

Die Geheimhaltungspflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen (namentlich im Kanton Zürich)

Rechtsgutachten

Prof. Dr. iur. Isabelle Häner /
Dr. iur. Gieri Bolliger / Dr. iur. Antoine F. Goetschel

Zürich, 12. Oktober 2007

Das vorliegende Rechtsgutachten wurde vom Verein Koordination Kantonalen Tierschutz (KKT) Zürich in Auftrag gegeben und von Animalfree Research (vormals Fonds für versuchstierfreie Forschung FFVFF) sowie der Stiftung für das Tier im Recht (TIR) mit namhaften Beiträgen unterstützt.

Geschäftsstelle:

Wildbachstrasse 46
Postfach 1033
CH-8034 Zürich
Tel. +41 (0)43 443 06 43
Fax +41 (0)43 443 06 46
info@tierimrecht.org
www.tierimrecht.org
www.tierschutz.org

Sitz:

Spitalgasse 9
CH-3001 Bern

Raiffeisenbank Zürich
CH-8050 Zürich-Oerlikon
Konto Nr. 61176.70 / BC81487
IBAN CH34 8148 7000 0061 1767
Postcheck-Konto-Nr. 87-71996-7

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	6
I. Bewilligungsverfahren für Tierversuche im Überblick	8
A. Einleitung	8
B. Tierversuchskommissionen	9
1. Begriff	9
2. Tätigkeitsbereich	11
a) Gesuchsbegutachtung	11
b) Tierhaltungs- und Versuchskontrollen	12
3. Tierversuchskommission des Kantons Zürich	12
a) Organisation	12
b) Tätigkeitsbereich	13
c) Rekurs- und Beschwerderecht	14
II. Geheimnisproblematik im Überblick	16
A. Strafrechtlicher Geheimnisschutz	16
B. Kommunikationsbedarf der Kommissionsmitglieder	17
1. Beizug von externem Sachverstand	17
2. Schritt in die Öffentlichkeit	18
3. Rücksprache mit Tierschutzorganisationen	19
C. Fragestellung	20
III. Rechtliche Beurteilung	21
A. Tragweite des Amtsgeheimnisses für Kommissionsmitglieder	21
1. Im Allgemeinen	21
2. Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 320 StGB	22
a) Vorsatz	22
b) Geheimnis	22
c) Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse	23
d) Geheimhaltungswille	26
e) Kausalzusammenhang	26
f) Offenbarung an unberechtigte Drittperson	27
aa) Andere Kommissionen, Gutachter, Auftraggeber etc.	28
bb) Externe Sachverständige und Rechtsvertreter	29
cc) Tierschutzorganisationen	31
dd) Öffentlichkeit	31

3. Konkurrenzen	32
4. Informationen und Meinungsäusserungen ohne Geheimnisverletzung	33
a) Einwilligung des Geheimnisherrn	33
b) Zustimmung der vorgesetzten Behörde	34
c) Einbezug der Öffentlichkeit.....	35
d) Inner- und ausserdienstliche Meinungsäusserungen	37
e) Richtigstellung öffentlicher Falschinformationen	38
B. Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips.....	39
1. Eidgenössisches Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)	39
2. IDG im Kanton Zürich	40
IV. Zusammenfassung	42

Literaturverzeichnis

- Bolliger Gieri**, Europäisches Tierschutzrecht: Tierschutzbestimmungen des Europarats und der Europäischen Union (mit einer ergänzenden Darstellung des schweizerischen Rechts), Zürich 2000
- Bolliger Gieri / Goetschel Antoine F.**, Die Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren (unter besonderer Berücksichtigung der Situation des Tierschutzrechtsvollzugs im Kanton Zürich), Zürich 2001
- Bolliger Gieri / Richner Michelle / Leuthold Lehmann Martina**, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2006 – Vierter Jahresbericht über die Tierstraffälle-Datenbank der Stiftung für das Tier im Recht (TIR), Zürich 2007
- Danner Ernst**, Darstellung der Geheimnisproblematik für Kommissionsmitglieder, in: Schöffl/Spielmann/Tritthart (Hrsg.), Forschung ohne Tierversuche 1995 249-253
- Donatsch Andreas / Wohlers Wolfgang**, Strafrecht IV: Delikte gegen die Allgemeinheit, 3. vollständig neu bearbeitete Aufl., Zürich 2004
- Goetschel Antoine F.**, Kommentar zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz, Bern/Stuttgart/Wien 1986 (zit.: "Goetschel, Kommentar")
- ders.**, Tierschutz und Grundrechte, Bern/Stuttgart 1989 (zit.: "Goetschel, Grundrechte")
- Goetschel Antoine F. / Bolliger Gieri**, Das Tier im Recht – 99 Facetten der Mensch-Tier-Beziehung von A bis Z, Zürich 2003
- Gruber Franz P. / Spielmann Horst** (Hrsg.), Alternativen zu Tierexperimenten – Wissenschaftliche Herausforderung und Perspektiven, Berlin/Heidelberg/Oxford 1996
- Häfelin Ulrich / Haller Walter**, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005
- Häfelin Ulrich / Müller Georg / Uhlmann Felix**, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006
- Häner Isabelle**, Öffentlichkeit und Verwaltung, Zürich 1990
- Imperatori Martino**, Die Bedeutung des Amtsgeheimnisses für Mitglieder von Tierversuchskommissionen, Zürich 1993
- Jaag Tobias**, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005
- Kölz Alfred / Häner Isabelle**, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1999
- Leuthold Margrith**, Das Beschwerderecht innerhalb der Tierversuchskommission im Kanton Zürich, in: Schöffl/Spielmann/Tritthart (Hrsg.), Forschung ohne Tierversuche 1995 254-256
- Mertens Claudia**, Die Arbeit in schweizerischen Tierversuchskommissionen, in: ALTEX 2/1994 92-100 (zit.: "Mertens, Tierversuchskommissionen")
- dies.**, Wie gelingt Tierschutzarbeit in kantonalen Tierversuchskommissionen?, in: Zürcher Tierschutz 180 (1998) 10-23 (zit.: "Mertens, Tierschutzarbeit")
- Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans** (Hrsg.), Basler Kommentar: Strafgesetzbuch II, Art. 111 bis 401 StGB, Basel/Genf/München 2003

- Rebsamen-Albisser Birgitta**, Das Bewilligungsverfahren für Tierversuche in der Schweiz, in: Schöffl/Spielmann/Tritthart (Hrsg.), Forschung ohne Tierversuche 1995 212-221 (zit.: "Rebsamen-Albisser, Tierversuche")
- dies.**, Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone, Bern/Stuttgart/Wien 1994 (zit.: "Rebsamen-Albisser, Vollzug")
- Rebsamen-Albisser Birgitta / Goetschel Antoine F.**, Verankerung von Alternativmethoden in der Gesetzgebung und ihre Anwendung im Vollzug, in: Gruber/Spielmann (Hrsg.), Alternativen zu Tierexperimenten 47-65
- Rehberg Jörg / Donatsch Andreas**, Strafrecht I: Verbrechenslehre, 7. Aufl., Zürich 2003
- Rehberg Jörg / Schmid Niklaus / Donatsch Andreas**, Strafrecht III: Delikte gegen den Einzelnen, 8. Aufl., Zürich 2003
- Saladin Peter**, Wahrnehmungen des Tierschutzes im Verwaltungsverfahren: Grundlagen, Probleme, Möglichkeiten, in: Goetschel, Recht 37-62
- Schibli Beatrix**, Einschränkungen der Meinungsfreiheit des Bundespersonals, Zürich 2005
- Schöffl Harald / Spielmann Horst / Tritthart Helmut A.** (Hrsg.), Forschung ohne Tierversuche 1995, Wien/New York 1995
- Schwander Verena**, Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit im Spannungsfeld rechtlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen, Bern und andere 2002
- Simon Jörg Walter**, Amtshilfe. Allgemeine Verpflichtungen, Schranken und Grundsätze, Chur/Zürich 1991
- Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A.**, St. Galler Kommentar (Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar), Zürich/Basel/Genf 2002
- Stratenwerth Günther**, Schweizerisches Strafrecht. Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 5. Aufl., Bern 2000
- Stratenwerth Günther / Jenny Guido**, Schweizerisches Strafrecht. Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 6. Aufl., Bern 2003
- Tanquerel Thierry**, Le secret de fonction, in: L'administration transparente, Genève 2002, 43ff.
- Trechsel Stefan**, Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 – Kurzkommentar, 2. Aufl., Zürich 1997
- Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich**, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005
- Weber Rolf H.**, Outsourcing von Informatik-Dienstleistungen in der Verwaltung, in: ZBl 1999, 97ff.

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt des Kantons Zürich
Abs.	Absatz
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBI	Bundesblatt (der Schweizerischen Eidgenossenschaft)
BGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 151.3)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d.h.	das heisst
dies.	dieselbe
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
DSG/ZH	Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutz) vom 6. Juni 1993 (LS 236.1)
EKTV	Eidgenössische Tierversuchskommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
f.	und folgende/folgender (Seite/Artikel)
ff.	und folgende (Seiten/Artikel)
FFVFF	Fonds für versuchstierfreie Forschung (Animalfree Research)
FN	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
KKT	Verein Koordination Kantonalen Tierschutz (Zürich)
KTVK/ZH-Reglement	Reglement für die Tierversuchskommission der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vom 1. August 1999
KTT	Konferenz der Tierschutzdelegierten in Tierversuchkommissionen
KV/BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)

KV/ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
lit.	litera, Buchstabe
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
nTSchG	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (noch nicht in der SR publiziert)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OG RR	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1)
PG/ZH	Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 27. September 1998 (LS 177.10)
PVO/ZH	Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111)
Rz.	Randziffer
SCNAT	Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
SG	Schweregrad
sog.	so genannt (-e/-er/-es)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO/ZH	Gesetz betreffend den Strafprozess (Strafprozessordnung) vom 4. Mai 1919 (LS 321)
STS	Schweizer Tierschutz
TIR	Stiftung für das Tier im Recht (Bern/Zürich)
TSchG	Schweizerisches Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (SR 455)
TSchG/ZH	Tierschutzgesetz des Kantons Zürich vom 2. Juni 1991 (LS 554.1)
TSchV	Schweizerische Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1)
vgl.	vergleiche
VRG	Zürcherisches Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als

I. Bewilligungsverfahren für Tierversuche im Überblick

A. Einleitung

Im breiten Spektrum tierschutzrelevanter Themen gehört der Tierversuch traditionell zu den kontroversesten Aspekten und geniesst im Vergleich zu anderen Gebieten nicht nur eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit, sondern verfügt auch über eine höhere gesetzliche Regelungsdichte. Zu beachten sind in erster Linie die Art. 12-19b des Tierschutzgesetzes (TSchG)¹ und Art. 58-64b der zugehörigen Tierschutzverordnung (TSchV)². Ausserdem gelangt eine Vielzahl von Richtlinien und Informationsschriften des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET) zur Anwendung.

