

<https://doi.org/10.17590/20220228-083949>

Darlegung der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Tierversuchsantrag

Empfehlung Nr. 004/2022 des Nationalen Ausschusses TierSchG vom 14. Februar 2022

Das Bundesinstitut für Risikobewertung nimmt gemäß § 15a Tierschutzgesetz (TierSchG) in Verbindung mit § 45 Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV) nach Maßgabe des Art. 49 der Richtlinie 2010/63/EU die Aufgaben des Nationalen Ausschusses zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (im Folgenden: Nationaler Ausschuss) wahr.

Zu den Aufgaben des Nationalen Ausschusses gehört, die zuständigen Behörden für die Genehmigung von Tierversuchen und die Tierschutzausschüsse der Forschungseinrichtungen zu verschiedenen Themen, die mit Tierversuchen zusammenhängen, zu beraten. Diese umfassen den Erwerb, die Zucht, Unterbringung und Pflege von Versuchstieren sowie die Verwendung von Wirbeltieren und Kopffüßern in Tierversuchen. Darüber hinaus gewährleistet der Nationale Ausschuss, dass diesbezüglich ein Austausch sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene stattfindet.

Seit Inkrafttreten der Änderung der TierSchVersV am 01. Dezember 2021 ist laut § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b in einem Tierversuchsantrag verbindlich darzulegen, „wie die Belange der Umwelt berücksichtigt werden sollen“. Die Begrifflichkeit „Belange der Umwelt“ wird weder im TierSchG noch in den dazugehörigen Rechtsverordnungen näher konkretisiert. Dies führt bei den Antragstellenden im Hinblick auf die Darlegung und bei den Genehmigungsbehörden im Hinblick auf die Prüfung zu Unsicherheiten.

Der Nationale Ausschuss hat sich dieser Problematik angenommen, um Anhaltspunkte für die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs zu liefern und damit die Anwendung in der Praxis zu erleichtern.

Für die rechtliche Einordnung können neben den nationalen und europäischen Vorschriften im Bereich des Tierschutzes auch gesetzliche Wertungen aus anderen Rechtsbereichen herangezogen werden. Zusammenfassend ergibt die Prüfung, dass sich die „Belange der Umwelt“ ganz konkret nur auf die jeweilige Durchführung des geplanten Tierversuchs beziehen müssen. Es geht hingegen nicht um etwaige umweltrechtliche Belange in Bezug auf die Errichtung oder das Betreiben einer Versuchstiereinrichtung an sich.

Sowohl die Antragstellenden als auch die genehmigende Behörde müssen sich also mit einer umweltverträglichen Durchführung des Tierversuchs auseinandersetzen und zwar konkret für den jeweiligen Einzelfall. Unangemessene Auswirkungen auf die Umwelt, die vom jeweiligen Tierversuch ausgehen könnten, müssen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Dies schließt z. B. die fachgerechte Entsorgung von Kadavern und Exkrementen sowie eine energieeffiziente Ausgestaltung der Versuchsdurchführung mit ein.

Seit Inkrafttreten der Änderungen der Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV) am 01. Dezember 2021 ist laut § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b in einem Tierversuchsantrag verbindlich darzulegen, „wie die Belange der Umwelt berücksichtigt werden sollen“. Die Begrifflichkeit „Belange der Umwelt“ wird weder im Tierschutzgesetz (TierSchG) noch in den dazugehörigen Rechtsverordnungen näher konkretisiert. Dies führt bei den Antragstellenden im Hinblick auf die Darlegung und bei den Genehmigungsbehörden im Hinblick auf die Prüfung zu Unsicherheiten.

Der Nationale Ausschuss hat sich dieser Problematik angenommen, um Anhaltspunkte für die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs zu liefern und damit die Anwendung in der Praxis zu erleichtern.

1. Neuregelung des § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b TierSchVersV

Das novellierte Tierschutzgesetz (TierSchG, in der Fassung vom 26. Juni 2021) sieht in § 8 Abs. 1 Nr. 7a TierSchG vor, dass „(d)ie Genehmigung eines Versuchsvorhabens (...) nach Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen (ist), wenn (...) eine möglichst umweltverträgliche Durchführung des Tierversuches erwartet werden kann (...)“. Die TierSchVersV führt in § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b aus, dass in einem Antrag auf Genehmigung eines Tierversuches darzulegen ist, „wie die Belange der Umwelt berücksichtigt werden sollen“.

