

Stellungnahme

13. April 2021

Allianz der Wissenschaftsorganisationen

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren (Drucksache 19/27629) (unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 19/27629, Anlage 3) und Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 19/27629, Anlage 4))

Das im Grundgesetz verankerte Recht auf Freiheit der Forschung und das Staatsziel Tierschutz sind zwei bedeutende Güter, die für die Belange der tierexperimentellen Forschung von hoher Relevanz sind. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Balance zwischen diesen beiden Aspekten gewähren, sind im deutschen Tierschutzgesetz festgeschrieben, das u.a. der Umsetzung der EU-Richtlinie 2010/63 dient. Diese soll, neben dem nachhaltigen Schutz des Versuchstiers, für die Wahrung wissenschaftlicher Exzellenz und europaweiter Harmonisierung sorgen. Für den Forschungs- und Entwicklungsstandort Deutschland sind klare Rahmenbedingungen essenziell, um international nicht nur bei der Entwicklung von Medikamenten und Impfstoffen weiterhin konkurrenzfähig zu bleiben, sondern auch auf hohem Niveau Grundlagenforschung betreiben zu können.

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen begrüßt es ausdrücklich, dass die Ziele der EU-Richtlinie zweifelsfrei im Tierschutzgesetz umgesetzt werden sollen, um den Tierschutz dauerhaft zu stärken und die wissenschaftliche Exzellenz zu sichern. Der vorliegende Entwurf (Drucksache 19/27629) erfüllt diesen Anspruch in weiten Teilen. An zahlreichen Stellen bedarf es jedoch dringender Konkretisierung in der begleitenden Tierschutz-Versuchstierverordnung, da es sonst zu einer bundesweit nicht einheitlichen Auslegung des Tierschutzgesetzes kommen kann. Dies widerspricht dem grundsätzlichen Anspruch der EU-Richtlinie zur Harmonisierung und würde sich nachhaltig negativ auf den Forschungsstandort Deutschland auswirken. In der nachgeschalteten bundesweiten Umsetzung des Genehmigungsverfahrens in die Praxis ist es zwingend erforderlich, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (AVV) zum Tierschutzgesetz anzupassen und die veraltete Vorschrift außer Kraft zu setzen, da sonst die Neuerungen nicht entsprechend im Verwaltungsverfahren greifen.

Im Folgenden möchten wir auf einzelne Punkte näher eingehen.

Zu 1. c) (§ 5 Absatz 3 Nummer 7f)

Die Allianz begrüßt die Aufnahme von gängigen Markierungsmethoden bei Nagern im vorliegenden Entwurf.

Begründung:

Markierungen von bspw. Nagern (wie Mäuse) werden meist nicht im Rahmen von Tierversuchen durchgeführt, sondern im Rahmen der Zucht, die in den meisten Fällen nicht der Genehmigung durch die Behörden unterliegt. Da die große Mehrheit der gezüchteten Tiere genetisch verändert sind, unterliegen sie dem Gesetz zur Regelung der Gentechnik. Dieses schreibt eine eindeutige Identifizierung der Individuen vor. Für landwirtschaftliche Nutztiere, deren Kennzeichnungs-

pflicht ebenfalls anderen Rechtsvorschriften als dem Tierschutzgesetz unterliegt, ist die betäubungslose Markierung entsprechend im Tierschutzgesetz verankert. Die physiologische Schmerzempfindung bei Eingriffen dieser Art unterscheidet sich zwischen den unterschiedlichen Säugetierarten nicht. Daher sollten auch bei den Zuchten von Versuchstieren die gleichen tierschutzrechtlichen Regelungen angewandt werden.

Zu 3. c) (§7 Absatz 2a)

Die Allianz plädiert für eine Änderung der Formulierung im vorliegenden Entwurf zu Maßnahmen zur Vermeidung von Doppel- und Wiederholungsversuchen.