Nach Art. 12 TSchG gilt jede Massnahme als Tierversuch, "bei der lebende Tiere verwendet werden mit dem Ziel, eine wissenschaftliche Annahme zu prüfen, Informationen zu erlangen, einen Stoff zu gewinnen oder zu prüfen oder die Wirkung einer bestimmten Massnahme am Tier festzustellen, sowie das Verwenden von Tieren zur experimentellen Verhaltensforschung". Seit 1995 werden Tierversuche generell in vier Belastungs- und Schweregradskategorien (SG) gegliedert: SG 0 (keine Belastung) umfasst Versuchshandlungen oder -eingriffe, die den verwendeten Tieren weder Schmerzen noch Leiden, Schäden oder Ängste zufügen und ihr Allgemeinbefinden nicht erheblich beeinträchtigen³. Tierversuche mit SG 1 (leichte Belastung) sind Eingriffe oder Handlungen zu Versuchszwecken, die leichte, kurzfristige Schmerzen oder Schäden bewirken, während mit SG 2 (mittlere Belastung) Experimente mit mittelgradigen, kurzfristigen oder leichten, jedoch mittel- bis langfristigen Belastungen (Schmerzen, Leiden oder Schäden, schwere Angstzustände oder erhebliche Beeinträchtigungen des Allgemeinbefindens) bezeichnet werden. Unter den SG 3 (schwere Belastung) fallen schliesslich Versuchshandlungen oder -eingriffe, die schwere bis sehr schwere oder mittelgradige, jedoch mittel- bis langfristige Belastungen (schwere Schmerzen, andauernde Leiden oder erhebliche Schäden, schwere und andauernde Angst oder erhebliche und andauernde Beeinträchtigungen des Allgemeinbefindens) bewirken⁴.

Jeder Tierversuch muss von Bundesrechts wegen der zuständigen kantonalen Behörde gemeldet werden (Art. 13a Abs. 1 TSchG). Experimente der Schweregrade 1 bis 3 bedürfen zusätzlich einer expliziten Bewilligung⁵. Insgesamt machen in diesem Sinne belastende Eingriffe etwa zwei Drittel aller in der Schweiz durchgeführten Tierversuche aus⁶.

¹ Eidgenössisches Tierschutzgesetz vom 9. Mai 1978 (SR 455).

² Eidgenössische Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1).

³ Hauptbeispiele für SG 0-Versuche sind das Töten von Tieren zur Organ- und Gewebeentnahme, Blutentnahmen bei grösseren Säugetieren, Verhaltensbeobachtungen oder Fütterungsversuche.

⁴ Zum Ganzen vgl. die beiden (jedoch nicht rechtsverbindlichen) Informationsschriften des BVET 800.116-1.04 und 800.116-1.05 zur Einteilung der Schweregrade vor bzw. nach den Versuchen.

⁵ Art. 13a Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 TSchG und Art. 60 Abs. 1 TSchV (vgl. dazu Rebsamen-Albisser, Tierversuche 213). Die Abgrenzungskriterien zur Unterscheidung zwischen bewilligungs- und lediglich meldepflichtigen Tierversuchen finden sich im ausführlichen Art. 60 Abs. 2 TSchV.

⁶ 2006 wurden gemäss der neusten Tierversuchsstatistik des BVET 245'256, d.h. über 34% aller eingesetzten Versuchstiere für SG 0-Versuche verwendet, ein Jahr zuvor waren es 225'033 bzw. 32%.

Welche Behörde im konkreten Fall für die Bewilligungserteilung zuständig ist, bestimmt sich nach der Ausführungsgesetzgebung des jeweiligen Kantons. In aller Regel ist es das kantonale Veterinäramt, d.h. die Kantonstierärztin bzw. der Kantonstierarzt⁷.

In den letzten Jahren wurde das Tierschutzgesetz einer umfassenden Revision unterzogen. Nach langen Vorarbeiten und teilweise zähen politischen Diskussionen hat das eidgenössische Parlament im Dezember 2005 die vollständig überarbeitete Fassung (nTSchG)⁸ verabschiedet. Aufgrund verschiedener Verzögerungen bei der ebenfalls ins Auge gefassten vollständigen Überarbeitung der Tierschutzverordnung konnte das nTSchG bislang aber noch nicht in Kraft treten. Geplant ist, dass dies für beide total revidierten Erlasse im Laufe des Jahres 2008 geschehen wird. Die Regelung des Tierversuchsbereichs erfährt mit der Revision einige Änderungen, beispielsweise hat man die bisherige Unterscheidung in bewilligungspflichtige und lediglich meldepflichtige Experimente im nTSchG fallengelassen und werden künftig alle Tierversuche bewilligungspflichtig sein (Art. 18 nTSchG). Für die im vorliegenden Rechtsgutachten untersuchte Fragestellung enthalten die neuen Erlasse hingegen keine wesentlichen Neuerungen.

B. Tierversuchskommissionen

1. Begriff

Das Bewilligungsverfahren fällt nach Art. 33 Abs. 2 TSchG grundsätzlich in den Regelungsbereich der Kantone. Namentlich mit der 1991 erfolgten Revision des Tierversuchsrechts⁹ hat der Bund hierfür jedoch einige zwingende Prinzipien statuiert¹⁰. Durch das Zusammenspiel verschiedener Gremien soll gewährleistet werden, dass neben naturwissenschaftlichen und praktischen auch tierschutzrechtliche und -ethische Überlegungen in das Bewilligungsverfahren einfließen¹¹.

Art. 18 Abs. 2 TSchG verpflichtet die Kantone daher, besondere Tierversuchskommissionen einzusetzen und deren Befugnisse festzulegen¹². Hierbei handelt es sich um von den eigentlichen Bewilligungsbehörden unabhängige Expertenausschüsse mit beratender Funktion, die sich je nach kantonaler Regelung aus Fachleuten für Versuchstierkunde und Tierversuche, Human- und Veterinärmedizin, Zoologie, Pharmazie, Ethik, Ju-

⁷ Bolliger/Goetschel 46.

⁸ Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (die Publikation in der Systematischen Gesetzessammlung ist noch nicht erfolgt).

⁹ Änderungen des TSchG vom 22. März 1991 (vgl. BBl. 1991 I 1361ff.) und der TSchV vom 23. Oktober 1991, alles in Kraft seit dem 1. Dezember 1991.

¹⁰ Zum Ganzen siehe ausführlich Rebsamen-Albisser, Tierversuche 218ff.

¹¹ Bolliger/Goetschel 46.

¹² Mit der TSchG-Revision von 1991 wurden auch jene Kantone zur Einsetzung eigener Kommissionen verpflichtet, in denen nur selten Tierexperimente durchgeführt werden. Den Kantonen bleibt es gemäss Art. 18 Abs. 2 TSchG aber freigestellt, sich für die Erfüllung ihrer Vollzugsaufgaben im Tierversuchsbereich zusammenzuschliessen und gemeinsame Kommissionen zu bilden, was in der Praxis auch verschiedentlich getan wurde (zur entsprechenden interkantonalen Zusammenarbeit siehe Rebsamen-Albisser, Vollzug 96 und 147f.).

risprudenz, Tierpflegern mit Fähigkeitsausweis sowie Wissenschaftlern aus Hochschule und Industrie zusammensetzen¹³. Seit der TSchG-Revision von 1991 haben den Kommissionen zwingend auch offizielle Tierschutzdelegierte anzugehören, für die das Bundesrecht jedoch weder eine Quote noch den Nominierungsmodus vorschreibt¹⁴.

Durch die Einbindung unabhängiger und zwingend auch mit Tierschutzvertretern besetzter Expertengremien in das Bewilligungsverfahren fliessen die Anliegen des Tierschutzes vermehrt und unmittelbar in die Genehmigungspraxis ein¹⁵. Da in der Öffentlichkeit aber häufig falsche Vorstellungen über den Kompetenzbereich der Kommissionen bestehen¹⁶, ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sie keine Gremien zur Verhinderung von Tierversuchen darstellen. Die Änderung der Rahmenbedingungen, d.h. des Umstands, dass viele – ethisch mitunter problematische – Experimente unter dem geltenden Tierschutzrecht erlaubt bzw. durch andere Rechtserlasse sogar ausdrücklich vorgeschrieben sind und daher von den zuständigen Instanzen bewilligt werden müssen, liegt nicht in der Kompetenz der Tierversuchskommissionen, sondern einzig in der Hand des Gesetzgebers bzw. des Stimmvolks an der Urne.

Aufgabe der Tierversuchskommissionen ist es vielmehr, die Planung und anschließende Durchführung von Experimenten nach Massgabe der bestehenden Normen (d.h. die Tierversuchsbestimmungen des TSchG, der TSchV und die Richtlinien des BVET) auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Dies dürfte zwar Gewähr dafür bieten, dass in der Schweiz keine "unkontrollierten Tierexperimente hinter verschlossenen Türen" durchgeführt werden. Der beschränkte Kompetenzbereich der Kommissionen hat aber auch zur Folge, dass beantragte Bewilligungen in der Praxis nur sehr selten verweigert werden (können) und abgelehnte Gesuche weniger als ein Prozent aller Anträge ausmachen. Im Jahre 2006 haben die kantonalen Genehmigungsinstanzen von 1013 Gesuchen für bewilligungspflichtige Tierversuche lediglich zwei abgewiesen¹⁷. Etwas öfter kommt es immerhin vor, dass umstrittene Anträge nach längerem Seilziehen von Forschern mehr oder weniger freiwillig zurückgezogen werden, was sich in der Statistik jedoch nicht niederschlägt.

Neben den kantonalen Gremien besteht auf Bundesebene eine eidgenössische Tierversuchskommission (EKTv), die vor allem das BVET berät. Daneben steht die EKTv nach Art. 19 TSchG auch den Kantonen zur Klärung von Grundsatzfragen und umstrittenen Fällen zur Verfügung.

¹³ Rebsamen-Albisser, Vollzug 147.

¹⁴ Zur Nominierungspraxis im Kanton Zürich siehe Seite 13.

¹⁵ Die obligatorische Tierschutzvertretung in den Kommissionen stellt einen Ausfluss des indirekten Gegenvorschlags zur 1992 abgelehnten Tierversuchsinitiative des Schweizer Tierschutzes STS dar, nachdem die entsprechende – bereits für die ursprüngliche Form des TSchG gestellte – Forderung in den siebziger Jahren noch mit dem Hinweis abgelehnt worden war, die Zusammensetzung der Kommission sei Sache der Kantone (Goetschel, Kommentar 141 mit Verweisung auf das Amtl. Bull. NR 1977 1444).

¹⁶ Insbesondere von Seiten radikaler Tierversuchsgegner werden die Kommissionsarbeit im Allgemeinen und die Stellung der Tierschutzdelegierten im Besonderen immer wieder öffentlichkeitswirksam kritisiert.

¹⁷ Beide Ablehnungen stammten aus dem Kanton Bern (zum Ganzen siehe die Tierversuchsstatistik 2006 des BVET).

