

Stellungnahme des Einzelsachverständigen Prof. Martin J. Lohse

(Universität Würzburg – Institut für Pharmakologie und Toxikologie)

für die

77. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„Novellierung des Tierschutzgesetzes“

am Mittwoch, dem 17. Oktober 2012

von 15:00 Uhr bis 18:00 Uhr

in Berlin, Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal E.300

**Beantwortung der spezifischen Fragen des Fragenkatalogs zur öffentlichen
Anhörung zum Thema „Novellierung des Tierschutzgesetzes“ am 17.10.2012
im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

Prof. Dr. Martin Lohse,

Institut für Pharmakologie und Toxikologie der Universität Würzburg; Vizeprä-
sident, Nationale Akademie der Wissenschaften, Leopoldina

Vorbemerkung: Die Novellierung des Tierschutzgesetzes sowie die dazugehörige, nur in einem ersten Entwurf vorliegende Verordnung sind im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2010/63/EU in deutsches Recht entstanden. Während die EU-Richtlinie sich ausschließlich auf den „*Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere*“ bezieht, sollen im jetzt vorliegenden Entwurf für die Novellierung des Tierschutzgesetzes eine Reihe weiterer Aspekte mit geregelt werden. Entsprechend umfasst der vorgelegte Fragenkatalog Fragen unterschiedlichster Natur, welche naturwissenschaftliche, veterinärmedizinische, ethische und juristische Expertise für ihre Beantwortung verlangen. In meiner Beantwortung der Fragen beschränke ich mich auf diejenigen Punkte, die die Umsetzung der EU-Richtlinie betreffen und die ich mit meiner medizinischen und naturwissenschaftlichen Expertise als Pharmakologe beantworten kann. Darüber hinaus nehme ich zu den Fragen juristischer und ethischer Natur in dem Rahmen Stellung, in dem sich die Arbeitsgruppe der Nationalen Akademie der Wissenschaften und der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften unter meinem Vorsitz hierzu geäußert hat.

Voranstellen möchte ich meinen Antworten die rechtliche Grundlage aller Überlegungen zu Tierversuchen, dass nämlich bei der Abwägung ihrer Zulässigkeit – wie sie die EU-Richtlinie regelt – drei grundgesetzlich festgelegte Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind:

- a) die Grundrechtsgarantie der Forschungsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG,
- b) in dem überwiegend relevanten Fall der biomedizinischen Forschung die Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit seiner Bürger, wie sie sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergibt, und
- c) das in Art. 20a niedergelegte Staatsziel des Tierschutzes.

Bei der Umsetzung der EU-Richtlinie zum Tierschutz in deutsches Recht hat der bundesdeutsche Gesetzgeber einerseits deren Vorgaben umzusetzen; andererseits sind insbesondere dort, wo die EU-Richtlinie Spielräume lässt, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe des Grundgesetzes vollumfänglich zur Geltung zu bringen. Demnach handelt es sich hier um eine asymmetrische Abwägungslage, bei der den Rechten und Ansprüchen der Menschen strukturell eine höhere Bedeutung zukommt als dem Gedanken des ethischen Tierschutzes. In einer Verfassungsordnung, in deren Mitte die Würde des Menschen steht (Art. 1 Abs. 1 GG), ist diese Präponderanz humaner Rechtsgüter unverrückbar vorgegeben. Daraus lässt sich insbesondere eine Forschungspflicht des Staates ableiten, damit er Leben und Gesundheit seiner Bürger bestmöglich schützen kann. Im Primärrecht der Europäischen Union begegnen uns prinzipiell gleiche Wertungen und Gewichtungen, wobei der Gedanke des Gesundheitsschutzes noch stärker akzentuiert ist.

Insgesamt setzt der vorliegende Entwurf des Tierschutzgesetzes die EU-Richtlinie im Wesentlichen adäquat um. In einzelnen Punkten, wie sie in den einzelnen Antworten aufgeführt sind, besteht allerdings noch – zum Teil auch wichtiger – Korrekturbedarf.

