



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2285/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. [REDACTED]
[REDACTED]
2. [REDACTED]
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-2 [REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht Lange und die Richterin Dr. Niemann am 03. Februar 2022 beschlossen:

Dem Antragsteller zu 2. wird im Wege der einstweiligen Anordnung gestattet, das Tierversuchsvorhaben „Raumzeitliche Dynamik kognitiver Prozesse des Säugetiergehirns“ nach Maßgabe der Bedingungen des Bescheides der Antragsgegnerin vom 19.11.2018 bis zum Ablauf von einem Monat nach Zustellung einer

Entscheidung der Antragsgegnerin über seinen Verlängerungsantrag vom 15.07.2021, längstens jedoch bis zum 30.11.2022 fortzuführen.

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. wird abgelehnt.

Die Antragstellerin zu 1. und die Antragsgegnerin tragen die Gerichtskosten sowie die außergerichtlichen Kosten der Antragsgegnerin je zur Hälfte. Die außergerichtlichen Kosten des Antragstellers zu 2. trägt die Antragsgegnerin. Die Antragstellerin zu 1. trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Der Streitwert wird auf 25.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller begehren die Verlängerung eines Tierversuchsvorhabens.

Der Antragsteller zu 2. forscht seit 1997 an der Universität Bremen (Antragstellerin zu 1.) auf dem Gebiet der Neuro- und Kognitionsforschung. Er führt zu diesem Zweck Tierversuche an Ratten und Makaken (nicht-humane Primaten) durch. Die chronischen Versuche an Makaken bilden methodisch den Kern seines Forschungsvorhabens. Hierfür werden Makaken über ein Flüssigkeitsmanagement dahingehend konditioniert, visuelle Aufgaben zu lösen. Die Tiere sitzen in einem sog. Primatenstuhl, ihr Kopf ist fixiert. Dazu wird auf den Schädel der Affen operativ eine Haltungsvorrichtung angebracht. Die Gehirnaktivität wird durch in das Gehirn eingeführte Elektroden gemessen. Für das Einführen der Elektroden werden operativ Öffnungen angelegt. Seit 1998 waren dem Antragsteller zu 2. für die Tierversuchsvorhaben von der Antragsgegnerin befristete Genehmigungen erteilt worden. Im Jahr 2008 verweigerte die Antragsgegnerin dem Antragsteller zu 2. erstmals die Tierversuchsgenehmigung. Um sein Forschungsvorhaben ununterbrochen fortführen zu können, nahm der Antragsteller zu 2. mehrfach gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 19.12.2008 – 5 V 3719/08; Beschl. v. 19.10.2009 – 5 V 1524/09; Urt. v. 28.05.2010 – 5 K 1274/09; OVG Bremen, Beschl. v. 23.11.2011 – 1 B 272/11; Urt. v. 11.12.2012 – 1 A 180/10; nachgehend BVerwG, Beschl. v. 20.01.2014 – 3 B 29/13 –, alle juris).

Mit Bescheid vom 19.11.2018 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller zu 2. eine weitere bis zum 30.11.2021 befristete Genehmigung für Tierversuche für das Vorhaben „Raumzeitliche Dynamik kognitiver Prozesse des Säugetiergehirns“.

Am 15.07.2021 beantragte der Antragsteller zu 2. die Verlängerung der Genehmigung um ein Jahr. Der Zweck des Vorhabens und die Gründe für dessen Unerlässlichkeit seien unverändert. Die Bearbeitung der Tierversuche habe aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie eingetretenen Beschränkungen nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitplans umgesetzt werden können. Für die Fortführung des Vorhabens seien keine Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Antrag geplant. Während der Laufzeit des Versuchsvorhabens hätten sich keine Entwicklungen ergeben, mit denen der Versuchszweck durch andere Methoden oder Verfahren erreicht werden könne. Auch seien die Erkenntnisziele nicht durch Ergebnisse Dritter obsolet geworden.

Mit Schreiben vom 12.10.2021 hörte die Antragsgegnerin den Antragsteller zu 2. zur voraussichtlichen Ablehnung seines Verlängerungsantrages an. Es bestünden schwerwiegende Bedenken gegen die Zulässigkeit der beantragten Tierversuche. Anlass zur erneuten Prüfung der mit Bescheid vom 19.11.2018 genehmigten Tierversuche gebe die Änderung des Tierschutzgesetzes, die trotz der Übergangsregelung des § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG Rückschlüsse für die Auslegung der geänderten Vorschriften in ihrem bisherigen Wortlaut zuließen. Eine Entscheidung über den Verlängerungsantrag hat die Antragsgegnerin bisher nicht getroffen.

Am 04.11.2021 haben die Antragsteller den vorliegenden Eilantrag gestellt, mit dem sie u.a. geltend machen, dass die Vorschriften des Tierschutzgesetzes in ihrer bis zum 25.06.2021 geltenden Fassung vorliegend anzuwenden seien. Die Novellierung des Tierschutzgesetzes wirke sich nicht aus, denn § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG legten fest, dass die §§ 7a, 8 TierSchG in der künftigen Fassung erst ab dem 01.12.2021 anzuwenden seien. Dieser Wortlaut sei bindend. Anlass zu einer einschränkenden Interpretation bestehe nicht. Die Voraussetzungen für die Verlängerung des Versuchsvorhabens seien gegeben. Soweit eine Verlängerung voraussetze, dass alle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 TierSchG weiterhin vorlägen, müsse die Antragsgegnerin dartun, dass die Genehmigungsvoraussetzungen entfallen seien. Das Forschungsvorhaben sei entgegen der Behauptung der Antragsgegnerin weiterhin unerlässlich. Es existierten keine Alternativmethoden, die es ermöglichten, die angestrebten Erkenntnisse ohne Tierversuche zu gewinnen. Die von der Antragsgegnerin in Bezug genommene Arbeit von Angrick et al. ziele, anders als das streitgegenständliche Forschungsvorhaben, nicht auf die Beantwortung einer kognitionswissenschaftlichen Fragestellung ab. Entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin ergebe sich zudem nicht aus dem Gesetz – auch nicht nach der neuen Gesetzeslage und unter Berücksichtigung der Umsetzung der EU-Tierschutz-Richtlinie –, dass ein konkreter Anwendungsnutzen der Grundlagenforschung für eine Genehmigung nachgewiesen

werden müsse. Grundlagenforschung sei durch ihre Offenheit nicht minder wichtig als konkrete klinische Anwendungsforschung. Die Nichtfortsetzung bzw. längerfristige Unterbrechung eines Forschungsvorhabens unter Anwendung von Tierversuchen sei geeignet, irreparable Schäden mit Blick auf die grundrechtlich verbürgte Wissenschafts- und Forschungsfreiheit hervorzurufen. Ein kurzfristiger Versuchsabbruch brächte unnötige Beanspruchungen und Belastungen der Tiere mit sich. Zudem habe der Antragsteller zu 2. für die von ihm betreuten Forschungsvorhaben Drittmittel im hohen sechsstelligen Bereich eingeworben. Das Auslaufen der Genehmigung würde unweigerlich dazu führen, dass die Drittmittelgeber wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Europäische Union Rückforderungsansprüche gegenüber der Antragstellerin zu 1. geltend machen würden.

Die Antragsteller beantragen,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, dem Antragsteller zu 2. zu gestatten, Tierversuche auf der Grundlage des Bescheides der Antragsgegnerin vom 19.11.2018 – Tierversuchsantrag Nr. 144 – „Raumzeitliche Dynamik kognitiver Prozesse des Säugetiergehirns“ über den 30.11.2021 hinaus, aber nicht länger als bis zum 30.11.2022 durchzuführen.

Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen. Die Antragstellerin zu 1. sei schon nicht antragsbefugt. Alleiniger Antragsteller sowohl für die ursprüngliche Genehmigung als auch für deren streitgegenständliche Verlängerung sei der Antragsteller zu 2. persönlich. Für das Versuchsvorhaben seien die Voraussetzungen der ursprünglichen Versuchsgenehmigung nachträglich entfallen. Der Antragsteller zu 2. vermöge nicht wissenschaftlich begründet darzulegen, dass der ursprünglich genehmigte und jetzt zur Verlängerung beantragte Tierversuch unerlässlich im Sinne der Vorschriften des Tierschutzgesetzes sei. Er habe nicht wissenschaftlich begründet dargelegt, dass ihm (weiterhin) keine wissenschaftlich anerkannten Alternativmethoden zur Verfügung stünden, mit welchen er die von ihm angestrebten Forschungsergebnisse erreichen könne, dabei aber weniger belastende Verfahren für Versuchstiere anwenden oder ganz auf Versuchstiere verzichten könne. Darüber hinaus fehle es an einer wissenschaftlich begründeten Darstellung des aufgrund des Tierversuchsvorhabens zu erwartenden Nutzens der Forschungsergebnisse. Die Neuregelung des § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG, der in seiner bisherigen Fassung nur eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle habe rechtfertigen sollen, die auch dem Bescheid vom 19.11.2018 zugrunde liege, sei keine originäre Neuregelung, sondern stelle den durch die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz von Versuchstieren vorgegebenen Prüfungsmaßstab klar. Dieser

verlange von den zuständigen Behörden eine eigene fachliche Bewertung u.a. der Projektziele einschließlich der zu erwartenden Belastungen der Versuchstiere und der Frage, inwieweit das Projekt die Anforderungen an Vermeidung, Verminderung und Verbesserung erfülle bzw. im Wortlaut des nationalen Tierschutzgesetzes unerlässlich sei. Weder sei der erforderliche Nutzen der zu erwartenden Ergebnisse zu erkennen, noch werde sich fundiert mit den nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Verfügung stehenden Alternativmethoden auseinandergesetzt. Es sei auf das in der Fachzeitschrift „Communications Biology“ im Jahr 2021 veröffentlichte Forschungsvorhaben von Angrick et al. zur Messung und Untersuchung kognitiver Prozesse anhand von Messdaten neuronaler Aktivitäten zu verweisen. Dieses zeige alternative Methoden auf, die mit denen des Antragstellers zu 2. vergleichbar seien, aber ohne Tierversuche auskämen. Dies stelle zudem eine nachträglich eingetretene Tatsache im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BremVwVfG dar, aufgrund derer sie berechtigt wäre, die ursprüngliche Genehmigung des Versuchsvorhabens zu versagen. Der nachträgliche Entfall einer Genehmigungsvoraussetzung sei im Verlängerungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit Beschluss vom 24.11.2021 hat die Kammer eine Zwischenentscheidung getroffen, in welcher sie die Antragsgegnerin verpflichtet hat, die Fortführung der Tierversuche durch den Antragsteller zu 2. über den 30.11.2021 hinaus bis zu einer abschließenden Entscheidung des Gerichts in diesem Verfahren zu dulden (5 V 2285/21, juris). Auf die Gründe des Beschlusses wird insoweit Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze und den sonstigen Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

II.

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist unzulässig (1.). Der Antrag des Antragstellers zu 2. auf Erlass einer sog. Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist zulässig und hat in der Sache Erfolg (2.).

1. Der Antragstellerin zu 1. fehlt es für ihren Antrag an der erforderlichen Antragsbefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog. Sie hat nicht plausibel und schlüssig dargelegt, dass ihr der geltend gemachte Anordnungsanspruch zustehen kann. Sowohl den ursprünglichen Genehmigungsantrag vom 21.08.2018 als auch den streitgegenständlichen Verlängerungsantrag hat nicht die Antragstellerin zu 1., sondern der Antragsteller zu 2. gestellt. Zwar ist der Verlängerungsantrag vom 15.07.2021 auf einem Briefbogen der

Antragstellerin zu 1. verfasst worden, dies ist aber offensichtlich dem Umstand geschuldet, dass der Antragsteller zu 2. bei der Antragstellerin zu 1. beschäftigt ist und die Tierversuche am bei der Antragstellerin zu 1. angesiedelten Institut für Hirnforschung durchgeführt werden. Es ist nicht erkennbar, dass der Antragsteller zu 2. den von ihm unterzeichneten Verlängerungsantrag für die Antragstellerin zu 1. stellen wollte. Auch der ursprüngliche Genehmigungsbescheid vom 19.11.2018 ist ausdrücklich (nur) an den Antragsteller zu 2. adressiert und an diese Genehmigung knüpft der Verlängerungsantrag an.

Eine Antragsbefugnis steht der Antragstellerin zu 1. auch nicht im Hinblick auf die von ihr befürchteten Rückforderungsansprüche zu. Nachteilige Folgen aus der Ablehnung des Verlängerungsantrages kann die Antragstellerin zu 1. im Rahmen einer Beiladung nach § 65 VwGO geltend machen, für die aber kein Raum ist, wenn der Betroffene bereits als Antragsteller am Verfahren beteiligt ist.

2. Der zulässige Antrag des Antragstellers zu 2. (auf den Zusatz „zu 2.“ wird nachfolgend verzichtet) ist begründet.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Das setzt gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO voraus, dass der Antragsteller einen Anordnungsanspruch in der Form eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf das begehrte Verwaltungshandeln und einen Anordnungsgrund, also die besondere Eilbedürftigkeit, glaubhaft macht. Ist der Antrag – wie hier – auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann grundsätzlich nur in Betracht, wenn ein Obsiegen in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Antragsteller ohne Erlass einer einstweiligen Anordnung unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 06.07.2018 – 3 Bs 97/18 –, juris Rn. 35 m.w.N.).

a. Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch, d.h. das Vorliegen eines Anspruchs auf die begehrte Verlängerungsgenehmigung, glaubhaft gemacht.

Anspruchsgrundlage für die Verlängerungsgenehmigung bilden die § 33 Abs. 2 Satz 2 Tierschutz-Versuchstierverordnung (nachfolgend: TierSchVersV) i.V.m. §§ 8 Abs. 1, 7, 7a

Abs. 1 und 2 Nr. 1 bis 3 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung i.V.m. den Übergangsregelungen in § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG.

Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 TierSchVersV ist die Genehmigung eines Tierversuchs auf höchstens fünf Jahre zu befristen. Ist die Genehmigung mit einer Befristung von weniger als fünf Jahren erteilt worden, so ist sie gemäß § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV auf, auch formlosen, mit Gründen versehenen Antrag höchstens zweimal um jeweils bis zu einem Jahr zu verlängern, sofern dadurch die Gesamtdauer des genehmigten Versuchsvorhabens fünf Jahre nicht überschreitet und sofern (u.a.) seit der erstmaligen Erteilung oder ersten Verlängerung der Genehmigung keine Änderungen des genehmigten Versuchsvorhabens eingetreten sind.

Dem Antragsteller ist für das Tierversuchsvorhaben „Raumzeitliche Dynamik kognitiver Prozesse des Säugetiergehirns“ eine auf drei Jahre befristete Genehmigung erteilt worden, die zum 30.11.2021 ablief. Änderungen zum ursprünglich genehmigten Versuchsvorhaben sind nicht eingetreten. Der Antragsteller führt in dem Verlängerungsantrag aus, dass alle Spezifikationen des ursprünglichen Antrags zur Unterbringung und Versorgung der Tiere, zu den experimentellen Verfahren und Techniken, zur allgemeinen Methodik und zu allen anderen relevanten Punkten bestehen bleiben. Dem ist die Antragsgegnerin nicht entgegengetreten. Es handelt sich daher um einen Verlängerungsantrag i.S.d. § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV.

aa. Auf diesen sind die §§ 7, 7a und 8 TierSchG in der am 25.06.2021, dem Tag vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren vom 18.06.2021 (BGBl. I 2021 S. 1828, im Folgenden: Tierschutzänderungsgesetz), geltenden Fassung anzuwenden. Diese Auffassung der Kammer beruht auf folgenden Erwägungen:

(1) § 21 Abs. 7 Satz 1 TierSchG bestimmt, dass vorbehaltlich seines Absatzes 8 (u.a.) die §§ 7, 7a und 8 in der sich jeweils aus Artikel 1 des Tierschutzänderungsgesetzes vom 18.06.2021 ergebenden Fassung erst ab dem 01.12.2021 anzuwenden sind. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die in Satz 1 genannten am 25.06.2021 geltenden Vorschriften weiter anzuwenden. Nach § 21 Abs. 8 TierSchG sind im Falle von Tierversuchen nach § 7 Abs. 2 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2,

1. deren Genehmigung vor dem 01.12.2021 erteilt worden ist oder
2. deren Durchführung vor dem 01.12.2021 nach den bis zu diesem Tag anzuwendenden Vorschriften dieses Gesetzes angezeigt und von der zuständigen Behörde nicht beanstandet worden ist,

abweichend von den §§ 7 bis 10 bis zum 01.12.2023 die bis zum 01.12.2021 anzuwendenden Vorschriften dieses Gesetzes weiter anzuwenden.