2. Tätigkeitsbereich

a) Gesuchsbegutachtung

Den Tierversuchskommissionen kommen verschiedene Mitwirkungsrechte beim Vollzug der Tierversuchsgesetzgebung zu¹⁸. Ihre Hauptaufgabe liegt in der sachlichen und kompetenten Beratung der Bewilligungsinstanzen. Jeder beantragte Tierversuch mit Schweregrad 1 bis 3 ist einer gewissenhaften Prüfung auf seine Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung zu unterziehen. Gemäss Art. 13 Abs. 1 TSchG sind Experimente, die einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in schwere Angst versetzen oder sein Allgemeinbefinden erheblich beeinträchtigen können, auf das sog. "unerlässliche Mass" zu beschränken. Erlässlich ist ein Versuch namentlich dann (und darf somit nicht bewilligt werden), wenn er dem Versuchstier – gemessen am erwarteten Erkenntnisgewinn oder Ergebnis – unverhältnismässige Schmerzen, Leiden oder Schäden bereitet (Art. 61 Abs. 3 lit. d TSchV).

Bei der Beurteilung von Bewilligungsgesuchen wird zwischen der finalen und der instrumentalen Unerlässlichkeit unterschieden. Final unerlässlich sind Eingriffe dann, wenn sie einem unentbehrlichen Zweck dienen, wogegen die instrumentale Unerlässlichkeit die Unabdingbarkeit eines Experiments als Mittel bzw. Methode zur Realisierung eines zulässigen Zwecks bezeichnet, d.h. dass ohne seinen Einsatz das anerkannte Versuchsziel nicht erreicht werden kann¹⁹. Die Beschränkung auf das unerlässliche Mass ist also nicht nur hinsichtlich der Quantität der Tierversuche, sondern auch in Bezug auf deren Qualität zu verstehen. Dem Entschluss über die Erlässlichkeit eines bestimmten Experiments ist der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde zu legen. Dabei muss insbesondere auch abgeklärt werden, ob der verfolgte Zweck nicht durch alternative Verfahren erreicht werden kann²⁰. Zu prüfen ist beispielsweise stets, ob ein geplantes Experiment einem erlaubten Zweck dient, sich nicht durch versuchstierfreie Methoden ersetzen liesse und ob die beteiligten Personen über die nötige Ausbildung und fachliche Qualifikation verfügen.

Insgesamt haben Tierversuchskommissionen eine umfassende Interessen- und Rechtsgüterabwägung vorzunehmen, in deren Rahmen auch ethische Gesichtspunkte und die öffentlichen Anliegen am Schutz von Tieren und ihrer Würde²¹ angemessen zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund werden die Forschungsgesuche eingehend begutachtet, ergänzende Informationen bei den Gesuchstellern eingeholt, Unklarheiten ausgeräumt und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Letztlich erarbeitet das Expertengremium einen Antrag auf die – oftmals mit Einschränkungen und/oder Auflagen verbundene – Annahme oder Ablehnung des Gesuchs, auf dessen Grundlage die Bewilli-

¹⁸ Siehe dazu ausführlich Mertens, Tierschutzarbeit 10ff.

¹⁹ Rebsamen-Albisser/Goetschel 51; Bolliger 388; zum Ganzen siehe auch Wirth 35ff.

²⁰ Bolliger/Goetschel 47; zur gesetzlichen Verankerung von Alternativmethoden im schweizerischen Recht vgl. Rebsamen-Albisser/Goetschel 53ff. und 60ff.

²¹ Siehe dazu Seite 32.

gungsbehörde schliesslich entscheidet. Fällt sie einen dem Antrag entgegenlautenden Beschluss, muss dieser der Kommission gegenüber begründet werden (Art. 62 Abs. 3 TSchV).

Obschon beantragte Tierversuche in aller Regel genehmigt werden (müssen), erfolgt die Bewilligungserteilung nicht unbesehen. Aus tierschützerischer Sicht beruhen die realistischen Hoffnungen in die Kommissionsarbeit namentlich auf einer konsequenten Durchsetzung des sog. "3R-Prinzips". Hierunter fallen grundsätzlich alle Massnahmen, die darauf hinzielen, Tierversuche durch Alternativmethoden zu ersetzen und Leiden von Labortieren zu vermeiden (Replace), die Tierzahlen in den Versuchen zu verringern (Reduce) und die Belastungen der eingesetzten Tiere so tief wie möglich zu halten (Refine)²².

b) Tierhaltungs- und Versuchskontrollen

Neben der Gesuchsbegutachtung werden die kantonalen Tierversuchskommissionen auch für die Kontrollen der gesetzeskonformen Labortierhaltung und ordnungsgemässen Durchführung der Tierexperimente (einschliesslich der Einhaltung versuchsspezifischer Genehmigungsaufgaben) beigezogen. Für die entsprechenden Kontrollen vor Ort verfügen die Kommissionsmitglieder über ein uneingeschränktes Zutritts- und Akteneinsichtsrecht. Die Kantone können ihnen ausserdem weitere Aufgaben übertragen (Art. 18 Abs. 3 TSchG).

3. Tierversuchskommission des Kantons Zürich

a) Organisation

Sowohl hinsichtlich der Komplexität der zu beurteilenden Versuchsvorhaben als auch bezüglich der Anzahl der hierfür verwendeten Tiere kommt der Zürcher Tierversuchskommission im eidgenössischen Vergleich eine herausragende Bedeutung zu. Hinter den beiden Basel, wo (primär von der chemisch-pharmazeutischen Industrie) gesamtschweizerisch die meisten Versuchstiere eingesetzt werden, und Bern steht der Kanton Zürich mit seinen zahlreichen Hochschulinstitutionen und Forschungsbetrieben mit einer Quote von 13,3 Prozent an vierter Stelle. Von den über 716'000 im Jahre 2006 schweizweit in Experimenten verwendeten Labortieren wurden 95'330 in Zürich eingesetzt²³.

Gemäss § 4 Abs. 1 des kantonalen Tierschutzgesetzes (TSchG/ZH)²⁴ besteht die Zürcher Tierversuchskommission aus nebenamtlich arbeitenden "Fachleuten für Versuchstierkunde, für Tierversuche sowie für Fragen der Ethik und des Tierschutzes". Sämtliche Mitglieder werden vom Regierungsrat für dessen vierjährige Legislaturperiode auf

²² Zum Prinzip der 3R siehe etwa Bolliger 383ff. mit weiteren Hinweisen.

²³ Zum Ganzen siehe die Tierversuchsstatistik 2006 des BVET.

²⁴ Tierschutzgesetz des Kantons Zürich vom 2. Juni 1991 (LS 554.1).

Empfehlung der interessierten und tangierten Kreise ernannt. Während das eidgenössische TSchG keine Mindestquote für die Vertretung des organisierten Tierschutzes festlegt²⁵, werden im Kanton Zürich nach § 4 Abs. 2 TSchG/ZH von den maximal elf Gremiumsmitgliedern deren drei "auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen" gewählt²⁶. Seit April 1996 repräsentiert der Verein "Koordination Kantonalen Tierschutz" (KKT) Zürich den organisierten Tierschutz offiziell gegenüber dem Regierungsrat bzw. der kantonalen Gesundheitsdirektion²⁷. Der Verein KKT ist daher auch für die Nominierung der drei Tierschutzdelegierten – ebenso wie bei den Tierschutzvertretern in der kantonalen Tierschutzkommission und den Rechtsanwalt für Tierschutz in Strafsachen (sog. "Tieranwalt") – verantwortlich²⁸.

b) Tätigkeitsbereich

Die Kompetenzen der Zürcher Kommission werden nicht nur in den eidgenössischen und kantonalen Tierversucherlassen, sondern zusätzlich auch in einem speziellen Reglement (KTVK/ZH-Reglement)²⁹ der vorgesetzten Gesundheitsdirektion umschrieben. Dem generellen Tätigkeitsbereich schweizerischer Tierversuchskommissionen entsprechend kommen auch dem Zürcher Gremium verschiedene Mitwirkungsrechte beim Vollzug der Tierversuchsgesetzgebung zu³⁰. In erster Linie steht sie dem für Genehmigungsent-scheide zuständigen kantonalen Veterinäramt beratend zur Seite, indem sie gemäss § 12 Abs. 1 TSchG/ZH sämtliche Gesuche für bewilligungspflichtige Tierexperimente begutachtet und anschliessend einen Antrag auf deren Gutheissung oder Ablehnung stellt.

Im Sinne einer Arbeitsteilung wird die Beurteilung der jährlich rund 200 eingehenden Gesuche sowie der zahlreichen Änderungs-, Ergänzungs- und Verlängerungsanträge gleichmässig auf fünf aus zwei oder drei Mitgliedern bestehenden Delegationen verteilt. Diese sog. Subkommissionen arbeiten sowohl bei der Gesuchsbearbeitung als auch bei den Tierversuchs- und Labortierhaltungskontrollen weit gehend selbständig. Die primären Zuständigkeiten der Subkommissionen beschneiden die übrigen Kontrollbefugnisse der einzelnen Mitglieder, namentlich ihr uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht³¹, jedoch nicht (Ziff. 1 KTVK/ZH-Reglement).

²⁵ Vgl. Art. 18 Abs. 2 TSchG.

²⁶ Gemäss § 4 Abs. 2 TSchG/ZH müssen ausserdem auch die Universität und die ETH angemessen in der Kommission vertreten sein. In der Praxis setzt sich die Kommission neben den drei Tierschutzvertretern aus einem Ethiker und sieben Wissenschaftlern (Human- und Veterinärmediziner sowie Biologen) der Zürcher Hochschulen, Mittelschulen und Industrie zusammen.

²⁷ Mertens, Tierschutzarbeit 11.

²⁸ Das entsprechende Vorschlagsrecht wurde dem KKT von der zuständigen Direktionsvorsteherin in einem Schreiben vom 30. Januar 2007 letztmals offiziell bestätigt.

²⁹ Reglement für die Tierversuchskommission der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vom 1. August 1999.

³⁰ Zur näheren Umschreibung des Geschäftsgangs der zürcherischen Tierversuchskommission sowie zu den einzelnen Aufgaben und Befugnissen ihrer Mitglieder siehe das am 1. August 1999 von der kantonalen Gesundheitsdirektion erlassene Reglement für die Tierversuchskommission. Zu Organisation und Tätigkeitsbereich der Tierversuchskommission des Kantons Zürich siehe zudem ausführlich Bolliger/Goetschel 49ff.

³¹ § 8 Abs. 1 TSchG/ZH.

Tierversuche mit einem prospektiven Schweregrad 3 werden nach Ziff. 8 KTVK/ZH-Reglement hingegen stets im Gesamtgremium diskutiert und unterliegen einer Plenarabstimmung. Bestehen Zweifel an der Notwendigkeit oder am Erkenntnisgewinn eines beantragten Experiments, erfolgen Rückfragen bei den Gesuchstellern und werden diese gelegentlich auch eingeladen, um ihr Projekt vor der Gesamtkommission zu erklären und zu rechtfertigen. Nach Ziff. 13 KTVK/ZH-Reglement können mindestens drei gemeinsam handelnde Mitglieder verlangen, dass ein Gesuch einschliesslich aller Akten und der einschlägigen Sitzungsprotokolle der EKTU zur Stellungnahme vorgelegt wird.