Frage 1: *Das Europäische Parlament bestätigt in seinem Bericht zur EU-Tierschutzstrategie 2012 – 2015 die Auffassung der EU-Kommission, dass die bestehenden EU-Tierschutzvorschriften weitgehend ausreichend sind. Wie bewerten Sie die Aussage des EU-Parlamentes und welche Stellung nimmt hier Deutschland ein?*

Antwort zu Frage 1

Bereits vor der Verabschiedung der Richtlinie 2010/63/EU gab es detaillierte europäische Tierschutzvorschriften sowie – vor allem in Deutschland – z.T. strengere nationale Regelungen. In Bezug auf die Verwendung von Tieren in wissenschaftlichen Versuchen in Deutschland können diese Regelungen in meinen Augen in der Tat als „weitgehend ausreichend“ bezeichnet werden. Problematisch war allerdings in der Vergangenheit, dass a) die Regelungen in Europa relativ unterschiedlich waren und die deutschen Regelungen in vielen Aspekten den EU-Vorschriften nicht entsprachen, und dass b) vor allem bei der Rechtspraxis, insbesondere den Genehmigungsverfahren, erhebliche Unterschiede innerhalb Europas, aber auch innerhalb Deutschlands bestanden. Daraus resultierte eine Rechtsunsicherheit, die weder dem Tierschutz noch der Forschung dienlich war. Mit der EU-Richtlinie und ihrer Umsetzung in deutsches Recht sollten transparente und einheitliche Regelungen und damit auch eine einheitliche Rechtspraxis erreicht werden.

Der Tierschutz ist in der Bundesrepublik Deutschland durch eine im internationalen Vergleich strenge Gesetzgebung garantiert und erhielt im Jahr 2002 als in Art. 20a GG formuliertes Staatsziel Verfassungsrang. Dem deutschen Tierschutzgesetz liegt – wie erwähnt – eine komplexe Abwägung verfassungsrechtlich verankerter Grundrechte und dem Staatsziel Tierschutz zu Grunde und es setzt strenge ethische und rechtliche Maßstäbe für die Genehmigung und Durchführung von Tierversuchen. Die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere folgt in vielen Bereichen den bereits bestehenden strengen Maßstäben des deutschen Tierschutzgesetzes, geht teilweise aber darüber hinaus und wird Änderungen in der Praxis mit sich bringen. Für Deutschland bedeutet die mit dem Gesetzentwurf vorgenommene Umsetzung demnach in einer Reihe von Aspekten eine noch weiter gehende Stärkung des Tierschutzes, bei anderen Aspekten eine Beibehaltung strengerer nationaler Regeln.

Im europäischen Kontext ist die europaweite Harmonisierung des Schutzes von für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tieren ein wichtiger Fortschritt für die Verbesserung des Tierschutzes aber auch für die Vereinheitlichung der Forschungsmöglichkeiten und der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU. In diesem Sinne kann der Auffassung der EU-Kommission insbesondere für Deutschland insgesamt zugestimmt werden.

Frage 6: *Welche relevanten Änderungen wird es mit der Umsetzung der EU-Versuchstierrichtlinie 2010/63/EU im vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes für nationale Institute, die Tierversuche durchführen, im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten geben und welche Kosten werden diese Änderungen verursachen?*

Antwort zu Frage 6

Auch wenn die bisher in Deutschland geltenden Regelungen bereits näher an den Regelungen der EU-Richtlinien lagen als in anderen EU-Mitgliedsstaaten, wird die Umsetzung der EU-Richtlinie