Begründung:

Bessere rechtliche Rahmenbedingungen, die die Durchführung von unnötigen Doppel- und Wiederholungsversuchen verhindern, sind zu begrüßen. Dennoch sehen wir die hier eingebrachte Neuerung in ihrer jetzigen Form aus verschiedenen Gründen als inadäquat an, diese Rahmenbedingungen zu schaffen. Zum einen bleibt der Adressat - die Forschenden oder die Behörde im Genehmigungsverfahren - in dieser Neuerung unklar und damit die Sachfrage, wer wissenschaftliche Methoden oder Daten anerkennen muss und unter welchen Gesichtspunkten oder Bedingungen. Ganz generell bleibt zudem die Frage offen, welche Daten anerkennungsfähig sind. Die Regelung differenziert nicht nach der Quelle der Daten und ihrer Verlässlichkeit. Soll so zum Beispiel die freie Universitätsforschung unkritisch Daten übernehmen, die aus der pharmazeutischen Industrie oder aus der staatlichen Ressortforschung stammen? Eine weitere Problematik ergibt sich zur Überprüfbarkeit von Daten. Bei strenger Auslegung der eingebrachten Neuerung wären etwa Replikationsstudien zur Überprüfung von Daten in Zukunft unzulässig. Damit fällt aber die Wissenschaft in ihrer Kernfunktion als kritischer Akteur aus. Dies betrifft vor allem die Qualität der Validierung wissenschaftlicher Ergebnisse, die vom Grundsatz her von unabhängig durchgeführten Studien lebt. Zum anderen kann sich das Risiko von unentdeckten wissenschaftlichen Fehlverhalten und der Datenmanipulation erhöhen. Wir erkennen außerdem einen unangemessenen Eingriff in die Forschungsfreiheit nach Art. 5 III 1 GG. Die Methodenwahl, wie und zu welchem Zweck Daten erhoben werden, die als notwendig angesehen werden, gehört zum Kern der Wissenschaftsfreiheit, die gewährleistet, Behauptungen anderer kritisch hinterfragen und überprüfen zu können.

Um die genannten Problematiken zu adressieren und eine verfassungskonforme Anwendung der Neuerung zu ermöglichen, schlagen wir folgende Änderung des §7 Absatz 2a vor:

*„Zur Vermeidung von Doppel- oder Wiederholungsversuchen **können nur verlässliche** Daten aus Tierversuchen, die in nach Unionsrecht anerkannten Verfahren in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Mitgliedstaaten) gewonnen wurden, **anerkannt werden**. Dies gilt nicht, wenn zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder der Umwelt in Bezug auf die in Satz 1 genannten Daten weitere Tierversuche durchgeführt werden müssen.“*

Zu 3. a) bb) (§7 Absatz 1 Satz 3)

Zu 4. (§7a Absatz 2 Nummer 2)

Die Allianz begrüßt die Formulierungen im vorliegenden Entwurf. Die Pflicht zur Beschränkung von Tierversuchen auf das unerlässliche Maß und die Pflicht zur Verbesserung der Methoden, als auch die Prüfung nicht-tierexperimenteller Versuchsansätze im Verfahren sind positiv zu bewerten.

Begründung:

Die Pflicht zur Beschränkung von tierexperimentellen Ansätzen auf ein unerlässliches Maß, sowie die Prüfung der Ansätze auf Verbesserungen und ob diese durch alternative Verfahren ersetzt werden können, sind bereits gängiger Alltag im Genehmigungsverfahren und entsprechen den in der tierexperimentellen Forschung etablierten 3R Maßnahmen (*Replace, Reduce, Refine*). Sowohl Antragssteller als auch Behörden setzen sich intensiv mit diesen Thematiken auseinander. Es ist zu begrüßen, dass diese gängige Antragspraxis im Tierschutzgesetz erfasst wurde. Bei der

praktischen Umsetzung dieser Neuerung muss allerdings auch in Zukunft beachtet werden, dass die Wahl der Methode dem Forscher verfassungsrechtlich garantiert ist und somit die Federführung der inhaltlichen Prüfung beim Antragssteller liegen muss.

Zu 5. a) aa) aaa) & bbb) (§ 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und im Satzteil vor Nummer 1)

Die Allianz unterstützt nachdrücklich den Vorschlag im vorliegenden Entwurf. Im Rahmen der Anpassung an die Richtlinie wurde die wissenschaftliche und pädagogische Prüfung eingeführt. Die Formulierung ist beizubehalten.