Daneben obliegen auch dem Zürcher Gremium die Überwachung der gesetzeskonformen Labortierhaltung sowie die Kontrolle der Einhaltung versuchsspezifischer Genehmigungsaufgaben. Während das eidgenössische Recht in Art. 63 Abs. 3 TSchV pro Jahr eine Inspektion vorschreibt, sind Labortierhaltungen im Kanton Zürich im selben Zeitraum mindestens zweimal unangemeldet zu überprüfen (§ 13 Abs. 1 TSchG/ZH). Ausserdem thematisiert die Zürcher Kommission an ihren monatlichen Sitzungen bisweilen auch übergeordnete Tierversuchsfragen von grundlegender Bedeutung.

Im gesamtschweizerischen Vergleich ist das Mandat in der Zürcher Kommission sehr zeitintensiv, da jedes Mitglied trotz der Arbeitsteilung in verschiedene Subkommissionen jährlich rund siebzig Gesuche zu bearbeiten hat. Bereits ohne die Tierhaltungsinspektionen und stichprobenartigen Versuchskontrollen übersteigt die Kommissionstätigkeit den Arbeitsaufwand einer Nebenbeschäftigung, was letztlich eine effiziente Amtsführung mit klarer Prioritätensetzung erfordert.

c) Rekurs- und Beschwerderecht

Im Sinne einer schweizerischen Besonderheit umfasst der Tätigkeitsbereich des Zürcher Gremiums auch das allfällige Ergreifen von Rechtsmitteln gegen erteilte (oder verweigte) Bewilligungen. § 12 Abs. 2 TSchG/ZH ermächtigt sowohl die Tierversuchskommission als Gesamtgremium als auch drei gemeinsam handelnde Mitglieder, Entscheide des kantonalen Veterinäramts betreffend die Durchführung von Tierexperimenten mit Rekurs an den Regierungsrat (d.h. die Gesundheitsdirektion) anzufechten und anschliessend mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weiterzuziehen³².

Während vor 1991 lediglich dem Gesuchsteller selbst die Befugnis zukam, gegen einen ablehnenden Entscheid zu rekurrieren, eine erteilte Bewilligung jedoch von niemandem angefochten werden konnte, gewährt das kantonale Tierschutzgesetz seither somit auch die Möglichkeit, im Interesse der betroffenen Tiere ins Verwaltungsverfahren einzugreifen. Da das Ausschöpfen der gesetzlichen Rechtsmittel geradezu einen Teil einer gewissenhaften Tätigkeit der vom Regierungsrat mit dem Auftrag zur pflichtbewussten Amtsführung ernannten Kommissionsmitglieder bildet, die sich mit einer Bewilligungsentscheid nicht einverstanden erklären können, sind allfällige Verfahrenskosten

³² Dies ist selbst dann zulässig, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (§ 12 Abs. 3 TSchG/ZH).

nicht von den Anfechtenden oder den von ihnen repräsentierten Organisationen zu tragen, sondern gehen zulasten der Staatskasse³³.

Mit dem Behördebeschwerderecht schuf der Kanton Zürich im Tierversuchsbereich eine bislang noch immer einzigartige gesetzliche Regelung zur Wahrnehmung tierlicher Interessen, die dem von Tierschutzseite immer wieder geforderten Verbandsbeschwerderecht nahe kommt. Mit der Möglichkeit, Bewilligungsentscheide des kantonalen Veterinäramts einer verwaltungsinternen Rekursbehörde und gegebenenfalls in zweiter Instanz dem Verwaltungsgericht zu unterbreiten, wurde die angestrebte "Waffengleichheit" im Verwaltungsverfahren zumindest gegenüber den Gesuchstellern erreicht.

Da die Anfechtungsmöglichkeit wie dargestellt nicht nur der Gesamtkommission, sondern auch drei gemeinsam handelnden Mitgliedern zusteht und dieselbe Anzahl auf Vorschlag des organisierten Tierschutzes ins Gremium gewählt werden, wird häufig auch von einem faktischen "indirekten Verbandsbeschwerderecht" der Tierschutzorganisationen gesprochen³⁴. Die Bezeichnung bezieht sich jedoch lediglich auf die Zusammensetzung und Kompetenzen des Zürcher Ausschusses und soll nicht darüber hinweg täuschen, dass sowohl der Entscheid über das allfällige Ergreifen der Rechtsmittel als auch deren anschliessende Geltendmachung im Verwaltungsverfahren den Kommissionsmitgliedern *allein* obliegt. Das Beschwerderecht steht mit anderen Worten nicht den Tierschutzorganisationen, immerhin aber ihren gemeinsam handelnden Repräsentanten zu. Diese haben die entsprechenden Befugnisse jedoch persönlich und völlig selbständig wahrzunehmen und können nicht namens oder im Auftrag der Organisationen handeln, deren Delegierte sie sind.

³³ Juristische Klarheit über die entsprechende Unentgeltlichkeit des Verfahrens herrscht jedoch erst seit dem wiederholten Intervenieren der Tierschutzdelegierten.

³⁴ Siehe etwa Rebsamen-Albisser, Vollzug 133; Mertens, Tierschutzarbeit 10 oder NZZ vom 13. November 1990 53.

II. Geheimnisproblematik im Überblick

A. Strafrechtlicher Geheimnisschutz

Weder das Tierschutzgesetz noch die zugehörige Verordnung äussern sich zur Schweigepflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen, woran auch die 2008 voraussichtlich in Kraft tretenden Totalrevisionen der beiden Erlasse nichts ändern werden³⁵. Die für die Thematik zentrale Bestimmung findet sich jedoch im Strafgesetzbuch (StGB)³⁶. Tierversuchskommissionen gelten als Behörden³⁷ i.S.v. Art. 320 StGB, deren vertrauliche Tätigkeit durch den Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung nach Ziff. 1 desselben Artikels geschützt wird³⁸. Danach wird mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe³⁹ bestraft, "wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat", wobei die Verletzung des Amtsgeheimnisses auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar ist. Eine Amtsgeheimnisverletzung ist jedoch nur strafbar, wenn sie vorsätzlich begangen wird.

Mitglieder der Tierversuchskommission sind also Behördenmitglieder und als solche an das Amtsgeheimnis nach Art. 320 StGB gebunden. Der genaue Umfang und die Ausgestaltung des Amtsgeheimnisses richten sich nach kantonalem Recht⁴⁰. Grundsätzlich gilt, dass weder konkrete Daten über Gesuchsteller und beantragte oder erteilte bzw. nicht erteilte Bewilligungen noch Einzelheiten über den Verlauf der Kommissionssitzungen sowie die abgegebenen Voten der einzelnen Mitglieder (sog. Sitzungsgeheimnis) bekannt gegeben werden dürfen. Selbst in anonymisierter Form dürfen Informationen eines konkret zu beurteilenden Falls in der Regel nicht preisgegeben werden, da bereits wenige Indizien Rückschlüsse auf den Antragsteller und die Stossrichtung eines Versuchsprojekts zulassen⁴¹. Sogar allfällige Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung, die Kommissionsmitglieder in Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Kontrollaufgaben feststellen,

³⁵ Zur Auffassung, wonach der Anwendungsbereich des Straftatbestands der Amtsgeheimnisverletzung durch das Verwaltungsrecht zumindest mitbestimmt werden sollte, siehe Imperatori 3, der anregt, dass insbesondere die zulässigen Informationen (d.h. die zulässigen Informationsinhalte und Informationswege) durch das Verwaltungsrecht statuiert werden sollten.

³⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

³⁷ Rebsamen-Albisser, Vollzug 150.

³⁸ Siehe dazu ausführlich Rehberg, Strafrecht IV 419ff.

³⁹ Die Geldstrafe ist eine seit 2007 bestehende neue Sanktionsart, bei der das Gericht zunächst die Zahl der Tagessätze bestimmt (wobei die Höchstgrenze 360 Tagessätze beträgt), um dann deren Höhe aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Täters festzulegen. Ein Tagessatz kann maximal 3000 Franken betragen (Art. 34 Abs. 2 StGB), sodass sich der theoretische Höchstbetrag der Geldstrafe auf 1'080'000 Franken beläuft. Die Geldstrafe kann unbedingt, bedingt (Art. 42 Abs. 1 StGB) oder teilbedingt (Art. 43 Abs. 1 StGB) ausgesprochen werden. Gemäss Art. 36 Abs. 1 StGB tritt bei Nichtbezahlung einer unbedingten Geldstrafe eine Freiheitsstrafe an deren Stelle, wobei ein Tagessatz jeweils einem Tag Freiheitsstrafe entspricht. Anstelle einer Geldstrafe von bis zu 180 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten kann der Verurteilte mit seiner Zustimmung mit gemeinnütziger Arbeit belegt werden (Art. 37 Abs. 1 StGB).

⁴⁰ Zur entsprechenden Ausgestaltung im Kanton Zürich siehe Seite 21.

⁴¹ Für viele in der Schweiz ansässige hoch spezialisierte Spitzenforscher mit ihrem Flair für die Welt umspannende "scientific community" trifft dieser Umstand sogar in besonderem Masse zu (Danner, Geheimnisproblematik 250).

dürfen unbeteiligten Dritten nicht zur Kenntnis gebracht werden. Lediglich die Gesamtkommission ist gegebenenfalls befugt, über Einzelaspekte ihrer Arbeit zu informieren, soweit dem nicht private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Da die Kommissionsmitglieder infolge ihres Einsichtsrechts in Bewilligungsunterlagen Kenntnis von aktuellen Forschungsprojekten erhalten, haben sie ausserdem das ebenfalls strafrechtlich geschützte Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis (Art. 162 StGB) zu wahren.

Immerhin bestimmt Ziff. 10 KTVK/ZH-Reglement für die Mitglieder der Zürcher Kommission, dass sie im Rahmen der Begutachtung von Tierversuchsgesuchen für einen Bewilligungsentscheid sachrelevante Informationen bei fachkundigen Drittpersonen einholen können, sofern dabei weder immaterielle Rechtsgüter oder der Persönlichkeitsschutz der Gesuchstellenden tangiert werden. Andernfalls oder in unklaren Fällen ist der Beizug von externen Personen jedoch nur möglich, wenn die Gesuchstellenden ihm zustimmen. Hinter der Schweigepflicht steht somit primär der Schutzgedanken der Privatsphäre des Bürgers als Individualrechtsgut – in casu der Schutz der Persönlichkeit sowie der Forschungsinteressen der Gesuchstellenden. Als überindividuelles Rechtsgut hinzu kommt der Schutz eines rechtsstaatlich geordneten Funktionierens der Behörden, namentlich der Schutz der kommissionsinternen Meinungsbildung⁴².