2010/63/EU auch in Deutschland erhebliche Änderungen mit sich bringen. Dazu gehören u.a. eine Ausweitung des Geltungsbereichs, der Wegfall des Anzeigeverfahrens (das nach dem Gesetzentwurf in ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren überführt werden sollte), rückwirkende Bewertungen, eine Reihe von Verboten und viele weitere Änderungen. Diese Änderungen werden Kosten verursachen – insbesondere wenn sie wirklich im Sinne der Tiere wirksam werden sollen. Auch wenn der Stand des Tierschutzes in Deutschland schon bisher hoch war und die Kosten damit vermutlich geringer ausfallen werden als in anderen EU-Ländern, werden die mit dem Gesetzentwurf erforderlichen Änderungen erhebliche Kosten verursachen. Diese umfassen u.a. die zu erwartende Verdoppelung der Genehmigungsverfahren und ihre aufwändigere Bearbeitung, Ausbildungskapazitäten im Bereich der Sachkunde sowie Änderungen etwa in Infrastrukturen im Rahmen eines generellen, politisch gewollten Anstiegs der Tierschutzstandards.

Zur Frage des Erfüllungsaufwandes, den die Umsetzung der EU-Richtlinie nach sich ziehen wird, haben sich verschiedene Seiten geäußert und verschiedenste Schätzungen vorgelegt. Aus Sicht der Wissenschaft ist insbesondere eine exakte Schätzung des Erfüllungsaufwandes für staatliche Forschungseinrichtungen des Bundes und der Länder dringlich. Bisher fehlen hierfür belastbare Zahlen. Dabei müssen sowohl einmalige Investitionskosten als laufende Kosten betrachtet werden, welche auf die öffentliche Hand zukommen werden. Die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, die Allianz der Wissenschaftsorganisationen in Deutschland und auch verschiedene Leibniz-Institute haben Kenngrößen für die Abschätzung laufender Kosten vorgelegt, die im Wesentlichen im zwei- bis über dreistelligen Millionenbereich liegen.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf den Erfüllungsaufwand allein in Bezug auf Tierschutzbeauftragte, Ausbildungskapazitäten für Tierschutz und Arbeitszeit für vermehrte Anträge auf 45 Mio € pro Jahr geschätzt. *Zitat: Dieser Erfüllungsaufwand belastet insbesondere Bund und Länder; er umfasst u.a. für Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen neue Stellen für Tierschutzbeauftragte und für die Erweiterung und Intensivierung der Forschung und Weiterbildung im Tierschutz (ca. 35 Mio. Euro pro Jahr) und für die Arbeitszeit von Forschungspersonal, um künftig ca. 2 000 zusätzlich erforderliche Anträge zu stellen (ca. 10 Mio. Euro pro Jahr).*

Beispielhaft wäre hier zu nennen: a) die Sicherstellung der Sachkunde des an tierexperimenteller Forschung beteiligten Personals. Dies verlangt die Ausarbeitung, Vermittlung und Erforschung entsprechender Lehrinhalte und auch das geeignete Lehrpersonal. Derartige Lehrinhalte müssen z.B. an den Hochschulen oder anderen geeigneten Einrichtungen etabliert werden, b) eine erwartete Verdopplung der notwendigen Tierschutzbeauftragten, die durch den erweiterten Geltungsbereich des Gesetzes, vermehrte Aufgaben und vermehrte Antragszahlen verursacht sind, c) deutlich vermehrte Arbeitszeiten für die Antragstellung, die sich durch Ausweitung des Geltungsbereiches des Gesetzes, durch die Notwendigkeit eines Genehmigungsverfahrens für praktisch alle Tierversuche, und durch rückwirkende Bewertungen ergeben, d) entsprechende Mehrungen für Personal und Ausbildung im Bereich der Genehmigungsbehörden.

Deutlich höher dürften Investitionskosten für Einrichtungen (Bau und Ausstattung) kommen, die sich im Sinne der intendierten Verbesserung des Tierschutzes als notwendig erweisen werden. Hierzu gibt es nur ganz grobe Schätzungen. Die Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina und der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften spricht von einem „3- bis 4-stelligen Millionenbereich“. Zu bemerken ist dabei, dass dies unmittelbar dem Wohl der Tiere dienen

würde, und dass wesentliche Verbesserungen im Tierschutz nicht ohne vermehrte finanzielle Aufwendungen möglich sein werden.