Bei den vom Antragsteller durchgeführten Tierversuchen handelt es sich um Tierversuche i.S.d. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 TierSchG. Danach sind Tierversuche im Sinne dieses Gesetzes (u.a.) Eingriffe oder Behandlungen zu Versuchszwecken an Tieren, wenn sie mit Schmerzen, Leiden oder Schäden für diese Tiere verbunden sein können. Für diese Tierversuche ist dem Antragsteller auch vor dem 01.12.2021 durch Bescheid vom 19.11.2018 eine Genehmigung erteilt worden.

Entgegen dem reinen Gesetzeswortlaut findet der als Übergangsvorschrift verfasste § 21 Abs. 8 TierSchG nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers allerdings nicht auf jedes Tierversuchsvorhaben Anwendung, dem zu irgendeinem Zeitpunkt vor dem 01.12.2021 eine Genehmigung erteilt wurde. Denn die Erklärung der befristeten Anwendbarkeit außer Kraft getretener Vorschriften auf abgeschlossene Sachverhalte, die keine Wirkungen mehr entfalten, macht schlechterdings keinen Sinn. War die Genehmigung zum Zeitpunkt des 01.12.2021 bereits erloschen, fehlt es an einer vor dem 01.12.2021 erteilten Genehmigung mit der Folge, dass das Vorhaben einer Genehmigung nach neuem Recht bedarf. Daher ist § 21 Abs. 8 Nr. 1 TierSchG dahin auszulegen, dass er grundsätzlich nicht nur voraussetzt, dass die Genehmigung vor dem 01.12.2021 erteilt worden ist, sondern auch verlangt, dass sie über diesen Zeitpunkt hinaus Gültigkeit besitzt.

Damit ist noch keine Aussage dazu getroffen, ob dies auch für vor dem 01.12.2021 endende, mit einer Befristung von weniger als fünf Jahren erteilte Genehmigungen gilt, die die zweimalige Verlängerungsoption nach § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV in sich tragen. Weder § 21 Abs. 8 TierSchG selbst noch die zu ihm ergangene Gesetzesbegründung verhalten sich überhaupt dazu, wie mit auf weniger als fünf Jahre befristeten Genehmigungen zu verfahren ist, die vor dem 01.12.2023 durch Fristablauf erlöschen (siehe dazu unter (2)). Für Fälle, wie dem vorliegenden, in dem die (verlängerbare) Genehmigung sogar noch vor dem 01.12.2021 erloschen ist, dürfte aus Sicht des Gesetzgebers kein Regelungsbedarf bestanden haben, denn er durfte davon ausgehen, dass über einen rechtzeitig gestellten Verlängerungsantrag für ein längstens bis zum 30.11.2021 genehmigtes Tierversuchsvorhaben vor dem 01.12.2021 entschieden worden ist, um eine nahtlose Fortführung des Tierversuchsvorhabens zu gewährleisten. Für diese Fälle war das am 25.06.2021 geltende Recht anzuwenden (siehe dazu unter (3)).

(2) Nach Auffassung der Kammer spricht Überwiegendes dafür, dass die Übergangsregelung des § 21 Abs. 8 Nr. 1 TierSchG auch auf Verlängerungsanträge für

Genehmigungen, die vor dem 01.12.2023 erlöschen, Anwendung findet. Dagegen lässt sich zwar anführen, dass das Tierschutzänderungsgesetz der Beseitigung der von der Europäischen Kommission beanstandeten Umsetzungsdefizite der RL 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.09.2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere diene (siehe dazu das Vertragsverletzungsverfahren 2018/2207). Auch ist zu berücksichtigen, dass die Umsetzung der RL 2010/63/EU durch den Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere den Tierschutz fördern soll. Die in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften verfolgen das Ziel, Verfahren mit lebenden Tieren für wissenschaftliche Zwecke und Bildungszwecke vollständig zu ersetzen, sobald dies wissenschaftlich möglich ist (siehe Erwägungsgrund Nummer 10 der RL 2010/63/EU). Im Sinne des Tierwohls ist daher eine zeitnahe Umsetzung der Vorgaben der RL 2010/63/EU geboten.

Für die Einbeziehung von Verlängerungsanträgen in die Übergangsregelung spricht jedoch die Tierschutz-Versuchstierverordnung, die das materielle Tierschutzrecht durch Verfahrensvorschriften für Genehmigungen und Anzeigen absichert und die eine eigene Übergangsregelung in § 48 TierSchVersV enthält. Nach § 48 Abs. 5 Nr. 1 TierSchVersV sind für Tierversuche, deren Genehmigung vor dem 01.12.2021 erteilt worden ist, abweichend von den §§ 31 bis 38 bis zum 01.12.2023 die Vorschriften dieser Verordnung in der bis zum 01.12.2021 geltenden Fassung weiter anzuwenden. § 48 Abs. 5 Nr. 1 TierSchVersV ergänzt die Übergangsregelungen des § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG. Die verfahrensrechtliche Übergangsbestimmung spricht dafür, dass sich auch die Genehmigung von Verlängerungsanträgen für vor dem 01.12.2023 endende Tierversuche nach den §§ 7, 7a und 8 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung richtet.

Dabei dürfte nicht zu beanstanden sein, dass die Verlängerung eines genehmigten Tierversuchsvorhabens ohne erneute Vollprüfung des Vorhabens durch die zuständige Behörde erfolgt. Mit dem 2013 eingeführten § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV orientierte sich der nationale Verordnungsgeber an der damaligen, durch Ziffer 6.4.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 09.02.2000 vorgegebenen, Verwaltungspraxis, die auch nach der Umsetzung der RL 2010/63/EU in das nationale Recht beibehalten werden sollte (vgl. BR-Drs. 670/12, S. 64). Ein Vorschlag, im Hinblick auf Art. 44 Abs. 2 RL 2010/63/EU die Höchstdauer von fünf Jahren für Genehmigungen auszuschöpfen und auf formlose Verlängerungsanträge zu verzichten (vgl. BR-Drs. 431/13, S. 30 f.), setzte sich nicht durch. Es ist nicht ersichtlich, dass in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland insoweit ein Umsetzungsdefizit beanstandet wurde, noch ergeben sich aus der RL 2010/63/EU Anhaltspunkte, dass diese Vorgehensweise mit den Vorgaben der Richtlinie unvereinbar

wäre. Die Höchstdauer für Projektgenehmigungen nach Art. 40 Abs. 3 RL 2010/63/EU von fünf Jahren wird durch § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV nicht überschritten. Auch ein Widerspruch zu Art. 44 Abs. 2 RL 2010/63/EU, wonach Voraussetzung für jede Änderung oder Erneuerung einer Projektbeurteilung ein weiteres positives Ergebnis in der Projektbeurteilung ist, ist nicht erkennbar. Dieser Prüfungsmaßstab wird nicht unterschritten, denn nach § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV darf eine Verlängerungsgenehmigung nur erteilt werden, wenn keine Änderungen des genehmigten Versuchsvorhabens oder nur solche Änderungen eingetreten sind, die nicht beanstandet oder nach § 34 Abs. 3 genehmigt worden sind. Treten Änderungen des ursprünglich genehmigten Versuchsvorhabens ein, handelt es sich gerade nicht um einen Verlängerungsantrag mit der Folge, dass die zuständige Behörde hinsichtlich ihres Prüfprogramms nicht durch § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV eingeschränkt ist. Ein genehmigtes Tierversuchsvorhaben und die ihm erteilten Verlängerungsgenehmigungen sind insgesamt als einheitliches Forschungsvorhaben zu betrachten. Ggf. ist die Verlängerungsgenehmigung bis zum 30.11.2023 zu befristen, weil zwingend ab dem 01.12.2023 das neue Recht anzuwenden ist. § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV steht dem nicht entgegen, denn die Genehmigung kann „bis zu einem Jahr“ verlängert werden.