Begründung:

Die Allianz begrüßt die im Entwurf vorgegebene Neuausrichtung des §8 Absatz 1 Satz 2. Wortlaut und Inhalt sind entsprechend der EU-Richtlinie angepasst und berücksichtigen somit sowohl die Prüfkompetenz der Behörden, als auch den wissenschaftlich und pädagogischen Anspruch der Inhalte im Genehmigungsverfahren, unter gleichzeitiger Wahrung der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit von Wissenschaft und Forschung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Eine Alternative, die einen besseren Ausgleich zwischen dem Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit und der Staatszielbestimmung Tierschutz gewährleistet, sehen wir nicht.

Sollten im Rahmen der weiteren Diskussion zu diesem Punkt abweichende Formulierungen eingebracht werden, so ist dringend zu prüfen ob diese mit dem Grundgesetz (insbesondere Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) vereinbar sind. So darf es im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht zu einer „Überzeugungsbildung“ durch die Behörden kommen. Anders als die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) hat eine Behörde keine grundrechtlich geschützte Beurteilungskompetenz, welche Methoden aus wissenschaftlicher Sicht vorzugswürdig sind, und darf sich insoweit also auch keine eigene Überzeugung bilden. Eine Behörde darf -das ist ständige Rechtsprechung- nicht Wissenschaft als gut oder schlecht bewerten oder eigene wissenschaftliche Überzeugungen an die Stelle derjenigen der Grundrechtsberechtigten setzen. Auch die Richtlinie verlangt keine wissenschaftliche Überzeugungsbildung der Behörde.

Zu 5. a) aa) eee) & 5. a) bb) (§8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7a & Satz 3)

Die Allianz plädiert für die Klärung der Begriffe der „umweltverträglichen Durchführung“ und „Detailliertheit“ im vorliegenden Entwurf.

Begründung:

Die Begrifflichkeiten sind momentan inhaltlich völlig offen, was in der praktischen Umsetzung durch die Behörden zu individuellen Deutungen und damit einem reduzierten Maß an harmonischer Umsetzung zwischen den einzelnen Landesbehörden führen kann. Dies wirkt sich generell negativ auf den Forschungsstandort Deutschland aus und widerspricht dem Ziel der Harmonisierung in der EU-Richtlinie. Wir plädieren für eine entsprechende Konkretisierung der Begrifflichkeiten in der begleitenden Verordnung bzw. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes.

Zu 6. a) ff) (§8a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3)

Die Allianz begrüßt die im vorliegenden Entwurf enthaltene Klärung des Ablaufs des neu eingeführten vereinfachten Verfahrens.

Begründung:

Das bis jetzt existierende Anzeigeverfahren wird ersetzt durch das sogenannte vereinfachte Genehmigungsverfahren. Dieses neue Verfahren unterscheidet sich in Teilen vom derzeitigen Verfahren. Wir begrüßen daher in diesem Zusammenhang die aufgenommenen Ausführungen, die eine stärkere Verbindlichkeit für die Behörden schaffen und die Einhaltung der Fristen fördern. Die Neuerung untergräbt in diesem Zusammenhang nicht den mit der Genehmigungserteilung

durch die Behörde verbundenen Prüfanspruch. Dieser bleibt unberührt. Konform der EU-Richtlinie unterliegt aber die Erfüllung des Prüfanspruchs -unabhängig von der Prüftiefe- einer gesetzlichen Frist. Es ist dennoch darauf zu achten, dass entsprechende Ausführungen zum neuen vereinfachten Verfahren in der begleitenden Verordnung und Verwaltungsvorschrift näher erläutert werden, um einen reibungslosen Ablauf in der Praxis zu gewährleisten.

Zu 11. a) bb) (§16 Absatz 1 Satz 3)

Die Allianz begrüßt die im Entwurf formulierten Rahmenbedingungen für behördliche Kontrollen von Einrichtungen.

Anmerkung:

Die vorliegenden Formulierungen des §16 zur behördlichen Kontrolle stellen eine richtlinienkonforme Umsetzung dar. Kritisch anzumerken ist hier aber die Einführung der Begrifflichkeit der Risikoanalyse in dieser Form. Wir sehen es als nicht ausreichend, dass für die Rahmenbedingungen dieser Risikoanalyse lediglich auf die Inhalte der EU-Richtlinie verwiesen wird. Es bedarf einer näheren, inhaltlichen Erläuterung in den begleitenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Ansonsten kann Auslegung und Durchführung der Kontrollen durch die Länderbehörden unterschiedlich erfolgen und dadurch Rechtsunsicherheit entstehen.