Frage 9: *Wie wird Tierwohl wissenschaftlich definiert und welche messbaren Indikatoren gibt es, Tierwohl objektiv zu beurteilen?*

Antwort zu Frage 9

Diese Frage ist – wie auch analog die Frage nach dem Wohl von Menschen – nicht einfach zu beantworten. Schon der Begriff „Tierwohl“ ist umstritten. Selbst beim Menschen, der im Gegensatz zu Tieren durch Kommunikation sein Wohlbefinden ausdrücken kann, kann die Frage nach dem Wohl oder Wohlbefinden zwar subjektiv benannt, nicht jedoch anhand objektiver Indikatoren gemessen werden. Das Wohl von Versuchstieren wird in erster Linie durch eine visuelle Inspektion von Verhalten, Körperhaltung und Aussehen beurteilt und mit der Erfahrung von „normalem“ Verhalten und Aussehen entsprechender Tiere verglichen. Diese Beurteilung verlangt sowohl Fachkenntnisse als auch Erfahrungen des Beobachters bezüglich eines für die jeweilige Art normalen physischen und psychischen Zustands.

Ähnlich wie bei ärztlichen Untersuchungen von Menschen könnten Messungen bei Tieren den äußeren Eindruck ergänzen, beispielsweise durch die Entnahme einer Blutprobe, die Bestimmung von Blutdruck und Herzfrequenz oder die Analyse von Stresshormonen im Blut. Eine derartige spezifische Diagnostik verbietet sich in der Praxis jedoch, da bereits diese Messungen einen Stress, zum Teil auch ein invasives Vorgehen mit sich bringen. Die Inaugenscheinnahme durch fachkundiges Personal stellt daher die nach derzeitigem Kenntnisstand beste Methode für eine Beurteilung des Wohls von (Versuchs-)tieren dar.

Fragen 11 und 16: *Welche zentralen Punkte fehlen im Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Tierschutzgesetzes, insbesondere vor dem Hintergrund des nunmehr seit zehn Jahre bestehenden Staatsziels Tierschutz?*

Wird die von der Bundesregierung vorgelegte Änderung des Tierschutzgesetzes dem seit 10 Jahren im Grundgesetz verankerten Staatsziel Tierschutz gerecht und wenn nein, wo sehen Sie Änderungsbedarf?

Antwort zu den Fragen 11 und 16

Bereits das bestehende Tierschutzgesetz sicherte nach Abwägung aller Grundrechte ein hohes Maß an Schutz von zu wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Tieren. Meiner Meinung nach werden hier alle zentralen Gesichtspunkte eines auf ethischen Maßstäben basierenden Tierschutzes berücksichtigt.

In keinem die Wissenschaft betreffenden Bereich des vorliegenden Gesetzentwurfs zur Novellierung des Tierschutzgesetzes ist eine Lockerung bisheriger Regelungen erkennbar. In verschiedenen Bereichen sind aber begrüßenswerte begriffliche Klärungen erfolgt, die nun auch im deutschen Gesetzentwurf den aktuellen Stand des Wissens reflektieren. Insbesondere hervorzuheben ist die Einfüh-

nung des Charakteristikums der *Leidensfähigkeit*, die bei Tierversuchen zu berücksichtigen ist. Die Verwendung dieses Kriteriums ist für die angestrebte Vermeidung unnötigen Leidens von Versuchstieren wesentlich aussagekräftiger als die bisher verwendete *sinnnesphysiologische Entwicklungsstufe*.