(3) Selbst dann, wenn angenommen wird, dass die Übergangsregelungen der § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG, § 48 Abs. 5 Nr. 1 TierSchVersV Anträge auf Verlängerung vor dem 01.12.2023 erlöschender Genehmigungen nicht erfassen, und insbesondere nicht für den Verlängerungsantrag des Antragstellers gelten, dessen ursprüngliche Genehmigung sogar bereits vor dem 01.12.2021 erloschen ist, müsste die Antragsgegnerin für diesen Antrag die §§ 7, 7a und 8 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung anwenden. Dies ergibt sich aus der Entstehung des Tierschutzänderungsgesetzes. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sah in Artikel 2 das Inkrafttreten des Gesetzes sechs Monate nach der Verkündung vor, um den Behörden eine Vorbereitungszeit für die organisatorischen Vorarbeiten zu ermöglichen, die durch die neuen Regelungen, wie zum Beispiel der Umstellung vom Anzeigeverfahren für die Fälle des § 8a Abs. 1 Satz 1 TierSchG auf das Genehmigungsverfahren, notwendig wurden. Das Hinausschieben des Inkrafttretens bedeutet, dass Genehmigungsanträge nach den bis zum Inkrafttreten des Gesetzes geltenden Regelungen zu behandeln gewesen wären. Das Inkrafttreten eines Gesetzes betrifft dessen Inhalt und hat daher materielle Bedeutung. Das verkündete, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetz ist zwar rechtlich existent, übt jedoch keine Wirkungen aus; ihm fehlt die Kraft, das Rechtsleben zu gestalten. Erst das Inkrafttreten verhilft der Geltungsanordnung zur Wirksamkeit und bestimmt den zeitlichen Geltungsbereich der Vorschriften, d.h. von welchem Zeitpunkt an die Rechtsfolgen des Gesetzes für die Normadressaten eintreten und seine Bestimmungen von den Behörden und Gerichten

anzuwenden sind. Das Inkrafttreten des verkündeten Gesetzes ist somit nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens, sondern ein Teil der normativen Regelung des Gesetzes (vgl. BVerfG, Urt. v. 08.07.1976 – 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75, BVerfGE 42, 263, 283 –, juris). Dass die vom Antragsteller beantragte Genehmigung ihre Wirkung erst ab dem 01.12.2021 entfalten sollte, hätte mangels wirksamer Geltungsanordnung eines noch nicht in Kraft getretenen Gesetz daran nichts geändert.

Aufgrund einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (BT-Drs. 19/29851) wurde das Inkrafttreten des Gesetzes auf den Tag nach der Verkündung festgelegt und durch § 21 Abs. 7 Satz 1 TierSchG die Anwendbarkeit der materiellen Regelungen des Gesetzes auf den ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats verschoben. Die Beschlussempfehlung zielte darauf ab, die ergänzende Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Versuchstierverordnung, der es ansonsten an einer geltenden Rechtsgrundlage gefehlt hätte, rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Der Änderungsvorschlag sollte rein redaktioneller Natur sein, ohne mit einer inhaltlichen Änderung im Hinblick auf die materiellen Regelungen des Gesetzes verbunden zu sein (BT-Drs. 19/29851, S. 11). Dass das Hinausschieben der Anwendbarkeit der Vorschriften nicht anders behandelt werden sollte als das Hinausschieben ihres Inkrafttretens, kommt auch in § 21 Abs. 7 Satz 2 TierSchG zum Ausdruck, der ausdrücklich erwähnt, dass bis zum 01.12.2021 die in § 21 Abs. 7 Satz 1 TierSchG genannten am 25.06.2021 geltenden Vorschriften weiter anzuwenden sind. Dieser Satz ist an den früheren § 21 Abs. 2 Satz 2 TierSchG in der Fassung vom 04.07.2013 angelehnt, zu dem in der Gesetzesbegründung ausgeführt wurde, dass bis zur Anwendbarkeit der geänderten Vorschriften zur Vermeidung von Regelungslücken bestimmt wird, dass bis dahin die bisherige Rechtslage fortbesteht (vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10572, S. 34).

Durch die nicht rechtzeitige Entscheidung der Antragsgegnerin über den Verlängerungsantrag des Antragstellers steht jedoch in Frage, ob ihm in einem etwaigen Hauptsacheverfahren ein Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung nach § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV i.V.m. §§ 8 Abs. 1, 7, 7a Abs. 1 und 2 Nr. 1 bis 3 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung zustehen kann. Der Erfolg einer Klage, mit der ein Anspruch auf Erlass eines Verwaltungsakts geltend gemacht wird, richtet sich nach dem materiellen Recht, das zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung auf den Sachverhalt anzuwenden ist. Aufgrund der Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) haben die Gerichte bei der Beurteilung von Verpflichtungsbegehren Rechtsänderungen zu beachten, die während des behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens in Kraft getreten sind, sofern das neue, zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltende Recht nichts

anderes bestimmt. Dies gilt auch dann, wenn die Verwaltung den Erlass des beantragten Verwaltungsakts rechtswidrig abgelehnt hat, diese Entscheidung aber von einer danach in Kraft getretenen Rechtsänderung gedeckt wird. Ein Anspruch ergibt sich in diesen Fällen auch nicht unter dem Gesichtspunkt eines Folgenbeseitigungsanspruchs. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass der Betroffene im Wege der Folgenbeseitigung keinen Anspruch hat, so gestellt zu werden, wie er stünde, wenn der behördliche Fehler nicht passiert wäre. Auf dem Gebiet des allgemeinen Verwaltungsrechts kann unrechtmäßiges Verwaltungshandeln oder Unterlassen nur im Rahmen zulässigen Verwaltungshandelns ausgeglichen werden. Gegenstand eines Folgenbeseitigungsanspruchs ist daher nicht die Einräumung derjenigen Rechtsposition, die der Betroffene bei rechtsfehlerfreiem Verwaltungshandeln erlangt haben würde. Der Anspruch auf Folgenbeseitigung, der ein Verschulden der Behörde nicht voraussetzt, ist nur auf die Wiederherstellung des ursprünglichen, durch hoheitlichen Eingriff veränderten Zustands gerichtet. Mangels gesetzlicher Vorschriften kann er nicht zu einem darüberhinausgehenden Erfolg führen (BVerwG, Beschl. v. 14.07.2010 – 1 B 13/10; Urt. v. 24.03.1988 – 3 C 48.86 –, beide juris). Etwas anderes gilt dann, wenn das neue Recht für diese Fälle die Anwendung des alten Rechts anordnet oder einen Anspruch für derartige Fälle (sog. Folgenbeseitigungslast) einräumt (BVerwG, Urt. v. 23.02.2012 – 2 C 76.10 –, juris Rn. 11 f. m.w.N.). Vorliegend würde bei einer Verpflichtung der Antragsgegnerin zum Erlass der Verlängerungsgenehmigung ein Widerspruch zum geltenden Recht nicht eintreten, denn die Übergangsregelungen in § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG sehen gerade vor, dass im Falle von Tierversuchen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Satz 2, die vor dem 01.12.2021 genehmigt worden sind, das am 25.06.2021 geltende Recht Anwendung findet. Ob darüber hinaus auch zu berücksichtigen wäre, dass die Antragsgegnerin die Entscheidung über den Verlängerungsantrag des Antragstellers bewusst rechtswidrig verzögert hat, bedarf keiner Entscheidung.