B. Kommunikationsbedürfnis der Kommissionsmitglieder

1. Beizug von externem Sachverstand

Für die praktische Kommissionstätigkeit bedeutet die Bindung an das Amtsgeheimnis ein grundsätzliches Mitteilungsverbot gegenüber allen an einem konkreten Bewilligungsgesuch oder bereits laufenden Versuchsprojekt Beteiligten. Diese auf eine grundsätzlich sehr hoch bewertete Vertraulichkeit der Verwaltungstätigkeit basierende Geheimnisproblematik erschwert die praktische Kommissionstätigkeit aus verschiedenen Gründen. Ein Bedürfnis nach Kommunikation mit aussen stehenden Personen oder Institutionen besteht in erster Linie infolge der Tatsache, dass die nebenamtlich tätigen Kommissionsmitglieder unmöglich in sämtlichen für die Gesuchsbearbeitung relevanten Bereichen über das gebotene Fachwissen verfügen können⁴³. Der Beizug von externem Sachverstand zur Klärung komplexer wissenschaftlicher Fragestellungen erscheint daher oftmals nicht nur wünschenswert, sondern geradezu unabdingbar. Nur auf diese Weise ist es den Kommissionsmitgliedern möglich, Tierversuchsanträge ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend sachverständig und umfassend zu prüfen, auch wenn dies in der Regel vor-

⁴² Imperatori 4.

⁴³ Spezifische Fachkenntnisse erfordert die Bearbeitung von Tierversuchsgesuchen namentlich in Chemie, Pharmazie, Human- und Veterinärmedizin und weiteren naturwissenschaftlichen Teilgebieten, in Psychologie sowie in den Bereichen der Tierethik, des Tierschutzrechts und der Alternativmethoden zu Tierexperimenten, wobei die schnelle Entwicklung der Forschungszweige sowie eine zunehmende Spezialisierung die Arbeit zusätzlich erschweren.

aussetzt, dass dem zu Rate gezogenen Experten Einzelheiten wie die Anlage und das Ziel eines beantragten Experiments zur Kenntnis gebracht werden müssen.

Obschon alle Kommissionsmitglieder auf externe Expertisen angewiesen sind, hat die Schweigepflicht für die Tierschutzvertreter generell gravierendere Auswirkungen als für die übrigen Mitglieder. Aufgrund ihrer Minderheitsposition sind sie für die Beantwortung verschiedener entscheidender Fragen in höherem Masse vom Gedankenaustausch mit aussen stehenden Fachpersonen abhängig. Zu denken ist hierbei namentlich an die Beurteilung, ob ein bestimmter Tierversuch als "unerlässlich" i.S.v. Art. 13 Abs. 1 TSchG zu werten und daher in finaler und instrumentaler Hinsicht wirklich notwendig bzw. bewilligungsfähig ist sowie ob zusätzliche Refinementmassnahmen zu verfügen sind, was sich alles auch auf das allfällige Ergreifen von – zumindest im Kanton Zürich zur Verfügung stehenden⁴⁴ – Rechtsmitteln auswirkt.

2. Schritt in die Öffentlichkeit

In verschiedenen Fällen kann für die Gesamtkommission oder ein einzelnes Mitglied auch ein konkreter Bedarf bestehen, an die Öffentlichkeit zu gelangen, sei dies, um falsche Vorstellungen über die Kommissionsarbeit zu korrigieren oder um auf Missstände in der Tierversuchspraxis hinzuweisen. Dem legitimen Informationsbedürfnis der Bevölkerung kann aber nur in sehr beschränktem Umfang Rechnung getragen werden, sodass aussen stehende Personen kaum eine Vorstellung darüber haben, mit welchem Aufwand Bewilligungsgesuche begutachtet werden. Dies hat zur Folge, dass in der Öffentlichkeit hierüber immer wieder Missverständnisse auftreten und bisweilen die Seriosität von Tierversuchskommissionen und insbesondere die Arbeit der Tierschutzvertreter sogar in verunglimpfenden Presseanzeigen in Frage gestellt werden.

Ein Bedürfnis kann insbesondere auch nach der öffentlichen Offenlegung von Unregelmässigkeiten im Bewilligungsverfahren oder der Durchführung von Tierversuchen sowie in der Labortierhaltung bestehen. Stellen Kommissionsmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit – sei dies im Rahmen der Gesuchsbegutachtung oder bei Kontrollen von Versuchstierhaltungen und der Durchführungen von Versuchen – Verstösse gegen Tierschutzbestimmungen fest, haben sie diese im Kanton Zürich nach § 9 Abs. 1 TSchG/ZH der zuständigen Gesundheitsdirektion bzw. dem kantonalen Veterinäramt zu melden, wobei die Pflicht ausdrücklich auch für Entdeckungen und Feststellungen gilt, die der Geheimhaltung unterliegen. Das kantonale Veterinäramt hat anschliessend eine amtliche Untersuchung durchzuführen und Strafanzeige zu erstatten, sollte sich die Beanstandung als berechtigt herausstellen. Die Anzeigepflicht ergibt sich zusätzlich auch aus § 21 Abs. 1 der kantonalen Strafprozessordnung (StPO/ZH)⁴⁵, wonach Behörden und Beamte die ihnen bei Ausübung ihrer Amtspflicht bekannt gewordenen strafbaren Hand-

⁴⁴ Siehe Seite 14f.

⁴⁵ Gesetz betreffend den Strafprozess (Strafprozessordnung) vom 4. Mai 1919 (LS 321).

lungen anzuzeigen haben. Zum Problem wird die Schweigepflicht in diesem Fall dann, wenn die Aufsichtsstellen den entsprechenden Mitteilungen keine Beachtung schenken und die erforderlichen weiteren Abklärungen unterbleiben. Auch dieser Umstand wirkt sich in der Praxis für die Tierschutzvertreter gravierender aus als für die übrigen Kommissionsmitglieder, da ein einzelnes Mitglied mit seiner Auffassung bei den offiziellen Instanzen kaum Gehör finden wird, wenn die forschungsfreundliche Gremiismehrheit von der Gesetzmässigkeit der in Frage stehenden Unerlässlichkeit eines beantragten Versuchs bzw. einer Labortierhaltung überzeugt ist.

Ein Mitteilungsbedürfnis gegenüber der Öffentlichkeit kann aber auch entstehen, wenn gar kein Gesetzesverstoss vorliegt. Durchaus denkbar ist der Fall, dass ein Kommissionsmitglied infolge seines Einblicks in das Genehmigungsverfahren zur Auffassung gelangt, die geltenden Tierversuchsbestimmungen böten den betroffenen Tieren allgemein, d.h. auch bei korrektem (gesetzeskonformem) Vorgehen aller Beteiligten keinen ausreichenden Schutz, was anhand konkreter Anwendungsfälle öffentlich diskutiert und geändert werden müsse. Ein Publimachen entsprechender Anliegen könnte unter dem Aspekt der Amtsgeheimnisverletzung jedoch ebenso heikel sein wie das Offenlegen tatsächlicher Missstände in der Arbeit der Gesamtkommission oder der Bewilligungsinstanz, in der konkreten Versuchstierhaltung bestimmter Bewilligungsinhaber oder Institute oder bei der Durchführung von Experimenten.

3. Rücksprache mit Tierschutzorganisationen

Letztlich wäre es für Kommissionsmitglieder in gewissen Fällen wesentlich, die von ihnen repräsentierte Organisation zu informieren. Insbesondere für die Tierschutzvertreter wäre der Dialog mit ihren Dachverbänden sowohl im Hinblick auf die persönliche Meinungsbildung und vertiefte Abklärung von Einzelaspekten der Bewilligungsanträge als auch im Sinne einer durch eine breitere Diskussion gesamthaft verbesserten Kommissionsarbeit sehr erwünscht⁴⁶.

Zumindest im Kanton Zürich gilt dasselbe auch für die Rücksprache der Tierschutzdelegierten mit den durch sie vertretenen Organisationen bezüglich das Ergreifen allfälliger Rechtsmittel gegen Bewilligungsentscheide des kantonalen Veterinäramts. Zwar sieht § 62 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG)⁴⁷ vor Verwaltungsgericht öffentliche Verhandlungen vor, womit es immerhin denkbar wäre, dass in der zweiten Rechtsmittelinstanz die Öffentlichkeit hergestellt werden kann (und Tierschutzorganisationen die Möglichkeit hätten, sich zu informieren). Dies würde jedoch bedingen, dass mündliche Verhandlungen auch stattfinden, was in der Praxis jedoch nicht der Fall ist. Vielmehr regiert vor Verwaltungsgericht die Schriftlichkeit und bilden mündliche – und damit öffentliche – Verhandlungen die grosse Ausnahme. Solche werden nur durchge-

⁴⁶ Danner, Geheimnisproblematik 250 und 252.

⁴⁷ Zürcherisches Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (LS 175.2).

führt, wenn ein Fall von Art. 6 EMRK vorliegt⁴⁸. Generell unbefriedigend ist die Schweigepflicht für Tierschutzvertreter auch aufgrund des dem Stellvertretungsgedanken entspringenden Bedürfnisses, den durch sie repräsentierten Organisationen Rechenschaft über die persönliche Kommissionstätigkeit abzulegen.

C. Fragestellung

Im Hinblick auf die dargestellte Problematik stellt sich insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen allfällige Expertenmeinungen insbesondere für die Beurteilung eines konkreten Bewilligungsgesuchs eingeholt werden dürfen. Ebenso fragt sich, ob und wie weit das Amtsgeheimnis einer Kommunikation der Kommissionsmitglieder mit der Öffentlichkeit und den Tierschutzorganisationen entgegensteht.

Der mögliche Beizug von Experten, die Information der Öffentlichkeit und die Rücksprache mit den Tierschutzorganisationen bilden aber nur einen Ausschnitt aus den sich konkret stellenden Problemen. Bedürfnisse nach Information und Gedankenaustausch bestehen ebenso gegenüber einer Reihe weiterer Stellen, die nicht als Gesuchsteller oder in amtlicher Funktion direkt am Bewilligungsverfahren beteiligt sind. Zu denken ist in diesem Zusammenhang in erster Linie an

- Kommissionsmitglieder aus anderen Kantonen,
- Vorgesetzte bzw. vorgesetzte Stellen des Gesuchstellers,
- Auftraggeber und/oder Geldgeber eines Tierversuchsprojekts,
- Beschaffungsstellen für Versuchstiere,
- Servicestellen im Rahmen der Tierversuchshaltung,
- anderen Begutachter bzw. Begutachtungsgremien (Nationalfonds, öffentliche oder private Forschungsstiftungen etc.),
- andere Kommissionen (staatliche Ethikkommissionen wie die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz [SCNAT] etc., in die die Forscher teilweise eingebunden sind),
- Rechtsvertreter.

⁴⁸ Kölz/Bosshard/Röhl Rz. 1ff. zu § 62 VRG.