Frage 15: *Wie beurteilen Sie den bisherigen Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes hinsichtlich der Umsetzung der EU-Tierversuchsrichtlinie, insbesondere bei der Zielbestimmung zur Förderung alternativer, tierversuchsfreier Verfahren und bei den Regelungen zum Sachkundenachweis des be-
trauten Personals?*

Antwort zu Frage 15

Es besteht allgemeine Übereinstimmung darin, dass Tierversuche nur in wissenschaftlich notwendigem Maße und unter kontrollierten Bedingungen durchgeführt werden dürfen. Ein hierbei allgemein anerkanntes Prinzip ist die Anwendung des sogenannten 3-R-Prinzips, das für die englischen Begriffe „Replacement, Reduction, Refinement“ (Vermeidung, Verminderung, Verbesserung) steht. Der Vermeidung von Tierversuchen ist hierbei von besonderer Bedeutung. Alternativverfahren werden z.B. zur Prüfung von Arzneimitteln an Zellkulturen vielfach eingesetzt und dienen dieser Vermeidung.

Sowohl die EU-Richtlinie als auch der Gesetzentwurf lassen der Erforschung von Alternativmethoden eine besondere Stellung zukommen, ohne jedoch konkrete Maßnahmen der Stärkung zu benennen. Zur erfolgreichen Umsetzung tierversuchsfreier Methoden ist a) eine Stärkung der Forschung in diesem Bereich und b) eine zügige internationale Anerkennung neuer Alternativmethoden notwendig. Es wäre wünschenswert, wenn auf europäischer und internationaler Ebene hierbei eine Beschleunigung erreicht werden könnte (siehe auch Frage 25).

Die Regelungen zum Sachkundenachweis sind nach derzeitigem Stand im Wesentlichen aus dem Gesetz in die Verordnung verlagert. Dem ist prinzipiell nichts entgegenzusetzen. Die Erfordernisse der Sachkunde sollten jedoch so weit definiert werden, dass der von der EU-Richtlinie geforderte Kenntnisstand des Personals sichergestellt werden kann. Dies würde es auch ermöglichen, den Erwerb solcher Kenntnisse direkt in tierpflegerische und universitäre Ausbildungsgänge zu integrieren. Dabei ist die grundgesetzlich garantierte Freiheit der Lehre so weit zu wahren, dass das Tierschutzgesetz den Rahmen des Kenntnisstandes bundeseinheitlich definiert und die konkrete Ausgestaltung Fachleuten an Hochschulen und in Fachgesellschaften überlässt, so dass auch Aktualisierungen schnell erfolgen können. Sinnvoll wäre es, den gleichen Sachkundenachweis, der von beteiligtem Personal verlangt wird, auch von behördlichen Entscheidungsträgern zu verlangen.

Wie schon in der Antwort zu Frage 6 festgestellt, reichen die vorhandenen Ausbildungskapazitäten etwa im Bereich der Hochschulen für eine bundesweite Einführung eines Sachkundenachweises nicht aus. Die konsequente Umsetzung der Neuregelungen erfordert Kapazitäten zur Aus- und Weiterbildung sowohl im technischen als auch im wissenschaftlichen Bereich. Die Erforschung alternativer Methoden verlangt dies ebenfalls. Die EU-Richtlinie sieht hierbei die Einrichtung eines zentralen Labors vor. Verbesserungen im Bereich der Forschung zu Alternativmethoden in Deutschland würden die für den Tierschutz im Gesetz getroffenen Regelungen sinnvoll ergänzen (s. auch Frage 25).

Im Übrigen beinhaltet der Entwurf eine im Wesentlichen sachgerechte Umsetzung der EU-Richtlinie. In vielen Details besteht allerdings noch Korrekturbedarf. Das betrifft etwa die Einhaltung von Daten-

schutz und den Schutz geistigen Eigentums, die korrekte Abbildung der Zwecke von Tierversuchen aus der EU-Richtlinie, die Gestaltung des vereinfachten Verfahrens als neue Form des bisherigen Anzeigeverfahrens und insgesamt die im Einzelnen genaue Umsetzung der EU-Richtlinie.

