierung ignoriert. Damit ist nicht eindeutig sichergestellt, dass die Behörde inhaltlich und unabhängig einen Tierversuchsantrag prüfen darf, wie von der EU verlangt.
- Insbesondere formuliert die EU-Richtlinie konkrete und hohe Anforderungen an den Antragsteller, wie er den Schaden für die Tiere sowie den Nutzen für den Menschen zu beschreiben hat, damit die Behörde eine fundierte Schaden-Nutzen-Abwägung überhaupt durchführen kann. Weiterhin hat der Antragsteller laut EU-Richtlinie seine Bemühungen und Recherchen zum Auffinden einer möglichen tierversuchsfreien Forschungsmethode ausführlich und konkret zu dokumentieren, um damit die vermeintliche Unerlässlichkeit des Tierversuchs zu belegen. All diese wichtigen Voraussetzungen für die Arbeit der Behörde fehlen jedoch weiterhin im deutschen Gesetz.
- Laut EU- Richtlinie (Artikel 38) muss die Behörde zur Entscheidungsfindung externe Sachverständigengutachten beauftragen dürfen. Dem ist die damalige Bundesregierung nicht nachgekommen. Stattdessen legt sie einen Teil der Projektbeurteilung in die Hände des Antragstellers und von ihm beauftragten Personen. D.h. die Genehmigungsbehörde wird an die Beurteilungen des Antragstellers und seiner Beauftragten gebunden, anstatt ihr die von der EU-Kommission geforderte „vollumfänglich selbständige Beurteilung“ zu ermöglichen.
- Die EU schreibt eine Schmerz-Leidens-Obergrenze vor, aber der ein Tierversuch grundsätzlich nicht mehr durchgeführt werden sollte (Art. 15). Davon sind nur in begründeten Einzelfällen Ausnahmen möglich. In Deutschland dagegen ist eine Genehmigung weiterhin ohne Einschränkung möglich. Zudem ist die laut EU notwendige Klarstellung, dass sich diese besonders leidvollen Tierversuche auf Ausnahmefälle, außergewöhnliche Umstände und einen besonders hohen Nutzen für wesentliche Bedürfnisse mit besonders hoher Realisierungswahrscheinlichkeit beschränken müssen, unterblieben.

Auch darf mit der Durchführung eines schwerst belastenden Tierversuchs entgegen der EU-Richtlinie auch ohne ein positives Votum des in der Richtlinie genannten Ausschusses begonnen werden und es gelten keinerlei Beschränkungen. Das hat zur Folge, dass der Tierversuch dann, wenn ein negatives Votum des Ausschusses ergeht, in den meisten Fällen bereits beendet ist und das negative Votum des Ausschusses deshalb ins Leere gehen wird. Juristische Gutachten^{2, 3} belegen, dass ein Verbot besonders leidvoller Tierversuche nicht nur möglich, sondern sogar geboten ist, denn der Tierschutz ist im Grundgesetz verankert und kann die ebenfalls grundgesetzlich verbrieftete Forschungsfreiheit einschränken.

In Australien hat aktuell der National Health and Medical Research Council (NHMRC, Rat für nationale Gesundheit und medizinische Forschung) Positionspapiere zu zwei Tierversuchsverfahren veröffentlicht.⁴ Bei einem handelt es sich um den als sehr belastend geltenden sogenannten forcierten Schwimmtest, bei dem im Rahmen der Depressionsforschung Mäuse oder Ratten in einen mit Wasser gefüllten Behälter ohne Ausstiegsmöglichkeit bis zur Erschöpfung schwimmen müssen. Tiere, die früher aufgeben, gelten als depressiv. Dieser Test darf in durch den NHMRC geförderten Projekten nicht mehr durchgeführt werden. Auch bestimmte Rauch-Inhalationsstudien mit Nagetieren sollen nach Auffassung NHMRC schnellstmöglich abgeschafft werden.

Eine zumindest vollumfänglich korrekte Umsetzung der EU-Tierversuchsrichtlinie in deutsches Recht ist zum einen vor dem Hintergrund des Staatsziels Tierschutz geboten und zum anderen, weil die Richtlinie bindend für alle Mitgliedsstaaten ist und nur mit der Beseitigung der Defizite und Verstöße u.a. auch für Behörden Handlungsfähigkeit und Rechtssicherheit geschaffen wird.