bb. Die Verlängerung eines Tierversuchsvorhabens setzt voraus, dass alle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 TierSchG weiterhin erfüllt sind. Dabei ist die Prüfungsbefugnis der zuständigen Behörde, wie bereits dargelegt, im Falle eines Verlängerungsantrages beschränkt; die Prüfung erfolgt nicht mit derselben Prüfungsintensität wie bei einem Erstantrag. Eine umfassende Prüfung des Fortbestehens der Genehmigungsvoraussetzungen würde die Funktion des in § 33 Abs. 2 Satz 2 TierSchVersV vorgesehenen Verlängerungsverfahrens entwerten. Gleichwohl ist der zuständigen Behörde nicht jegliche Prüfungsbefugnis verwehrt. So wird bspw. vertreten, die zuständige Behörde habe insbesondere zu prüfen, ob diejenigen Genehmigungsvoraussetzungen, welche nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 bis 8 TierSchG während des gesamten Versuchsvorhabens besonders unter Kontrolle gehalten werden

müssen, weiterhin gegeben seien. Bestünden hier Zweifel, die der Antragsteller nicht ausräumen könne, so sei ihm die Verlängerungsgenehmigung zu versagen. Dasselbe gelte im Hinblick auf die übrigen in § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG benannten Genehmigungsvoraussetzungen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 33 TierSchVersV Rn. 3). Jedenfalls obliegt der Behörde die Prüfung, ob sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die der ursprünglichen Genehmigung zugrunde lagen, geändert haben.

Die Antragsgegnerin hat keine hinreichenden Gründe vorgetragen, die begründete Zweifel daran aufkommen lassen, dass sich die tatsächlichen und/oder rechtlichen Verhältnisse des Forschungsvorhabens des Antragstellers gegenüber der ursprünglichen Genehmigung verändert haben und es nicht mehr die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung erfüllt. Da die Genehmigungsvoraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung weiter vorliegen, wäre auch ein Widerruf der ursprünglichen Genehmigung nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG rechtswidrig gewesen.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung ist die Genehmigung eines Versuchsvorhabens zu erteilen, wenn (u.a.) 1. wissenschaftlich begründet dargelegt ist, dass die Voraussetzungen des § 7a Abs. 1 und 2 Nr. 1 bis 3 vorliegen (a)) und das angestrebte Ergebnis trotz Ausschöpfens der zugänglichen Informationsmöglichkeiten nicht hinreichend bekannt ist oder die Überprüfung eines hinreichend bekannten Ergebnisses durch einen Doppel- oder Wiederholungsversuch unerlässlich ist (b)). Nach dem (durch die Gesetzesänderung 2021 unberührt gebliebenen) § 7a Abs. 1 TierSchG dürfen Tierversuche nur durchgeführt werden, soweit sie (u.a.) zu folgenden Zwecken unerlässlich sind: 1. Grundlagenforschung und 2. sonstige Forschung mit einem der folgenden Ziele: Vorbeugung, Erkennung oder Behandlung von Krankheiten, Leiden, Körperschäden oder körperlichen Beschwerden bei Menschen oder Tieren (a)) oder Erkennung oder Beeinflussung physiologischer Zustände oder Funktionen bei Menschen oder Tieren (b)).

(1) Das Obergerverwaltungsgericht Bremen hat zu der Rechtslage bis zum 12.07.2013 ausgeführt, dass die Frage, ob ein Tierversuch nach § 7 Abs. 2 oder 3 TierSchG (a.F.) genehmigungsfähig sei, eine Rechtsfrage und deshalb grundsätzlich in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar sei. Der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterlägen nur diejenigen Elemente der Genehmigungsentscheidung, die einen spezifischen Wissenschaftsbezug aufwiesen. Das Genehmigungskriterium der wissenschaftlich begründeten Darlegung besage, dass die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen

lediglich einer – wenn auch qualifizierten – Plausibilitätskontrolle der Genehmigungsbehörde unterliegen solle. Durch Herabstufung des Kontrollmaßstabes auf eine Plausibilitätskontrolle solle der durch Art 5 Abs. 3 GG garantierten Wissenschaftsfreiheit Rechnung getragen werden. Das Kriterium der wissenschaftlich begründeten Darlegung beanspruche uneingeschränkt Geltung für diejenigen Entscheidungselemente der Genehmigungsentscheidung, die einen spezifischen Wissenschaftsbezug aufwiesen. Das betreffe etwa die Frage der Zuordnung zu einem der in § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 - 4 TierSchG (a.F.) genannten Versuchszwecke, die Frage der Unerlässlichkeit sowie insbesondere die Frage der wissenschaftlichen Bedeutung des Versuchsvorhabens. Die Frage der Belastung der Versuchstiere weise hingegen keinen spezifischen Wissenschaftsbezug auf und gebiete eine vollständige behördliche und gerichtliche Überprüfung (OVG Bremen, Urt. v. 11.12.2012 – 1 A 180/10 –, juris Rn. 143 - 146).

Zur Umsetzung der RL 2010/63/EU, die gemäß Art. 61 Abs. 1 RL 2010/63/EU bis zum 10.11.2012 in den Mitgliedstaaten umzusetzen war, novellierte der Gesetzgeber im Jahr 2013 das Tierschutzgesetz (Gesetz v. 04.07.2013, BGBl. I S. 2182), ohne das Kriterium der wissenschaftlich begründeten Darlegung durch das in Art. 38 Abs. 1 Buchst. a) RL 2010/63/EU verwendete Kriterium der wissenschaftlichen Rechtfertigung zu ersetzen. Die Europäische Kommission erachtete die Umsetzung des Art. 38 Abs. 1 Buchst. a) und b) der RL 2010/63/EU ins nationale Rech für unzureichend, da § 8 TierSchG nicht verlange, dass die Projektbeurteilung von der zuständigen Behörde durchgeführt werden müsse und die Behörde mit einer der Art des jeweiligen Projekts angemessenen Detailliertheit bewerte, ob das Projekt aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt sei, sondern lediglich die wissenschaftlich begründete Darlegung voraussetze. Damit sei die Beurteilung auf eine reine Plausibilitätsbewertung durch die zuständige Behörde beschränkt (siehe Ausschnitt aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme der EU-Kommission vom 26.07.2019, Behördenakte Beiakte 1 S. 60 f.). Sie forderte die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 25.06.2019 auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die seitens der Europäischen Kommission vorgetragenen Umsetzungsdefizite zu beseitigen (vgl. BR-Drs. 47/21, S. 1). Daraufhin wurden im Jahr 2021 weitere Änderungen im Tierschutzgesetz vorgenommen und in § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 das Kriterium der wissenschaftlich begründeten Darlegung durch das Kriterium der wissenschaftlichen Rechtfertigung ersetzt (BGBl. I S. 1828).

Im Hinblick darauf vertritt die Antragsgegnerin die Auffassung, dass die Änderung des § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG keine originäre Neuregelung sei, sondern den durch die RL 2010/63/EU vorgegebenen Prüfungsmaßstab klarstelle, welcher von den zuständigen

Behörden eine eigene fachliche Bewertung verlange. Auch in der Literatur wird sich dafür ausgesprochen, eine unionsrechtskonforme Auslegung der §§ 7 ff. TierSchG vorzunehmen. Die RL 2010/63/EU wolle eine effektive Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erreichen, wie sie sich etwa aus Art. 38 RL 2010/63/EU ergebe, in welchem eine umfassende Projektbeurteilung durch die Behörde vorgesehen sei (vgl. Kluge, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. 2021, Tierschutz in der EU).