Ich darf bezüglich weiterer einzelner Kritikpunkte auf die Stellungnahmen der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina und der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften ebenso wie der Allianz der Wissenschaftsorganisationen verweisen.

Frage 17: *Wie beurteilen sie die vorliegenden Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Tierversuchsrichtlinie, insbesondere in Bezug auf die Nutzung der aus Sicht des Tierschutzes bestehenden Spielräume?*

Antwort zu Frage 17

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben am 23.05.2012 einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht. Er sieht eine Neufassung des Tierschutzgesetzes vor, anstatt einer Novellierung des bestehenden Tierschutzgesetzes wie im Entwurf der Bundesregierung. Die Neufassung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gründet sich auf einleitende Begriffsbestimmungen, die wissenschaftlich nicht haltbar sind (z.B. Definition von Belastungen), und enthält einen umfangreichen Katalog an Verboten, einschließlich Generalverboten, die in dieser Form nicht mit EU-Regelungen übereinstimmen (z.B. Generalverbote von schwer belastenden Versuchen). Insgesamt berücksichtigt dieser Gesetzentwurf nicht die oben angesprochene Balance zwischen dem Staatsziel Tierschutz einerseits und den Grundrechten auf Forschungsfreiheit und Schutz der Gesundheit der Menschen andererseits.

Der Gesetzentwurf widerspricht weiter auch den Regelungen der EU-Richtlinie über nationale Vorschriften, die im Artikel 2, Abs. 1 bestimmt: *„Die Mitgliedstaaten können unter Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen des AEUV am 9. November 2010 geltende Vorschriften aufrechterhalten, die die Gewährleistung eines umfassenderen Schutzes der unter diese Richtlinie fallenden Tiere zum Ziel haben, als die in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen.“* Danach sind nach dem 9. November 2010 eingeführte Vorschriften, die über die Richtlinie hinausgehen, nicht zulässig.

Frage 18: *Wie beurteilen Sie die Einführung eines Verbandsklagerechts und eines Bundesbeauftragten für den Tierschutz vor dem Hintergrund einer dem Staatsziel Tierschutz entsprechenden Vertretung der Interessen von Tieren, und sehen Sie weitere Ansätze, um diese Interessensvertretung zu gewährleisten?*

Antwort zu Frage 18

Tierversuche, die zu einem sehr großen Teil der biomedizinischen Forschung dienen, unterliegen wie im Vorspann dargelegt im Wesentlichen drei im Grundgesetz festgelegten Regelungen: a) der Grundrechtsgarantie der Forschungsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG, b) der Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit seiner Bürger, wie sie sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergibt, und c) dem in Art. 20a niedergelegten Staatsziel des Tierschutzes. Dass es sich hierbei um eine asymmetrische Abwägungslage

handelt, ist im Vorspann ausgeführt. Diese in ein angemessenes konkretisierendes Gleichgewicht zu setzen, ist die Aufgabe des Tierschutzgesetzes.

Die Vertretung des Staatsziels Tierschutz und die Aufsicht darüber obliegt nach geltendem Recht, der EU-Richtlinie und der vorliegenden Gesetzesnovelle den zuständigen Behörden. Es ist aus der Sicht der Wissenschaft nicht zu erkennen, dass die zuständigen Behörden dieser Aufgabe nicht nachkommen würden. Damit entfällt die Begründung für neue Institutionen.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände würde in der genannten Abwägungslage einen Gesichtspunkt (in diesem Fall das Staatsziel Tierschutz) verfahrensmäßig gegenüber den anderen Gesichtspunkten privilegieren. Das sich aus dem Grundgesetz, insbesondere aus Art. 1, Abs. 1, und Art. 2, Abs. 2, ergebende Übergewicht der Interessen der Menschen würde es im Gegenzug notwendig machen, auch für die anderen Gesichtspunkte, d.h. Gesundheit der Menschen (Art. 2, Abs. 2) und Forschungsfreiheit (Art. 5, Abs 3), Verbandsklagerechte einzuführen – beispielsweise für Patienten- und Wissenschaftsorganisationen. Eine solche Konstellation kann schwerlich sinnvoll angestrebt werden.