§8

Die Allianz schlägt vor, eine Klärung des Verfahrensablaufs für das reguläre Genehmigungsverfahren komplementär zu §8a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) in den vorliegenden Entwurf (Drucksache 19/27629) aufzunehmen.

Begründung:

Der angemessene Zeitaufwand für die Prüfung der Anträge wird in der EU-Richtlinie vorgegeben. Deutschland weist im europäischen Vergleich überaus lange Wartezeiten bis zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens auf (bis zu einem Jahr und länger). Gerade 20% aller Anträge werden in der von der Richtlinie vorgegebenen Zeit von 40 Tagen entschieden. Dies stellt eine nicht EU-Richtlinien-konforme Wettbewerbsverzerrung dar. Die eingeführte Neuerung in §8a läuft auf die Erfordernis hinaus, die vorgegebene Zeit und damit die EU-Richtlinie einzuhalten. Im Sinne der möglichst durchgängigen Einhaltung der Fristen plädieren wir daher, eine Klausel vergleichbar zu §8a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3. für das gängige Genehmigungsverfahren einzuführen. Eine solche Klausel würde diese Frist verfestigen (und damit die rechtliche konforme Umsetzung der EU-Richtlinie), ohne die Erfüllung des Prüfanspruchs durch die Behörde zu unterlaufen.

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen begrüßt den Hinweis des Bundesrats zum Kabinettsentwurf (Beschluss, Anlage 3) bezüglich der Erfüllungsaufwände, die neu zu kalkulieren sind, um den vermehrten Aufwand nicht nur auf Seiten der Behörden, sondern auch auf Seiten der Antragsteller im Genehmigungsverfahren Rechnung zu tragen.

Grundsätzlich möchten wir uns an dieser Stelle eine Anmerkung zum Verlauf des Novellierungsverfahrens und der Einbeziehung relevanter Stakeholder erlauben. Insbesondere möchten wir darauf hinweisen, dass im Vorfeld durch das für den Gesetzgebungsprozess verantwortliche Ministerium im Rahmen der Verbändeanhörung von 24 Verbänden lediglich eine Wissenschaftsorganisation angehört wurde. Da die Novellierung des Tierschutzgesetzes weitreichende Konsequenzen auf die Wissenschaft hat, sollte die Wissenschaft schon in der Erarbeitung von Neuregelungen grundsätzlich eine stärkere Berücksichtigung im offiziellen Verfahren finden.

Tierversuche werden bis auf weiteres ein Teil des wissenschaftlichen Methodenspektrums bleiben müssen, weil für den Großteil der derzeit durchgeführten Tierversuche bislang keine Ersatzmethoden zur Verfügung stehen. Zur Wahrung des nachhaltigen Schutzes des Versuchstiers und

der Stärkung der wissenschaftlichen Exzellenz sind angemessene rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich, so wie sie auch durch die EU-Richtlinie 2010/63 gegeben sind. Wie dargelegt sieht die Allianz der Wissenschaftsorganisationen im vorliegenden Entwurf die Möglichkeit zur Schaffung solcher geeigneten Rahmenbedingungen, unter Berücksichtigung und entsprechender Anpassung der vorgebrachten problematischen Regelungen. Mit Blick auf den Forschungsstandort Deutschland, dessen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und dem Weiterbestehen der Exzellenz in Wissenschaft und Forschung, fordern wir daher nachdrücklich die angemerktten Änderungen und Konkretisierungen durchzuführen.

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist ein Zusammenschluss der bedeutendsten Wissenschaftsorganisationen in Deutschland. Sie nimmt regelmäßig Stellung zu wichtigen Fragen der Wissenschaftspolitik. Der Wissenschaftsrat ist Mitglied der Allianz und hat für 2021 die Federführung übernommen. Weitere Mitglieder sind die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft, die Hochschulrektorenkonferenz, die Leibniz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft und die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

Medienkontakt

Dr. Christiane Kling-Mathey
Geschäftsstelle des Wissenschaftsrats
Scheidtweilerstraße 4
50933 Köln
Telefon +49 221 3776–243
Telefax +49 221 3776–200
kling-mathey@wissenschaftsrat.de
www.wissenschaftsrat.de