Hintergrund für diese Änderungen ist die richtlinienkonforme Umsetzung des Art. 38 Abs. 1 lit. c der EU-Tierversuchsrichtlinie 2010/63/EU (im Folgenden: RL 2010/63/EU), nach dem „(...) das Projekt so gestaltet (ist), dass die Verfahren auf möglichst schmerzlose und umweltverträgliche Weise durchgeführt werden.“

2. Auslegungshinweise

Artikel 38 der RL 2010/63/EU befasst sich mit der Projektbeurteilung und beschreibt die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um das Versuchsvorhaben zu genehmigen. Darunter fällt auch, dass das Projekt auf möglichst umweltverträgliche Weise durchgeführt werden soll (Art. 38 Abs. 1 lit. c RL 2010/63/EU). Dies macht klar, dass sich die „Belange der Umwelt“, welche die Antragstellenden darzulegen und die Genehmigungsbehörden zu prüfen haben, ganz konkret nur auf die jeweilige Durchführung des geplanten Tierversuchs beziehen müssen.

Daher geht es bei den „Belangen der Umwelt“ nach § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b TierSchVersV nicht um etwaige umweltrechtliche Belange, die beispielsweise bei der Errichtung oder dem Betreiben einer Versuchstiereinrichtung (z. B. aus dem Baugesetzbuch (BauGB), dem Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BlmSchG) etc.) schon zu berücksichtigen wären.

Weder das TierSchG noch die TierSchVersV enthalten eine Definition oder konkrete Anhaltspunkte, die bei der Auslegung der „Belange der Umwelt“ weiterhelfen. Damit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff.

Die RL 2010/63/EU erwähnt den Begriff „Umwelt“ an verschiedenen Stellen. Konkret mit Bezug zur Durchführung des Tierversuchs nach Art. 38 Abs. 1 lit. c RL 2010/63/EU soll nach Erwägungsgrund (26) der RL 2010/63/EU am Ende des Tierversuchs in Bezug auf den Verbleib der Tiere eine „angemessene Entscheidung (...) der möglichen Risiken für die Umwelt getroffen werden.“ In Anhang VI Nr. 6, der sich auf Art. 37 Abs. 1 lit. c RL 2010/63/EU und damit auch auf den Genehmigungsantrag bezieht, wird ebenfalls auf „Umweltauswirkungen“ verwiesen, die gegebenenfalls vom Versuch ausgehen können. Auch innerhalb der EU hat der Umweltschutz einen hohen Stellenwert und ist in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) mit dem Verfassungsziel, ein hohes Maß an Umweltschutz und eine Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen, aufgeführt.¹

Das Erfordernis, Umweltbelange zu prüfen, ergibt sich auf nationaler Ebene bereits aus der Staatszielbestimmung des Umweltschutzes nach Art. 20a Grundgesetz (GG). Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere sind zu schützen. Dies bedeutet, dass umweltschonende Maßnahmen von Seiten des Gesetzgebers gezielt begünstigt werden sollen, weshalb auch bei der Förderung umweltpolitischer Maßnahmen der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers weit gefasst ist.²

Umweltbelange zählen beispielsweise im Rahmen sämtlicher Planfeststellungsbeschlüsse nach Maßgabe des § 74 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu den abwägungserheblichen öffentlichen Belangen und sind damit stets zu berücksichtigen.³

Im Rahmen der Bewertung und Ermittlung von Umweltbelangen wird in der Regel auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung abgestellt.⁴ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist aber kein eigenständiges Verfahren. Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) beschreibt in § 4 UVPG die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständigen Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die Zulassungsentscheidungen dienen. Im Tierschutzgesetz und insbesondere im Versuchstierbereich ist eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorgesehen. Dennoch lässt sich der dahinterstehende allgemeine Rechtsgedanke auch für den unbestimmten Rechtsbegriff „Belange der Umwelt“ heranziehen, geht es doch materiell bei der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3 UVPG um die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens. Sie dient damit einer wirksamen Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze und nach einheitlichen Grundsätzen. Letztlich soll die Umweltverträglichkeitsprüfung bewirken, dass sich die Antragstellenden in der Anfangsphase eines Vorhabens mit den Belangen des Umweltschutzes auseinandersetzen.⁵ Gleiches lässt sich als Grund für die Prüfung der Umweltbelange beim Antrag auf Genehmigung eines Tierversuchs nach § 31 Abs. 1 Nr. 4 lit. b TierSchVersV anführen.

¹ Nach Art. 11 AEUV müssen Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden, vgl. auch die zentralen Kompetenznormen der europäischen Umweltpolitik in den Art. 191 ff. AEUV.

² Gärditz in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, Art. 20a GG, Rn. 97, unter Bezugnahme auf BVerfGE 118, 79 (110).

³ Siehe Neumann/Külpmann in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 74 VwVfG, Rn. 118, insbesondere im Bereich baurechtlicher Vorschriften.