Darüber hinaus ist der bereits bei der Antwort zur Frage 17 angeführte Gesichtspunkt zu berücksichtigen, dass die EU-Richtlinie „umfassendere“ nationale Regelungen nur dann erlaubt, wenn sie bereits am 9. November 2010 galten.

Frage 21: *Wo widersprechen Verordnungen dem derzeit geltenden TierSchG und in welchen Punkten ist dies bezüglich des vorliegenden Gesetzentwurfs der Fall?*

Antwort zu Frage 21

Ein besonders herausragender und grundsätzlicher Punkt in diesem Zusammenhang ist die Aufteilung der Regelungen zwischen Gesetz- und Verordnungsentwurf. Hierbei ist festzuhalten, dass bei der Gesetzgebung der so genannten Wesentlichkeitstheorie Rechnung getragen werden sollte. Demnach sollten alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst getroffen und nicht an die Exekutive delegiert werden. Primär betrifft dies:

- § 7a Abs. 6, welcher die Erstreckung von Vorschriften des Gesetzes auf neue Sachverhalte dem Ordnungsgeber überlässt, ohne dass die Voraussetzungen für die damit verbundenen neuen und zusätzlichen Grundrechtseingriffe im Gesetz selbst vorgezeichnet wären,
- § 8 Abs. 3, der die Bestimmung der Verfahrensdauer, der Befristung und des Widerrufs von Genehmigungen pauschal der Verordnung zuweist,
- § 8 Abs. 5, der die Ministerien ermächtigt, das Verfahren einer rückblickenden Bewertung, den Inhalt dieser und die Mitwirkungspflichten des Antragsstellers zu regeln. Auch hier wird die Bestimmungsmacht über neue grundrechtsrelevante Eingriffe allein der Exekutive überlassen, ganz abgesehen davon, dass unklar bleibt welche Konsequenzen eine rückblickende Bewertung nach sich zieht;
- § 9 Abs. 3, welcher es den Ministerien erlaubt, auf dem Verordnungsweg weitere, über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Voraussetzungen für bestimmte Gruppen von Tierversuchen zu etablieren, sie ganz zu verbieten oder zu beschränken oder von der Erfüllung weiterer Anforderungen abhängig zu machen. Hierbei ist völlig unersichtlich, welche

entsprechenden Regelungslücken das Gesetz aufweist, um derartige Maßnahmen zu rechtfertigen, und wie dies in Einklang mit Art. 2 der Richtlinie gebracht werden kann.

Des Weiteren fällt auf, dass in einigen Verordnungsermächtigungen (etwa §§ 7a Abs. 6, 8 Abs. 4, 8 Abs. 6 des Gesetzentwurfs) die Wendung begegnet: „*soweit dies zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union erforderlich ist*“. Sofern damit nicht lediglich auf die in Rede stehende Richtlinie 2010/63/EU abgestellt wird, sondern zukünftige Rechtsakte der EU gemeint sind, stößt eine solche pauschale und unbesehene Umsetzungszuweisung an den Ordnungsgeber auf schwerste Bedenken, weil sie zur Aushebelung der Wesentlichkeitstheorie und somit zur Umgehung des parlamentarischen Gesetzgebers führen könnte.

Für konkrete Anmerkungen zum Verordnungsentwurf möchte ich auf die eingangs angesprochene Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina und der Union der deutschen Akademien der Wissenschaft verweisen.