Aufgrund der von der Europäischen Kommission monierten unzureichenden Umsetzung der RL 2010/63/EU ließe sich durchaus über eine richtlinienkonforme Auslegung der §§ 7, 7a und 8 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung nachdenken. Der EuGH geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass aus Art. 288 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EUV ein Gebot der richtlinienkonformen Interpretation des nationalen Umsetzungsrechts folge.

Eine richtlinienkonforme Auslegung einer Regelung stellt allerdings nur ein Mittel dar, um einen nach nationalem Recht bestehenden Auslegungsspielraum auszuschöpfen. Sie soll nicht ermöglichen, dass eine ins nationale Recht vorgenommene Umsetzung entgegen deren Wortlaut ersetzt bzw. korrigiert wird. Ausgeschlossen ist eine richtlinienkonforme Auslegung contra legem (vgl. EuGH, Urt. v. 16.06.2005 – C-105/03 –, juris; BVerfG, Beschl. v. 10.12.2014 – 2 BvR 1549/07 –, juris Rn. 31; BVerwG, Urt. v. 21.08.2018 – 1 C 21.17 –, juris Rn. 27; OVG NRW, Urt. v. 16.06.2015 – 20 A 2235/12 –, juris Rn. 45; BayVGh, Beschl. v. 05.12.2014 – 10 C 13.1035 –, juris Rn. 30). Der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung verlangt von den nationalen Gerichten über eine Gesetzesauslegung im engeren Sinne entsprechend dem Verständnis in der nationalen Methodenlehre hinaus, das nationale Recht, wo dies notwendig und nach der nationalen Methodenlehre möglich ist, richtlinienkonform fortzubilden (vgl. stRspr. BVerwG, Urt. v. 31.01.2017 – 6 C 2.16 –, juris Rn. 27 m.w.N.). Die sich aus dem Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) ergebenden verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung sind erst dann überschritten, wenn der erkennbare Wille des Gesetzgebers beiseitegeschoben und durch eine autark getroffene richterliche Abwägung der Interessen ersetzt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990 – 1 BvR 1186/89 –, juris Rn. 12).

Gemessen an diesen Maßstäben dürfte für die von der Antragsgegnerin vorgenommene richtlinienkonforme Auslegung kein hinreichender Auslegungsspielraum bestehen. Zwar sollen ausweislich des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zum Tierschutzänderungsgesetz die Ergänzungen in § 8 Abs. 1 lediglich klarstellenden Charakter hinsichtlich der Prüfungsbefugnis und -detailliertheit der zuständigen Behörde haben. Auch in Bezug auf die Ergänzung des § 7a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG um einen Satz 2,

wonach insbesondere zu prüfen ist, ob zur Erreichung des mit dem Tierversuch angestrebten Ergebnisses eine andere Methode oder Versuchsstrategie, die ohne Verwendung eines lebenden Tieres auskommt und die nach dem Unionsrecht anerkannt ist, zur Verfügung stehen, weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass dies der Klarstellung der Umsetzung von Art. 13 Abs. 1 RL 2010/63/EU diene (BT-Drs. 19/27626, S. 18 zu Nr. 4 und Nr. 5). Gegen die von der Antragsgegnerin beanspruchte richtlinienkonforme Auslegung der §§ 7, 7a und 8 TierSchG sprechen jedoch die in § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG enthaltenen Übergangsregelungen, die gerade auf die §§ 7, 7a und 8 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung verweisen. Diese Übergangsvorschriften wären schlichtweg nicht erforderlich, hätte der Gesetzgeber mit den Änderungen der Regelungen in § 7, 7a und 8 Abs. 1 TierSchG durch Gesetz vom 18.06.2021 keine inhaltlichen Änderungen in den benannten Paragraphen herbeiführen wollen. Die in § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG normierten Übergangsregelungen ergeben nur Sinn, sofern sich die am 25.06.2021 geltende und die seit dem 01.12.2021 anzuwendende Fassung der §§ 7 bis 10 TierSchG unterscheiden. Hätte auch schon der bisherige § 8 TierSchG eine umfassendere Prüfungsbefugnis der zuständigen Behörde nach sich gezogen, hätte es der Übergangsregelungen in § 21 Abs. 7 und 8 TierSchG nicht bedurft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Übergangsregelung des § 21 Abs. 8 TierSchG dem jeweiligen Genehmigungsinhaber Vertrauensschutz vermitteln soll. Vertrauensschutzgesichtspunkte sind ebenso wie die Formulierung von Übergangsvorschriften dem europäischen Recht nicht fremd (vgl. dazu u.a. EuGH, Urt. v. 17.09.2009 – C-519/07 P; Urt. v. 06.07.2000 – C-402/98; Urt. v. 14.01.1987 – 278/84 –, alle juris).

(2) Letztlich kann der Umfang der Prüfungsbefugnis und Prüfungstiefe vorliegend dahinstehen, denn selbst bei Annahme einer gegenüber dem bisherigen Recht weitergehenden Prüfungsbefugnis kann dies nicht zur Ablehnung eines Verlängerungsantrages führen, wenn die Behörde die für sich in Anspruch genommene umfassende Projektbeurteilung tatsächlich nicht vornimmt, insbesondere nicht mit der Detailliertheit, die der Art des Versuchsvorhabens angemessen ist (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 TierSchG in der Fassung vom 18.06.2021). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der ursprünglichen Genehmigung, an die der Verlängerungsantrag anknüpft, die Antragsgegnerin selbst bejaht hat, dass der Antragsteller wissenschaftlich begründet dargelegt hat, dass die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 TierSchG vorliegen. Vertritt sie diese Auffassung nicht mehr, muss sie der ursprünglich angenommenen wissenschaftlich begründeten Darlegung auf entsprechendem fachlichen Niveau begegnen. Besitzt sie die dafür erforderliche fachliche Expertise nicht selbst, muss sie sich externen Sachverständigen bedienen (siehe dazu unten).

(3) Die Antragsgegnerin hat weder hinreichend substantiiert in Zweifel gezogen, dass der Antragsteller wissenschaftlich begründet dargelegt hat, dass ihm (weiterhin) keine wissenschaftlich anerkannten Alternativmethoden zur Verfügung stehen, mit welchen er die von ihm angestrebten Forschungsergebnisse erreichen kann, dabei aber weniger belastende Verfahren für Versuchstiere anwenden muss oder ganz auf Versuchstiere verzichten kann, noch hat sie – ausgehend von einem umfassenden Prüfungsmaßstab – substantiiert aufgezeigt, dass das Projekt aus wissenschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt ist.

Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auf Forschungsergebnisse aus dem vergangenen Sommer, die von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Einrichtungen der Universität Bremen, der Universität Maastricht und der Virginia Commonwealth University in Richmond erzielt (Angrick et al.) und in der Fachzeitschrift „Communications Biology“ veröffentlicht worden sind. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens seien Messungen und Untersuchungen kognitiver Prozesse anhand von Messdaten neuronaler Aktivitäten durch minimalinvasive Untersuchungen am Menschen durchgeführt worden. Es würden erste Ergebnisse einer Studie am Menschen beschrieben, deren Ziel es sei, gedachte Sprache zu erkennen und zu entschlüsseln. Die Autoren der Studie würden darin einen wichtigen Schritt in Richtung einer Sprach-Neuroprothese für Menschen erkennen, die aufgrund einer neurodegenerativen Erkrankung in ihrer Sprachfähigkeit eingeschränkt seien. Folglich sei erkennbar, dass es in der anwendungsorientierten Forschung der Neuroprothetik mittlerweile Ansätze gebe, die gute Ergebnisse erzielten oder zumindest in überschaubarer Zeit erwarten ließen und dabei schon jetzt ohne Tierversuche auskämen. Diesem Vorbringen ist der Antragsteller überzeugend entgegengetreten. Ihm kann zunächst nicht vorgeworfen werden, im Rahmen des Verlängerungsantrages vom 15.07.2021 das Forschungsvorhabens von Angrick et al. nicht erwähnt zu haben, denn die Forschungsergebnisse sind erst am 23.09.2021 veröffentlicht worden. Dass der Antragsteller bereits vor der Veröffentlichung Kenntnis von dem Forschungsvorhaben von Angrick et al. hatte, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Nachdem die Antragsgegnerin sich erstmals im gerichtlichen Verfahren auf die aus ihrer Sicht in Betracht kommende Alternativmethode berufen hat, hat es der Antragsteller vermocht, nachvollziehbar zu erläutern, warum der mit seinem Forschungsvorhaben verfolgte Zweck nicht durch diese Methode und Verfahren erreicht werden könne. Zunächst hat er darauf verwiesen, dass ihm die beschriebenen elektrophysiologischen Messungen bekannt seien und seit den 1950er Jahren weltweit, insbesondere bei