Die rasanten Entwicklungen humanrelevanter, tierversuchsfreier Methoden machen es darüber hinaus notwendig, sich dem Zeitgeist zu stellen, und einen politisch initiierten Paradigmenwechsel hin zu einer Forschung ohne Tierversuche einzuleiten. Dies wäre in Übereinstimmung mit der Intention der EU-Tierversuchsrichtlinie, welche in Erwägung 10 festhält: „...Diese Richtlinie stellt jedoch einen wichtigen Schritt zur Erreichung des letztendlichen Ziels dar, Verfahren mit lebenden Tieren für wissenschaftliche Zwecke und Bildungszwecke vollständig zu ersetzen, sobald dies wissenschaftlich möglich ist.“

Zu Art. 1 § 2b Abs. 1 Nr. 3

Im vorliegenden Entwurf ist geregelt, dass bei einem Tier, das zur Verwendung in Tierversuchen bestimmt ist oder sein Gewebe oder seine Organe dazu bestimmt sind, zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet zu werden, die Anbindehaltung zulässig ist.

Hier ist zu ändern, dass die Anbindehaltung ausnahmslos zu untersagen ist.

Erweiterung § 17 Tierschutzgesetz u.a.

Wir erachten es als wichtig, dass bei der Novellierung des Tierschutzgesetzes bei § 17 spezifische verwaltungsrechtakzessorische Straftatbestände aufgeführt werden,

die Veterinärbehörden, Staatsanwaltschaft und Justiz einen klaren Rahmen für ihre Handlungen geben. Aufgrund unserer Erfahrung mit der uneindeutigen rechtlichen Auslegung im Bereich Tierversuche, ist es wichtig, diesen Themenkomplex bei einer Überarbeitung des § 17 mitzudenken und auch hier eindeutige Straftatbestände aufzuführen.

Dies betrifft unter anderem die Thematik der sogenannten Überschusstiere, die nicht im Tierversuch verwendet wurden, aber trotzdem getötet werden – was unserer Auffassung nach, die sich auf juristische Expertenmeinungen stützt, rechtlich ein klarer Verstoß gegen das derzeit geltende Tierschutzgesetz darstellt. Demnach dürfen Tiere nur getötet werden, wenn nach § 17 ein vernünftiger Grund vorliegt, welcher jedoch regelmäßig seitens der Tierversuchseinrichtung nicht nachgewiesen wird. Momentan werden Strafanzeigen gegen Institutionen, die sog. Überschusstiere wegen Nichtgebrauch töten, jedoch schon seitens der Staatsanwaltschaften nicht weiterverfolgt. Da es mangels Gerichtsverfahren nicht zu einer Rechtsprechung kommen kann, bleibt die rechtliche Auslegung der Thematik weiterhin unklar. Hier sehen wir dringenden Bedarf, einen eindeutigen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der die Tötung von Überschusstieren klar unter Strafe stellt.

2021 urteilte das Verwaltungsgericht Stuttgart ⁵, dass Stadtauben auf einem Firmengelände nicht getötet werden dürfen, auch wenn sie Gelände und Maschinen verschmutzen. Das Gericht bezeichnet die Tauben zwar grundsätzlich als „Schädlinge“ und räumt dem Gesundheitsschutz Vorrang ein, aber auch hier müsse geprüft werden, ob es Alternativen zur Tötung gibt. Dieser Pflicht sei die Behörde nicht ausreichend nachgekommen, die Tötung sei rechtswidrig. Nach Überzeugung des Gerichts habe die Behörde von vornherein kein milderes Mittel als die Tötung der Tauben geprüft, obwohl sich die nähere Prüfung von Alternativen aufgedrängt hätte. Es würde auf der Hand liegen, dass für jede gezielte Tötung ein „vernünftiger Grund“ erforderlich ist. Das Gericht betont, dass in die notwendige Güterabwägung das Leben, die Unversehrtheit und das Wohlbefinden der betroffenen Tiere mit demjenigen Gewicht berücksichtigt werden muss, das ihnen durch den Tierschutz als Staatsziel zukommt.

Analog muss für den Bereich der Tierversuche gelten, dass die Behörden nicht nach gängigem Usus über die Tötung nicht benötigter Tiere im Labor hinwegsehen dürfen und in jedem Einzelfall eine Prüfung auf „mildere Mittel“ vornehmen müssen, zumal die Tiere eigens gezüchtet werden und nicht als „Schädlinge“ gelten können.

Auch ist es dringend erforderlich, im Bereich der Tierversuche klare Vorgaben zu schaffen, die keinen Spielraum der Begrifflichkeiten "Schmerzen", "Leiden", "erheblich", "Rohheit" und "länger anhaltend" lassen. Im Rahmen von Tierversuchen werden nach wie vor Tiere über einen erheblichen Zeitraum auch schwerstem Leiden ausgesetzt. Bei der Einstufung von Leiden muss außerdem deutlich auch das psychische Leid für Tiere/Angst eindeutig benannt und vorgegeben werden.