Frage 22: *§ 90a BGB besagt, dass Tiere keine Sachen sind, aber rechtlich wie Sachen zu behandeln sind. Wie könnte dieser anscheinende Widerspruch rechtsphilosophisch, tierschutzrechtlich und praktisch aufgehoben werden?*

Antwort zu Frage 22

Es handelt sich hierbei nicht wirklich um einen Widerspruch:

§ 90a BGB sagt, dass auf Tiere die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden sind, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist. Wörtlich heißt es: „*Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Auf sie sind die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.*“

Da tierschutzrechtlich Tiere gesetzlich geschützt werden und somit etwas anderes bestimmt ist, werden Tiere in vielen wesentlichen Aspekten anders behandelt als Sachen.

Frage 25: *Gibt es in Folge der EU-Chemikalienverordnung REACH-Verordnung einen Anstieg der Anzahl von Tierversuchen und sind die im Gesetzentwurf für Tierversuche vorgesehenen Regelungen eine angemessene und ausreichende Reaktion darauf?*

Antwort zu Frage 25

Die angesprochene REACH-Verordnung (Verordnung Nr. 1907/2006 REACH – Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals), nach der schon seit langem verwendete, bisher aber nicht geprüfte Chemikalien ab einer gewissen Tonnage geprüft werden müssen, könnte in der Tat zu einem Ansteigen der Tierversuchszahlen führen. Die Überprüfung aller in der EU in größerem Umfang verwendeten Chemikalien durch die REACH-Verordnung umfasst neben tierversuchsfreien Methoden auch Tierversuche. Um einem starken Anstieg der Tierversuchszahlen entgegenzuwirken, kommen dem Prinzip der Verfeinerung, Verminderung und Vermeidung von Tierversuchen (als 3-V-

oder im angelsächsischen Raum als 3-R-Prinzip bekannt) und der Entwicklung tierversuchsfreier Methoden besondere Bedeutungen zu.

Bei der Frage, ob Tierversuche hierzu nötig sind, muss die zuständige Europäische Chemikalienagentur ECHA abwägen zwischen dem Schutz von Menschen vor möglichen Schäden durch Chemikalien und dem Einsatz von Tierversuchen, um solche Risiken zu identifizieren. Es hat weit divergierende und zum Teil wenig seriöse Schätzungen der – trotz der Anwendung des 3-R-Prinzips – notwendigen Tierversuche gegeben.

In der Antwort der Bundesregierung (17/9020) vom 23.4.2012 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (17/8852) erläutert die Regierung, dass die Europäische Kommission zwar statistische Daten über Versuchstiere erhebe und alle drei Jahre publiziere, es gebe aber keine Erfassung der infolge der REACH-Verordnung verwendeten Tiere. Nach den neusten statistischen Berichten der EU-Kommission sei jedoch festzustellen, dass diese „bislang“ nicht erkennbar angestiegen seien. Der Europäischen Chemikalienagentur ECHA lägen jedoch Angaben über 1849 neue Tierversuche vor, die als Referenzjahr 2009 angeben. Die Agentur geht davon aus, dass solche Studien nach 2009 für Versuche im Rahmen von REACH durchgeführt werden.

Insbesondere die Entwicklung tierversuchsfreier, so genannter Alternativmethoden setzt jedoch auch eine internationale Anerkennung dieser voraus. Dieser internationale Anerkennungsprozess führt heute zu einer erheblichen Verzögerung bei der Einführung von Alternativmethoden. Eine – sicher im Einzelnen kompliziert zu realisierende – Beschleunigung wäre hier im Sinne des Tierschutzes außerordentlich wünschenswert.

Soweit es – auch im Zusammenhang von REACH – am Ende um eine Abwägung zwischen Tierschutz einerseits und Gesundheitsschutz von Menschen andererseits geht und Alternativmethoden zur Überprüfung eines Risikos für Menschen nicht oder nicht ausreichend existieren, gilt die oben genannte Asymmetrie der Abwägungen zugunsten des Menschen.