⁴ A.a.O. (Fn. 3), Rn. 119.

⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. November 2004 – 4 CN 11/03 –, Rn. 24, zitiert nach juris.

Eine weitere Begründung liefert der Gesetzgeber in seinen Erwägungen zur Novellierung des Tierschutzgesetzes:

„Mit dem Nachhaltigkeitsziel 12 der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollen nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sichergestellt werden. Die vorliegende Änderung des Tierschutzgesetzes dient der Verwirklichung des Unterziels 12.4. Dieses besagt, dass bis 2020 ein umweltverträglicher Umgang mit Chemikalien erreicht und ihre Freisetzung in Luft, Wasser und Boden erheblich verringert werden soll, um nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Die neue Regelung sieht vor, dass die Behörde prüft, ob eine umweltverträgliche Versuchsdurchführung erwartet werden kann. Damit folgt die Gesetzesänderung zugleich auch den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere dem Prinzip der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen (Nummer 3 Buchstabe a), wonach zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Erhaltung der planetaren Grenzen Stoffkreisläufe in Einklang mit öko-systemischen Prozessen und Funktionen gebracht werden müssen. Die Prüfung, ob eine möglichst umweltverträgliche Versuchsdurchführung erwartet werden kann, trägt dafür Sorge, dass die Freisetzung von Stoffen nur unter Beachtung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der ökologischen Grenzen der Tragfähigkeit natürlicher Systeme erfolgt.“⁶

Sowohl die Antragstellenden als auch die genehmigende Behörde müssen sich also mit einer umweltverträglichen Durchführung des Tierversuchs auseinandersetzen und zwar konkret für den jeweiligen Einzelfall. Dabei sind stets die Entwicklungen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Unangemessene Auswirkungen auf die Umwelt, die vom konkreten Tierversuch ausgehen könnten, müssen auf ein Mindestmaß reduziert werden und damit die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen wie Boden, Luft und Wasser, die Biosphäre und deren Zusammenspiel, aber auch die Auswirkungen auf den Menschen und andere Tiere bedacht werden.

Dies schließt z. B. im Rahmen von vorzunehmenden Tiertötungen oder beim Versterben von Tieren die fachgerechte Entsorgung nach Maßgabe der entsprechenden Fachgesetze mit ein. Gleiches gilt für die Entsorgung von Ausscheidungen (Kot und Urin) von Versuchstieren, insbesondere bei Versuchen, in denen den Tieren pharmakologisch wirksame Substanzen oder Organismen verabreicht werden, die sich negativ auf die Umwelt auswirken könnten. Ferner muss auf eine energieeffiziente Ausgestaltung der Versuchsdurchführung geachtet werden. Bei Versuchstieren, die außerhalb einer geschlossenen Einrichtung in Kontakt mit der Umwelt kommen (insbesondere landwirtschaftliche Versuchstiere), müssen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, damit keine Gefahr für die Umwelt besteht oder entstehen kann.

Die Umweltverträglichkeit eines Tierversuchs muss daher von den Antragstellenden dargelegt werden und ist von der Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer fachlichen Kontroll- und Prüfkompetenz und innerhalb ihres Ermessensspielraums zu prüfen.

⁶ BR-Drs. 47/21, S. 8.

Fehlt in einem Tierversuchsantrag die Angabe zu den Belangen der Umwelt oder ist diese fehlerhaft bzw. nicht nachvollziehbar ausgeführt, muss die Genehmigungsbehörde auf diesen Umstand hinweisen und die Antragstellerin bzw. den Antragsteller auffordern, eine entsprechend an umweltrechtlichen Belangen orientierte Darlegung nachzuholen. Kommt die Antragstellerin oder der Antragsteller dieser Aufforderung nicht nach, muss die Behörde die Genehmigung ablehnen.

Über das BfR

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist eine wissenschaftlich unabhängige Einrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es berät die Bundesregierung und die Bundesländer zu Fragen der Lebensmittel-, Chemikalien- und Produktsicherheit. Das BfR betreibt eigene Forschung zu Themen, die in engem Zusammenhang mit seinen Bewertungsaufgaben stehen.

Disclaimer

Bei den Empfehlungen des Nationalen Ausschusses gem. § 15a TierSchG i. V. m. § 45 TierSchVersV nach Maßgabe des Art. 49 der Richtlinie 2010/63/EU handelt es sich um Hilfestellungen, um die Auslegung und Anwendung des Tierschutzrechts in Deutschland zu vereinheitlichen. Die rechtsverbindliche Auslegung des Tierschutzrechts obliegt ausschließlich den deutschen Gerichten bzw. dem Gerichtshof der Europäischen Union.