III. Rechtliche Beurteilung

A. Tragweite des Amtsgeheimnisses für Kommissionsmitglieder

1. Im Allgemeinen

Ein Amtsgeheimnis i.S.v. Art. 320 StGB liegt vor, wenn für die Ausübung des Amtes eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht besteht und es sich materiell um ein Geheimnis handelt, was insbesondere gilt, wenn Interessen des Gemeinwesens oder beteiligte Personen auf dem Spiel stehen. Der genaue Umfang und die Ausgestaltung des Amtsgeheimnisses richten sich nach kantonalem Recht.

Im Kanton Zürich findet sich die Grundlage für die Anwendung von Art. 320 StGB auf die Tierversuchskommission und ihre Mitglieder in § 51 des kantonalen Personalgesetzes (PG/ZH)⁴⁹, wonach Angestellte⁵⁰ zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind⁵¹, wobei die Verpflichtung nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt. Nach § 2 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (PVO/ZH)⁵² gilt das PG/ZH ebenfalls für die regierungsrätlichen Kommissionen, wobei es sich auch um Gremien handeln kann, die Verwaltungsbehörden beraten⁵³. Da die Tierversuchskommission nach § 4 TSchG/ZH durch den Regierungsrat gewählt wird und wie gesehen in erster Linie das kantonale Veterinäramt im Bewilligungsverfahren berät (§ 12 TSchG/ZH), ist sie zweifellos als regierungsrätliche Kommission zu qualifizieren. Demzufolge ist das PG/ZH anzuwenden und gilt dessen § 51 auch für die Mitglieder der Tierversuchskommission als unmittelbare gesetzliche Grundlage.

Das Bundesgericht hat bereits vor vielen Jahren festgehalten, dass Art. 320 StGB zudem die Grundlage für das Prinzip der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt bildet⁵⁴ und ist bis heute nicht von dieser Auffassung abgewichen. Einige Kantone haben mittlerweile jedoch das sog. Öffentlichkeitsprinzip auf Verfassungs- und Gesetzesstufe

⁴⁹ Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 27. September 1998 (LS 177.10).

⁵⁰ Angestellte i.S.v. des Personalgesetzes sind gemäss § 3 PG/ZH "Personen, die unbefristet oder befristet mit einem vollen oder teilweisen Pensum im Staatsdienst stehen, eingeschlossen die gemäss Verfassung oder Gesetz vom Volk auf Amtsdauer gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter".

⁵¹ Die besondere Vorschrift kann auch eine interne Weisung sein, womit aufgrund von § 51 PG/ZH auch das Geheimnis im formellen Sinn geschützt wird.

⁵² Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111).

⁵³ Jaag Rz. 1542. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 (LS 172.1) enthält in § 27ff. detaillierte Regelungen über die regierungsrätlichen Kommissionen (siehe dazu Jaag Rz. 1516ff.).

⁵⁴ Siehe BGE 107 Ia 304, 308, bei dem es um ein vom Journalisten Hans Fuchs angefochtenes Informationsreglement des Regierungsrates des Kantons Nidwalden ging. Der Beschwerdeführer berief sich auf einen ungeschriebenen verfassungsmässigen Anspruch auf Information und leitete daraus den Grundsatz der Offenlegung der gesamten Verwaltungstätigkeit ab, was das Bundesgericht jedoch ablehnte. Gestützt auf die Amtsverschwiegenheit nach dem damals noch geltenden Beamtengesetz sowie aufgrund von Art. 320 StGB sei die Verwaltung als Summe interner Vorgänge zu verstehen, über die die Öffentlichkeit nur dann zu informieren sei, wenn der betreffende Gegenstand von allgemeinem Interesse sei und keine überwiegenden Interessen des Staates oder Privater entgegenstünden.

eingeführt, ohne dass den kantonalen Bestimmungen eine allfällige Bundesrechtswidrigkeit entgegengehalten worden wäre⁵⁵. Dementsprechend gilt als allgemein anerkannt, dass es der Verfassungs- und Gesetzgebung obliegt, die Tragweite des Amtsgeheimnisses festzulegen⁵⁶. Hinzu kommt, dass zum Amtsgeheimnis auch der Geheimhaltungswille gehört. Erklärt der Gesetzgeber die Verwaltungstätigkeit grundsätzlich für öffentlich, fehlt es auch am entsprechenden Geheimhaltungswillen.

Im Kanton Zürich wurde das Öffentlichkeitsprinzip im Jahre 2006 explizit als Grundrecht auf Verfassungsebene festgeschrieben, indem Art. 17 der neuen Kantonsverfassung (KV/ZH)⁵⁷ das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Dokumenten statuiert, soweit nicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Regelung ist jedoch gemäss Art. 138 Abs. 1 lit. a KV/ZH erst fünf Jahre nach Inkraftsetzung der Kantonsverfassung (1. Januar 2006), also erst ab 1. Januar 2011, unmittelbar anwendbar und bedarf bis dahin der Konkretisierung durch den Gesetzgeber⁵⁸. Spätestens dann ergibt sich für den einzelnen Bürger aber ein einklagbarer Anspruch.

2. Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 320 StGB

a) Vorsatz

Die Anwendung von Art. 320 StGB erfordert das Vorliegen einer Reihe von Tatbestandsvoraussetzungen⁵⁹. In subjektiver Hinsicht muss die Verletzung des Amtsgeheimnisses vorsätzlich (oder zumindest eventualvorsätzlich) geschehen. Dies bedeutet, dass ein Behördenmitglied sowohl um den Geheimnischarakter einer Tatsache wissen muss als auch darum, dass diese ihm in amtlicher Eigenschaft anvertraut wurde⁶⁰.

b) Geheimnis

Neben dem subjektiven Erfordernis des Vorsatzes bestehen verschiedene objektive Tatbestandsvoraussetzungen. Zunächst muss ein Geheimnis im Sinne von Art. 320 StGB vorliegen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt als solches jede nur einem begrenzten Personenkreis bekannte oder zugängliche Tatsache, an deren Geheimhaltung der sog. Geheimnisherr (d.h. die das Geheimnis beherrschende Person)⁶¹ ein berechtigtes Interesse hat, das er gewahrt haben will⁶². Art. 320 StGB geht – im Unterschied zur Verbotsvorschrift über die Veröffentlichung geheimer amtlicher Ver-

⁵⁵ Als erster Kanton hat Bern das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt (Art. 17 Abs. 3 KV/BE). Zu weiteren Beispielen siehe Häner 282ff.

⁵⁶ Ebenso Tanquerel 45f.

⁵⁷ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

⁵⁸ Siehe dazu Seite 40f.

⁵⁹ Zum Ganzen siehe etwa Oberholzer, Basler-Kommentar StGB Rz. 7ff. zu Art. 320 StGB.

⁶⁰ BGE 116 IV 67.

⁶¹ Der Begriff des Geheimnisherrn ist eher ambivalent und wird uneinheitlich verwendet.

⁶² Siehe etwa BGE 127 IV 122 in Übereinstimmung mit der langjährigen Bundesgerichtspraxis.

handlungen (Art. 293 StGB) – vom sog. materiellen Geheimnisbegriff aus. Entscheidend ist daher nicht, ob eine Tatsache für geheim erklärt worden, sondern ob sie weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist. Irrelevant ist zudem, ob sich die Tatsache auf ein legales oder illegales Verhalten bezieht⁶³ und ob sie wahr oder falsch ist⁶⁴.

Die Tätigkeit von Tierversuchskommissionen besteht wie dargestellt in der Begutachtung von Bewilligungsgesuchen und der Kontrolle der Versuchstierhaltung und Durchführung der bewilligten Tierversuche⁶⁵. Bei der Gesuchsprüfung erlangen die Kommissionsmitglieder vor allem aus den Bewilligungsanträgen sehr detaillierte Kenntnis der geplanten Experimente, ausserdem wird häufig Rücksprache mit den Forschenden genommen⁶⁶. Im Rahmen der Tierversuchs- und Haltungskontrollen sind die Mitglieder der Tierversuchskommission zudem berechtigt, sämtliche relevanten Akten einzusehen.

Namentlich bei den Informationen in den Bewilligungsgesuchen handelt es sich grösstenteils um nicht allgemein zugängliche oder offenkundige Tatsachen, zumal sich darin nicht nur detaillierte Angaben über den Forschungsgegenstand, sondern beispielsweise auch über die Art und Anzahl der eingesetzten Tiere, deren prospektiven Belastungen oder die angewendeten Methoden und Substanzen finden⁶⁷. Dennoch fällt nicht jeder Forschungsgegenstand automatisch unter den Geheimnisbegriff. Insbesondere im Rahmen der Lehre an Hochschulen durchgeführte Tierversuche stellen kein Geheimnis dar, da die Lehre an Universitäten (im Rahmen von Vorlesungen und Veröffentlichungen wie Dissertationen, Seminararbeiten etc.) grundsätzlich leicht zugänglich ist⁶⁸ und darüber hinaus auch die Studierenden nicht zur Geheimhaltung verpflichtet sind⁶⁹.

c) Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse

Der Geheimnisherr muss sodann ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung geltend machen können. Handelt es sich um dem Staat zuzurechnende Vorgänge, gilt dieser als Geheimnisherr. Vorliegend besteht das berechtigte Geheimhaltungsinteresse des Staates in erster Linie im allgemein anerkannten Grundsatz der freien und unvoreingenommenen Willensbildung in der Tierversuchskommission, das vor allem durch das sog.

⁶³ Donatsch/Wohlers 468.

⁶⁴ Oberholzer, Basler-Kommentar StGB Rz. 7 zu Art. 320 StGB; siehe dazu auch BGE 116 IV 65.

⁶⁵ Siehe dazu Seite 11ff.

⁶⁶ Auch kann es vorkommen, dass ein Gesuchsteller sein Projekt vor der Gesamtkommission erklären und rechtfertigen muss, wenn Zweifel an der Notwendigkeit eines Tierversuchs bestehen.

⁶⁷ Art. 14 TSchG zählt im Einzelnen auf, zu welchen Zwecken eine Bewilligung für Tierversuche erteilt werden darf. Gemäss Abs. 1 fallen darunter die wissenschaftliche Forschung, das Herstellen oder Prüfen von Stoffen (Seren, Vakzinen, diagnostische Reagenzien und Medikamente), das Feststellen von physiologischen und pathologischen Vorgängen und Zuständen, die Lehre an Hochschulen und Ausbildung von Fachkräften sowie das Erhalten oder Vermehren von lebendem Material für medizinische oder andere wissenschaftliche Zwecke.

⁶⁸ Zwar ist der Besuch der Vorlesungen nur zulässig, wenn die Immatrikulation und Einschreibung erfolgt ist oder ein Hörschein gelöst wurde. Bei normalen Vorlesungen (im Gegensatz zu Laborplätzen) werden Kontrollen jedoch kaum durchgeführt.

⁶⁹ Studierende sind lediglich an das Berufsgeheimnis im Sinn von Art. 321 Abs. 2 StGB gebunden, das hier aber nicht in Frage steht.