Epilepsiepatienten verwendet würden. Er hat sodann aufgezeigt, dass das Ziel der Arbeit von Angrick et al. nicht die Aufklärung von Funktionsmechanismen des Gehirns, die kognitiven Prozessen zugrunde lägen, sei, sondern das Forschungsvorhaben darauf gerichtet sei, einzelne von einer Patientin tatsächlich gesprochene, geflüsterte oder nur in Gedanken gesprochene Worte mit einem Computer zeitlich parallel zur Entstehung und Messung der Signale als hörbare Sprache zu erzeugen. Der methodische Ansatz bestehe darin, mit Hilfe mathematischer Klassifizierungsverfahren charakteristische raumzeitliche Muster neuronaler Aktivität zu identifizieren, die mit verschiedenen spektralen Signalen tatsächlich gesprochener Wörter einhergehen und anschließend bei Auftreten dieser charakteristischen Aktivitätsmuster das zugehörige akustische Muster durch den Computer generieren zu lassen. Die in der Studie von Angrick et al. angewandte Messmethode sei nicht in der Lage, Messungen der Signale einzelner Nervenzellen sowie sehr kleiner Nervenzellgruppen vorzunehmen, da der Durchmesser der verwendeten Makroelektroden eine ca. fünfzigtausend Mal größere Oberfläche habe als die von seiner Arbeitsgruppe verwandten Mikroelektroden. Es sei jedoch notwendig, Messungen an einzelnen Nervenzellen und sehr kleinen Nervenzellgruppen durchzuführen, um die kausale Bedeutung neuronaler Aktivitätsmuster für die vermutete Funktion nachzuweisen. Seine systematischen neurowissenschaftlichen Untersuchungen erforderten, dass Elektroden in stets exakt definierten Bereichen ausgewählter visueller Areale des Gehirns positioniert würden, die den vorher festgelegten Bereichen des Sehfeldes entsprächen. Die in Patientengehirnen eingeführten Elektroden würden hingegen nach rein medizinisch-diagnostischen Kriterien (Lokalisation eines epileptischen Focus) platziert.

Nach der im Eilverfahren möglichen Prüfungsdichte ist danach nicht ersichtlich, dass der mit dem Forschungsvorhaben des Antragstellers verfolgte Zweck durch andere Methoden und Verfahren erreicht werden könnte. Dazu reicht es nicht aus, auf einen anderen Forschungsansatz mit einer anderen Fragestellung zu verweisen. In einer hochgradig spezialisierten und arbeitsteiligen Forschungslandschaft ist es erforderlich, sich mit der konkreten wissenschaftlichen Fragestellung des betroffenen Vorhabens auseinanderzusetzen und zu bewerten, ob gerade für diese Fragestellung die Alternativmethode angewendet werden kann. Die Antragsgegnerin hat zuletzt selbst eingeräumt, ihr sei bewusst, dass die Erkenntnisziele des Antragstellers nicht mit den Methoden von Angrick et al. erreicht werden könnten und deren anwendungsbezogenen Erkenntnisziele hinter den umfassenden, systemischen Erkenntniszielen des Antragstellers zurückblieben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass dem ursprünglichen Genehmigungsantrag des Antragstellers eine Stellungnahme des Bundesinstituts für Risikobewertung beigelegt war. Dieser ist zu entnehmen, dass der Zweck des Vorhabens nicht durch andere Methoden oder Verfahren erreicht werden könne, weil neuronale

Informationsverarbeitungsprozesse nur in intakten Organismen auftraten, die entsprechende kognitive Leistungen erbrächten und die erforderlichen invasiven Messverfahren eine Verwendung von Menschen ausschlossen. Bei dem Bundesinstitut für Risikobewertung handelt es sich um eine Behörde, die gemäß § 46 TierSchVersV die zuständigen Stellen in Angelegenheiten, die mit Alternativen zu Tierversuchen zusammenhängen, berät. Die für die Genehmigung von Tierversuchen zuständigen Behörden haben einen Anspruch darauf, dass ihnen das Bundesinstitut für Risikobewertung auf Anfrage umfassend und zutreffend („kompetent“) Auskunft über alle Ersatz- und Ergänzungsmethoden erteilt, die für ein beantragtes Versuchsvorhaben nach dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht kommen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 46 TierSchVersV Rn. 1). Die Antragsgegnerin hat sich weder mit der früheren Bewertung des Bundesinstituts für Risikobewertung auseinandergesetzt, noch hat sie es um eine aktuelle fachkundige Auskunft zu Alternativmethoden gebeten. Aus dem § 46 TierSchVersV ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass eine Beratung durch das Bundesinstitut für Risikobewertung bei der Prüfung eines Verlängerungsantrages nicht möglich ist. Weshalb die Antragsgegnerin, die das Vorhaben des Antragstellers entgegen der ursprünglichen Genehmigung grundsätzlich in Frage stellt, von der Möglichkeit abgesehen hat, sich externem Sachverstandes zu bedienen, erschließt sich der Kammer nicht.

Der Antragsgegnerin kann auch nicht darin gefolgt werden, es fehle an einer wissenschaftlich begründeten Darstellung des aus dem Tierversuchsvorhaben zu erwartenden Nutzens der Forschungsergebnisse mit der Folge, dass das Forschungsvorhaben des Antragstellers nicht mehr als unerlässlich einzuordnen sei. Dazu führt sie aus, der Antragsteller führe seine Versuchsvorhaben nunmehr deutlich mehr als 20 Jahre durch, seine Erkenntnisse blieben aber weiterhin auf der Ebene der Systemkenntnisse. Weder sei ein konkreter Anwendungsnutzen der Forschungsergebnisse, noch ein Zeithorizont hierfür absehbar. Angesichts des in seiner Verwirklichung allenfalls vage zu erkennenden Nutzens seines Vorhabens seien nur geringe Belastungen der Versuchstiere gerechtfertigt. Der Belastungsgrad der Versuchstiere sei aber ausweislich des Urteils des Obergerichtes Bremen (a.a.O.) als mäßig bzw. mittel einzustufen. Zu bewerten sei das tripolare Verhältnis zwischen dem konkreten Nutzen der Forschung, den damit verbundenen Belastungen der Versuchstiere und dem wesentlich höheren konkreten Nutzen anderer Vorhaben, die ohne Tierversuche auskämen. Der hohe Anwendungsnutzen anderer Vorhaben, wie das von Angrick et al., im Vergleich zu den langfristigen, im Ergebnis unsicheren Erkenntniszielen des Antragstellers verhindere eine Rechtfertigung seines Vorhabens. Dabei habe der Antragsteller selbst in den Vordergrund gestellt, dass seine Forschung mittel- bis langfristig

einen diagnostischen oder therapeutischen Nutzen ermöglichen solle und rechtfertige die Belastungen der Versuchstiere gerade nicht ausschließlich mit dem Eigenwert der Grundlagenforschung.