Es ist für uns völlig unverständlich, dass der schlussendliche Tod eines Tieres aus der Bemessung des Schweregrades ausgeklammert wird. Der Tod eines Tieres muss auch rechtlich als schwerste Belastung gehandhabt werden. So heißt es in dem Urteil vom Bundesverwaltungsgericht vom 18.06.1997, dass der Tod der schwerste

Schaden ist, der einem Tier zugefügt werden kann. Zudem ist es nicht tragbar, dass der Experimentator selbst die Einstufung in den Schweregrad seines Tierversuchs vornimmt, und Studien zufolge in einer sehr niedrigen Einstufung resultiert, was in der Praxis nur in wenigen Fällen von den Genehmigungsbehörden in Frage gestellt wird.^{6, 7}

Es sollte für die Behörden auch jederzeit möglich sein, die in den seitens der Tierversuchseinrichtungen gestellten Anträgen angegebenen Bedingungen – z.B. zur Haltung, zum Handling der Tiere, zur Methodik – jederzeit und unangekündigt überprüfen zu können. Hier wäre es sinnvoll und sowohl für die verantwortliche Behörde, als auch die durchführende Einrichtung von Vorteil, jederzeit eine lückenlose und transparente Dokumentation, u.a. in Form von detaillierten Protokollen aber auch Videoaufzeichnungen, verbindlich zu machen. Auch die Historie der verwendeten Versuchstiere (Geburtsort, Frühgeschichte, evtl. Quarantäne – und Transportzeiten, Dauer und Haltung in den Einrichtungen) muss lückenlos zu überprüfen sein. Die Behörde sollte zudem jederzeit befähigt sein, bei verstorbenen Tieren einen veterinärpathologischen Bericht seitens einer unabhängigen Untersuchungseinrichtung anzufordern.

Weiterhin sollte es zukünftig klarere rechtliche Vorgaben und insbesondere eine Überprüfung geben, welche nachgewiesene Ausbildung vorzuliegen hat, wenn im Rahmen von Tierversuchen bestimmte Eingriffe an Tieren vorgenommen werden und deren gesundheitlicher Zustand im Laufe eines Versuches beurteilt werden muss. Dass selbst schwerste Operationen wie z.B. Eingriffe am Gehirn von Tieren von z.B. Wissenschaftlern in der alltäglichen Praxis selbst durchgeführt werden können, vergrößert die Wahrscheinlichkeit des Leidens der Tiere erheblich. Derartige Eingriffe sollten zukünftig nur durch entsprechend ausgebildete Veterinäre oder nach einer entsprechenden Ausbildung und mit Nachweis der Befähigung zu den durchgeführten Eingriffen erlaubt sein. Ebenso muss vorab die Eignung, das Leiden bei der genutzten Tierart sachgerecht beurteilen zu können, nachgewiesen werden.

Empfehlungen des Bundesrates

Die damaligen Bundesratsausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen hatten sich am 18.02.2021⁸ im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ebenfalls für Nachbesserungen ausgesprochen. Dies zeigt, dass tierschutzrechtliche Defizite anerkannt werden, und verdeutlicht die politische Notwendigkeit, die unzureichenden Tierversuchsregelungen zu korrigieren.

Dipl.-Biol. Silke Strittmatter
16. Februar 2024

¹ Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht. Zum Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gg. Deutschland wg. fehlerhafter Umsetzung der EU-Tierversuchsrichtlinie (Richtlinie 2010/63/EU), 22. November 2022

² Dr. Davina Bruhn: Rechtsgutachten zum Verbot schwerstbelastender Tierversuche, 11.10.2017, https://www.aerzte-gegen-tierversuche.de/images/kampagnen/verzweiflung/gutachten_bruhn.PDF

³ Dr. Christoph Maisack: Gutachten zur Frage, ob und ggf. welche Bestimmungen der Richtlinie 2010/63/EU (EU-Tierversuchs-Richtlinie) durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes und die Tierschutz-Versuchstierverordnung nicht oder nicht ausreichend in deutsches Recht umgesetzt worden sind, 18.1.2016)

⁴ Stock, P. Top medical research body says these two tests on mice and rats should end, Cosmos, 16.01.2024

⁵ Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 29.09.2021, Az. 15 K 4096/19

⁶ Strittmatter S: Auswertung zur rückblickenden Bewertung von Tierversuchen. 6.12.2021

⁷ Strittmatter, S.: Undervaluation of suffering of experimental animals in Germany. ALTEX 2017: 34(3); 435-438

⁸ Empfehlungen der Ausschüsse AV – K zu Punkt ... der 1001. Sitzung des Bundesrates am 5. März 2021, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes - Schutz von Versuchstieren, Bundesrat Drucksache 47/1/21 vom 18.02.21