Sitzungsgeheimnis geschützt wird⁷⁰. Die Kommissionsmitglieder müssen die Möglichkeit haben, ihre Meinung frei zu äussern und diese nach geführter Diskussion allenfalls auch zu ändern. Dieses Geheimhaltungsinteresse wirkt über die Beschlussfassung hinaus, namentlich wenn ein Kommissionsmitglied in der Diskussion und/oder Abstimmung eine andere Meinung kundtut, als es gegen aussen offiziell vertritt⁷¹. Bestehen keine entgegenstehenden berechtigten Geheimhaltungsinteressen von Privaten, wird bei einer Bekanntgabe von Informationen das Sitzungsgeheimnis solange nicht verletzt, als die Kommission als Gesamtgremium informiert.

Geht es hingegen um Vorgänge, die eine konkrete Privatperson betreffen, sind deren private Interessen an der Geheimhaltung zu berücksichtigen⁷². Bei Tierversuchsprojekten steht dieser private Aspekt im Vordergrund, da es hier entweder um ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis oder um den Schutz der Forschungsfreiheit geht. Soweit es sich um nicht offenkundige Tatsachen handelt, d.h. um solche, die im Rahmen der Forschung verwendet werden, dürfte das erforderliche berechnete Interesse gegeben sein. Geht es um Versuche privater Firmen, die etwa die Wirksamkeit von Medikamenten testen, werden diese in der Regel das Geschäfts- oder sogar das Fabrikationsgeheimnis anführen können, das als Anleitung zum technischen Handeln verstanden wird und beispielsweise Herstellungsverfahren und Rezepturen betrifft⁷³. Das sog. Geschäftsgeheimnis bezieht sich im Gegensatz dazu auf das nicht technische Wissen, das zu kommerziellen Zwecken verwendet werden kann⁷⁴. Handelt es sich um wirtschaftliche Tatsachen, die gegen ein Unternehmen verwendet werden können und geeignet sind, dessen wirtschaftlichen Erfolg zu beeinträchtigen (Preiskalkulationen, Kundenlisten, Organisationsstrukturen, Bezugsquellen etc.), sind diese dem Geschäftsgeheimnis zuzuordnen⁷⁵. Im häufigen Fall, dass die Gesuchsteller staatliche Institute (Universitäten, ETH, öffentlich-rechtliche Anstalten etc.) sind, können sich Forschende zwar grundsätzlich auf die Forschungsfreiheit berufen, die ihnen durch ihre Institute regelmässig gewährleistet wird, das Geschäftsgeheimnis gilt hingegen nicht.

Vor dem Hintergrund, dass das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis besonders geschützt und dessen Preisgabe sogar unter Strafe gestellt wird, gilt dieses Interesse stets als ein berechtigtes im Sinne von Art. 320 StGB. Wird jedoch weder technisch noch kommerziell verwertbares Wissen offenbart, besteht auch kein Interesse an der Geheimhaltung, was bei der Bestimmung des Detaillierungsgrades der Information zu berücksichtigen ist.

⁷⁰ Der Schutz der Willensbildung in Kollegialbehörden wird auch in den Öffentlichkeitsgesetzen als besonderes Geheimhaltungsinteresse genannt (siehe etwa Art. 7 Abs. 1 lit. a BGÖ [vgl. FN 143]). Der Grund dafür liegt darin, dass es eine öffentliche Auseinandersetzung erschwert, die eigene Meinung noch einmal zu ändern oder aber von einer offiziell vertretenen Position in einer Sitzung abzuweichen (vgl. dazu BBI 2003 2007).

⁷¹ Auch bei Art. 7 Abs. 1 lit. a BGÖ geht man davon aus, dass das Geheimhaltungsinteresse der freien Meinungs- und Willensbildung bei Behörden über den Zeitpunkt der Entscheidungsfällung hinaus reichen kann (vgl. BBI 2003 2008).

⁷² Trechsel, Rz. 5 zu Art. 320 StGB.

⁷³ Vgl. Rehberg/Schmid/Donatsch 287 und Trechsel Rz. 4 zu Art. 162 StGB.

⁷⁴ Zum Teil wird die Voraussetzung, dass das Wissen zu kommerziellen Zwecken verwendet werden kann, auch beim Fabrikationsgeheimnis verlangt (siehe dazu die Hinweise bei Trechsel Rz. 6 zu Art. 162 StGB).

⁷⁵ Rehberg/Schmid/Donatsch 287; Trechsel Rz. 5 zu Art. 162.

sichtigen ist. Kaum um verwertbares Wissen handelt es sich beispielsweise bei der blossen Mitteilung, dass Versuche an bestimmten Tieren für die Erforschung bestimmter Tumoren bewilligt wurden. Wird hingegen die verwendete Substanz oder Methode bekannt gegeben, wären möglicherweise die berechtigten Interessen am Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis betroffen, zumal diese Informationen dann auch der Konkurrenz zugänglich sein könnten.

Kann sich eine Forscherin oder ein Forscher zudem auf die Forschungsfreiheit als Teil der durch Art. 20 der Bundesverfassung (BV)⁷⁶ geschützten Wissenschaftsfreiheit berufen, bildet dies ein berechtigtes Interesse im Sinne von Art. 320 StGB. Allerdings sind davon nicht sämtliche Informationen erfasst. Vielmehr muss die Information auch geeignet sein, die Wissenschaftsfreiheit im genannten Sinn zu beeinträchtigen. Mithin müssen Rückschlüsse auf das konkrete Forschungsprojekt gezogen werden können, damit die Wissenschaftsfreiheit überhaupt tangiert wird. Selbstverständlich kommt es auch hier auf den konkreten Einzelfall an. Wird der Gegenstand der Forschung nur summarisch erwähnt oder geht es um ein vielfältiges Forschungsobjekt bzw. um häufig verwendete Versuchstiere, dürften Rückschlüsse kaum möglich sein. Handelt es sich indessen um einen einmaligen Forschungsgegenstand mit selten verwendeten Tieren, sind Rückschlüsse allenfalls eher möglich und muss der Detaillierungsgrad der Information weiter reduziert werden.

Werden Tierversuche im Rahmen der Forschung an öffentlichrechtlichen Anstalten der Universität oder ETH durchgeführt, können sich diese – soweit sie nicht im Auftrag von privaten Dritten handeln – nicht auf das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis berufen, zumal die Hochschulen mit ihrer Forschung höchstens in zweiter Linie auch kommerzielle Zwecke verfolgen. Es stellt sich aber die Frage, ob sich die Berechtigung des geltend gemachten Geheimhaltungsinteresses aus der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 20 BV ergibt, die die einzelnen Forscherinnen und Forscher in ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit, d.h. in Lehre und Forschung, schützt⁷⁷. Der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit umfasst unter anderem auch die wissenschaftliche Kommunikation. Demgemäss wird durch die Forschungsfreiheit auch die freie Entscheidung eines Wissenschaftlers geschützt, ob die Ergebnisse einer Forschungstätigkeit der Öffentlichkeit überhaupt bekannt gemacht werden sollen und wenn ja, in welcher Form (als Aufsatz, Vortrag, Lehrveranstaltung etc.) und zu welchem Zeitpunkt dies geschehen soll⁷⁸. Unter die Forschungsfreiheit fällt in diesem Sinne auch jene Forschung, die ohne Publikationsabsicht betrieben wird. Hierum geht es, wenn die Forschung ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis beinhaltet oder wegen eines Misserfolgs nicht veröffentlicht werden soll⁷⁹.

Da bei der Beurteilung des berechtigten Geheimhaltungsinteresses ein grosser Ermessensspielraum besteht, ist nicht leichthin anzunehmen, dass ein Strafgericht das

⁷⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

⁷⁷ Schwander 91. Im Kanton Zürich wird die Forschungsfreiheit zudem auch durch § 3 des Gesetzes über die Universität Zürich (Universitätsgesetz) vom 15. März 1998 (LS 415.11) garantiert.

⁷⁸ Schwander 116.

⁷⁹ Schwander 115.

staatliche Geheimhaltungsinteresse gewissenhaft prüft und gegebenenfalls verneint. Diese Frage ist vielmehr im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege zu prüfen⁸⁰. Dazu kommt, dass eine Abwägung zwischen den Interessen an der Bekanntgabe des Geheimnisses und der Geheimhaltung nicht bei der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen vorgenommen wird. Vielmehr kann das Interesse an der Bekanntgabe der Tatsache nur als aussergesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinne der Wahrung berechtigter Interessen geltend gemacht werden⁸¹.

d) Geheimhaltungswille

Für die Erfüllung von Art. 320 StGB ebenfalls erforderlich ist der Wille zur Geheimhaltung, der ausdrücklich oder stillschweigend bekundet werden kann. Ist der Staat Geheimnisherr, muss der Geheimhaltungswille auf dem Weg der staatlichen Willensbildung zustande gekommen sein, wofür es im Regelfall eine gesetzliche Grundlage bedarf.

Bei privaten Gesuchstellern kommt der Frage nach dem Geheimhaltungswillen lediglich eine beschränkte Bedeutung zu, da wie dargestellt stets auch ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse erforderlich ist. Liegt dieses vor, ist in der Regel auch die Voraussetzung des Geheimhaltungswillens erfüllt. Wesentlich ist hingegen, dass ein Gesuchsteller seine Einwilligung zur Geheimnisbekanntgabe (etwa betreffend den Beizug externer Sachverständiger) erteilen kann und es ihm darüber hinaus auch unbenommen ist, sein Geheimnis in Publikationen, im Rahmen von Vorträgen etc. selber öffentlich zu verbreiten⁸². Eine geheime Tatsache liegt dann nicht mehr vor. In diesen Fällen stellen sich für die Mitglieder der Tierversuchskommission nur noch die Fragen, ob sie mit ihrer Meinung ebenso an die Öffentlichkeit gelangen dürfen und inwiefern sie in ihrer Meinungsfreiheit eingeschränkt sind⁸³.

e) Kausalzusammenhang

Zwischen der Geheimniskennntnis und der amtlichen Funktion des Offenbarenden hat sodann ein Kausalzusammenhang zu bestehen. Die dem Geheimnis unterstehende Tatsache muss dem Amtsträger in seiner Eigenschaft als Beamter oder Mitglied einer Behörde anvertraut oder in seiner amtlichen Stellung von ihm wahrgenommen worden sein. Was ein Mitglied einer Behörde auch privat erfahren hat oder erfahren könnte, unterliegt hingegen nicht dem Amtsgeheimnis⁸⁴.

⁸⁰ Trechsel Rz. 6 zu Art. 320 StGB.

⁸¹ BGE 126 IV 249.

⁸² Trechsel Rz. 5 zu Art. 320 StGB.

⁸³ Siehe dazu Seite 24.