Mit diesen Ausführungen kann die Antragsgegnerin die wissenschaftlich begründete Darlegung des Antragstellers zum Nutzen seines Forschungsvorhabens nicht erschüttern. Der Antragsteller hat im Verlängerungsantrag und im gerichtlichen Verfahren im Einzelnen beschrieben, welche Erkenntnisse er zuletzt mittels der von ihm durchgeführten Tierversuche erlangen konnte. Im Rahmen des Versuchsansatzes I habe der erstmalige, kausale Nachweis erbracht werden können, „dass die durch kognitive Vorgänge bewirkte Selektion verhaltensrelevanter Information und deren Abschirmung gegenüber störender, im derzeitigen Kontext irrelevanter Informationen auf die Phasenbeziehung synchroner Oszillationen dynamisch interagierender Neuronenpopulationen zurückgeführt werden“ könne. Im Versuchsansatz II habe in Übereinstimmung hiermit nachgewiesen werden können, dass auch die Phasenlage von Oszillationen unterschiedlicher Frequenzen entscheidenden Einfluss auf die Verarbeitungsgeschwindigkeit und damit auf die Reaktionszeit in Antwort auf ein zu detektierendes äußeres Ereignis habe. Im Rahmen der Versuchsansätze III und IV seien insbesondere die Arbeiten zur Entwicklung epiduraler Multielektrodenmatten fortgeführt worden, die großes Potential für grundlagenwissenschaftliche und insbesondere auch für klinische Anwendungsgebiete hätten.

Die Antragsgegnerin hat sich mit den dargelegten Forschungsergebnissen nicht im Ansatz auseinandergesetzt. Der bloße Hinweis darauf, es werde nach 20 Jahren kein Nutzen des Forschungsvorhabens mehr gesehen, kann nicht die inhaltliche Würdigung der bisher erzielten Erkenntnisse und den daran anknüpfenden zukünftig erwarteten Erkenntnisgewinn ersetzen. Auch hier wäre die Antragsgegnerin gehalten, auf einem dem Forschungsvorhaben angemessenen fachlichen Niveau darzulegen, aus welchen Gründen sie trotz der in den vier Versuchsansätzen erzielten Erkenntnisse keinen weiteren Nutzen durch die Fortführung der Versuche mehr erwartet. Soweit die Antragsgegnerin in diesem Zusammenhang dem Forschungsvorhaben des Antragstellers einen anwendungsbezogenen Versuchszweck beilegt, um sodann den konkreten Anwendungsnutzen als ungewiss zu erklären, verkennt sie, dass das Forschungsvorhaben dem Bereich der Grundlagenforschung (§ 7a Abs. 1 Nr. 1 TierSchG) zuzuordnen ist. Daran ändert der Hinweis des Antragstellers auf übergeordnete diagnostische und therapeutische Ziele nichts, denn Grundlagenforschung mit Tierversuchen um ihrer selbst willen scheidet von vornherein aus. In Bezug auf Grundlagenforschung ist zu berücksichtigen, dass weder dem Tierschutzgesetz noch der RL 2010/63/EU zu entnehmen ist, dass bei

Grundlagenforschung ein konkreter Anwendungsnutzen vom jeweiligen Antragsteller nachgewiesen werden muss. Der Grundlagenforschung ist vielmehr immanent, keine praktische Anwendbarkeit zum Ziel zu haben. Sie bemüht sich vielmehr allgemein um die Einordnung der gewonnenen Erkenntnisse und Verbesserung der Theorien (vgl. Metzger, in: Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 7a Rn. 3). Es liegt in der Eigenart der Grundlagenforschung, dass ein mehr oder weniger abstrakt bleibender Nutzen sich vorweg nicht konkret ausmachen lässt. Dies bedeutet indes nicht, worauf die Antragsgegnerin zu Recht hinweist, dass die Bedeutung eines Versuchsvorhabens der Grundlagenforschung in der Abwägung gegenüber dem Tierschutz entkoppelt von einem jedenfalls möglichen Nutzen für die Menschen zu bestimmen ist und damit letztlich stets dem Tierschutz vorgeht. Vielmehr ist auf der Grundlage der wissenschaftlich begründeten Darlegung des Antragstellers der erwartete wissenschaftliche Nutzen zu beurteilen und den Belastungen der Versuchstiere gegenüberzustellen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.01.2014 – 3 B 29.13 –, juris Rn. 20). Zudem enthalten weder das Tierschutzgesetz in alter oder neuer Fassung noch die RL 2010/63/EU Hinweise darauf, dass bei Grundlagenforschungen, bei welcher sich ein konkreter Nutzen vorweg gerade nicht ausmachen lässt, ein strengerer Maßstab als bei anwendungsbezogenen Forschungsvorhaben an den Belastungsgrund der Versuchstiere zu stellen ist. Dieser Auffassung dürfte die in § 7a TierSchG zum Ausdruck kommende und mit den Vorgaben des Art. 5 RL 2010/63/EU übereinstimmende Wertung des Gesetzgebers, Grundlagenforschung und anwendungsbezogene Forschung als gleichrangige Forschungszwecke einzuordnen, entgegenstehen. Erforderlich ist vielmehr immer eine Nutzen-Schaden-Analyse im Einzelfall (vgl. Art 38 Abs. 2 Buchst. d) RL 2010/63/EU), an der es hier fehlt. Nichts anderes ergibt sich bei Annahme einer erweiterten Prüfungskompetenz, denn auch diese erfordert eine Beurteilung des erwarteten wissenschaftlichen Nutzens unter Würdigung der durch das Forschungsvorhaben bereits in der Vergangenheit erzielten wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie eine Abwägung dieses Nutzens mit den Schäden für die Versuchstiere.

cc. Für das Entfallen der übrigen Genehmigungsvoraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG in der am 25.06.2021 geltenden Fassung liegen keine Anhaltspunkte vor. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 TierSchG danach erfüllt, hat die zuständige Behörde dem Antragsteller die begehrte Verlängerungsgenehmigung zu erteilen. Ihr steht nach dem eindeutigen Wortlaut der Regelungen kein Versagungsersessen zu.

b. Es liegt auch ein Anordnungsgrund vor. Die ursprüngliche Tierversuchsgenehmigung war bis zum 30.11.2021 befristet. Über den Verlängerungsantrag hat die Antragsgegnerin bis heute nicht entschieden. Da auch mit einer (etwaigen) gerichtlichen Entscheidung eines

in der Hauptsache einzulegenden Rechtsbehelfs zeitnah nicht gerechnet werden kann, war der Antragsteller auf die Inanspruchnahme gerichtlichen Eilrechtsschutzes angewiesen, da er ansonsten die Tierversuche nicht fortsetzen kann. Der Antragsteller hat glaubhaft gemacht, dass die Nichtfortsetzung bzw. längerfristige Unterbrechung des Forschungsvorhabens zu irreparablen Schäden führt, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten. Insoweit wird auf die Ausführungen der Kammer in der Zwischenentscheidung vom 24.11.2021 Bezug genommen (vgl. Beschl. v. 24.11.2021 –, juris Rn. 14).

3. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG, wobei sich die Kammer an dem Streitwert, welcher in den in der Vergangenheit vom Antragsteller geführten Verfahren festgesetzt wurde, orientiert (Streitwert in Höhe von 150.000 Euro im Hauptsacheverfahren und in Höhe von 75.000 Euro im Eilverfahren, vgl. Urt. v. 28.05.2010 – 5 K 1274/09 und Beschl. v. 16.06.2010 – 5 V 1524/09 –, beide juris). Da der Antragsteller vorliegend – anders als in den benannten Verfahren – nicht die Genehmigung eines Erstantrages, welcher regelmäßig für einen Zeitraum von drei Jahren erteilt wird, begehrt, sondern sein Begehren auf die Erteilung einer Verlängerungsgenehmigung für einen Zeitraum von maximal einem Jahr gerichtet ist, erscheint es angemessen, nur ein Drittel der damals im Eilverfahren festgesetzten Kosten, mithin 25.000 Euro, festzusetzen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbüro Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00

Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Lange

Dr. Niemann