⁸⁴ Siehe dazu anschaulich BGE 115 IV 236f., BGE 116 IV 67 sowie Trechsel Rz. 7 zu Art. 320 StGB.

f) Offenbarung an unberechtigte Drittperson

Die Tathandlung besteht in einem Offenbaren des Geheimnisses, d.h. der Weitergabe der geheimen Information in beliebiger Form an eine unbefugte Drittperson. Die Ermöglichung der Kenntnisnahme genügt dabei ebenso wie die Bestätigung gegenüber einem Dritten, der die Tatsache nur vermutet⁸⁵. Erfüllt ist die Tathandlung auch dann, wenn der Empfänger die geheim zu haltende Tatsache zumindest teilweise schon kennt oder vermutet. Bloss bei einer bereits sicheren und vollständigen Kenntnis des Empfängers von sämtlichen relevanten Unterlagen kann nicht mehr von einem Offenbaren gesprochen werden⁸⁶. Unter den einzelnen Ämtern besteht das Amtsgeheimnis ebenfalls, während es innerhalb der Amtshierarchie hingegen es nicht gilt⁸⁷.

Bei der Prüfung einer allfälligen Amtsgeheimnisverletzung durch Mitglieder der Tierversuchskommission ist weniger Handlung des Bekanntmachens heikel als die Frage, welche Drittpersonen im Sinne des Gesetzes als berechtigt bzw. unberechtigt zu qualifizieren sind. Keine Amtspflichtverletzung i.S.v. Art. 320 StGB stellt vorerst einmal die Informationsweitergabe an eine ebenfalls amtsgeheimnisverpflichtete Person dar, deren Tätigkeit funktional mit jener des Informierenden zusammenhängt. Die dienstlich begründete Weitergabe der Kenntnis ist in diesem Sinne erlaubt.

Im Einzelfall kann eine entsprechende Pflicht nicht nur dienstlich gerechtfertigt, sondern sogar gesetzlich vorgesehen sein. Dies gilt namentlich auch innerhalb der einzelnen Ämter eines Gemeinwesens. Für die Weitergabe solcher Informationen müssen wiederum die Voraussetzungen zur Amtshilfeleistung gegeben sein, die in den Datenschutzgesetzen geregelt sind, soweit es um personenbezogene Daten – d.h. um Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen – geht⁸⁸. Da dieser Begriff sehr weit gefasst ist, dürfte das eidgenössische Datenschutzgesetz (DSG)⁸⁹ bei der Arbeit der Tierversuchskommission regelmässig zur Anwendung gelangen. Weil sich die Herkunft eines Tierversuchsprojekts wie dargestellt oftmals auch eruieren lässt, wenn dieses anonymisiert ist⁹⁰, handelt es sich bei den Gesuchsunterlagen in der Regel um personenbezogene Daten. Es ist im Einzelfall zu prüfen, welche Informationen die Bestimmbarkeit des oder der Forschenden mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliesst. Eine dienstlich gerechtfertigte Pflicht ist auch dann gegeben, wenn die vorgesetzte Behörde – unter Umständen unter Umgehung des Dienstwegs – informiert wird⁹¹.

⁸⁵ Imperatori 5.

⁸⁶ Trechsel Rz. 22 zu Art. 321 StGB.

⁸⁷ Trechsel Rz. 9 zu Art. 320 StGB.

⁸⁸ Vgl. Art. 19 Abs. 1 lit. a DSG, wonach personenbezogene Daten amtshilfweise weitergegeben werden dürfen, wenn die Daten für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind (ähnlich ausgestaltet ist beispielsweise auch § 8 Abs. 1 lit. a DSG/ZH [FN 106]).

⁸⁹ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1).

⁹⁰ Siehe Seite 16.

⁹¹ BGE 116 IV 65f.

aa) Andere Kommissionen, Gutachter, Auftraggeber etc.

Von den Drittpersonen oder -institutionen, zu denen ein Bedürfnis nach Information und Gedankenaustausch bestehen könnte⁹², sind die meisten – soweit ein Geheimnis im dargestellten Sinn vorliegt und namentlich das Interesse an der Geheimhaltung als legitim erscheint – i.S.v. Art. 320 StGB zur Entgegennahme des Geheimnisses unberechtigt. Dies gilt etwa für Tierversuchskommissionsmitglieder anderer Kantone, weil das Amtsgeheimnis nicht nur zwischen den verschiedenen Ämtern innerhalb eines Gemeinwesens, sondern auch unter den verschiedenen Gemeinwesen selbst gilt. Ein strafloser Informationsaustausch über Amtsgeheimnisse fällt daher ausser Betracht. Immerhin wäre im Falle einer Pflicht zur Amtshilfeleistung⁹³ eine Ausnahme denkbar, wobei dies dann aber nicht einzelne Mitglieder, sondern nur die Kommissionen verschiedener Kantone als Gesamtgremien beträfe. Eine solche grundsätzliche Amtshilfeleistungspflicht ergibt sich aus Art. 44 Abs. 2 BV, wobei hier jeweils auch die verschiedenen Erlasse über den Datenschutz zu beachten sind, weil es sich bei den Gesuchsunterlagen in der Regel um personenbezogene Daten⁹⁴ handelt⁹⁵. Die Kommission, der Akten anderer Kommissionen zugestellt werden, muss auf die Information für die Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen sein, ansonsten ein entsprechender Informationsaustausch nicht zulässig ist⁹⁶. Von Art. 320 StGB nicht tangiert wird der grundsätzliche Austausch von Mitgliedern verschiedener Tierversuchskommissionen über nicht personenbezogene Daten und allgemeine Themen – wie er insbesondere im Rahmen der informellen "Konferenz der Tierschutzdelegierten in Tierversuchskommissionen" (KTT) gepflegt wird. Um den wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch unter den kantonalen Kommissionen zu gewährleisten, gelten die Mitglieder anderer Tierversuchskommissionen in diesem Sinne nicht als "unbefugt", wenn sie selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen und keine konkreten Bewilligungsgesuche bzw. Forschungsprojekte bekannt gegeben werden.

Als aussen stehende Dritte und i.S.v. Art. 320 StGB unberechtigte Personen gelten auch Auftrag- oder Geldgeber eines Tierversuchsprojekts, Beschaffungsstellen für Versuchstiere und Servicestellen im Rahmen der Tierversuchshaltung. Unerheblich ist dabei, ob sie bereits Kenntnisse des betreffenden Projekts haben oder nicht. Straffreiheit wäre – wie bei der Anwendung von Art. 321 StGB – allerdings denkbar, wenn bei diesen Dritten bereits vollständiges und verlässliches Wissen über das Projekt vorhanden ist⁹⁷. Dasselbe gilt auch für andere Kommissionen, soweit es sich dabei um private Vereinigungen (wie beispielsweise die SCNAT⁹⁸) handelt. Bei staatlichen Kommissionen sind in erster Linie hingegen ebenfalls die dargestellten Amtshilfeleistungsgrundsätze massgeblich.

⁹² Siehe dazu Seite 20.

⁹³ Die Pflicht zur Amtshilfeleistung ergibt sich aus der Einheit der Verwaltung (siehe dazu Simon 66ff.).

⁹⁴ Siehe Seite 27.

⁹⁵ Siehe dazu Knapp, St. Galler Kommentar Rz. 26 zu Art. 44 BV.

⁹⁶ Vgl. etwa § 8 Abs. 1 DSG/ZH.

⁹⁷ Vgl. Seite 27.

⁹⁸ Die SCNAT ist ein privatrechtlicher Verein.

Andere Gutachter bzw. Begutachtungsgremien wie der Nationalfonds oder private Forschungsstiftungen verfügen demgegenüber teilweise über sichere und vollständige Kenntnis über ein bestimmtes Tierversuchsprojekt und sind daher eher als berechtigte Drittpersonen zu betrachten. Dasselbe gilt für die Vorgesetzten bzw. die vorgesetzte Stelle eines Gesuchstellers, bei denen im Regelfall ebenfalls davon ausgegangen werden kann, dass diese über vollständige Kenntnisse des Projekts verfügt. Das Offenbaren bestimmter Informationen an diese Personen stellt demnach in der Regel keine Amtsheimnisverletzung dar.

bb) Externe Sachverständige und Rechtsvertreter

Die Verwaltung greift für spezifische Fragen regelmässig auf fremde Fachkompetenz zurück, wenn sie beispielsweise in naturwissenschaftlichen Fragen auf externen Sachverständigen angewiesen ist oder spezifische Rechtsfragen abzuklären bzw. Prozesse zu führen sind. Soweit der Beizug dieser Experten mittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient, ist er der sog. administrativen Hilfstätigkeit oder der Bedarfsverwaltung zuzuordnen⁹⁹. Hierzu zählt nicht nur das Beschaffen von Gütern, sondern auch jenes von Fremdleistungen¹⁰⁰. Eine derartige Beauftragung ist zumindest solange der Bedarfsverwaltung zuzuordnen (sodass keine Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe vorliegt), als die Fremdleistung zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben nur unterstützend beigezogen wird¹⁰¹.

Auch im Rahmen der Tierversuchskommissionstätigkeit ist der Beizug externer Fachkompetenz zur Abklärung von Rechts- oder spezifischer naturwissenschaftlicher Sachfragen der Bedarfsverwaltung zuzuordnen. Weil diese nur mittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient, gelten nicht dieselben Voraussetzungen, wie sie allgemein bei der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben zu beachten sind. Abgesehen davon, dass das Zivilrecht zur Anwendung gelangt, geht die Lehre davon aus, dass sie keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf, solange die Bedarfsverwaltung sich auf die gesetzlichen Grundlagen zurückführen lässt, die die betreffende Staatsaufgabe regeln¹⁰². Umstritten ist zwar, inwiefern eine Grundrechtsbindung bei der Bedarfsverwaltung besteht¹⁰³. Es ergibt sich aber bereits aus dem Begriff der Bedarfsverwaltung, dass nur die notwendigen Güter bzw. Dienstleistungen beschafft werden dürfen. Mithin ist das Verhältnismässigkeitsprinzip in jedem Fall zu beachten.

Aus diesen allgemeinen Grundsätzen lässt sich Folgendes ableiten: Soweit die Tierversuchskommission als Ganze oder ihre Mitglieder in Erfüllung einer ihnen gesetzlich übertragenen Aufgabe Fremdleistungen – namentlich externes Expertenwissen – be-

⁹⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann 57 verwenden den Begriff der administrativen Hilfstätigkeit, während Tschannen/Zimmerli 28 vom jenem der Bedarfsverwaltung ausgehen.

¹⁰⁰ Weber 101.

¹⁰¹ Zum Outsourcing ganzer Zweige der Bedarfsverwaltung vgl. Weber 97ff.

¹⁰² Häfelin/Müller/Uhlmann 90; Tschannen/Zimmerli 127.

¹⁰³ Vgl. Tschannen/Zimmerli 357.

schaffen, stellt die entsprechende Instruktion und Bekanntgabe von Wissen über ein bestimmtes Tierversuchsprojekt keine Offenbarung des Geheimnisses an eine unberechtigte Person dar. Die Tierversuchskommission kann und darf mit anderen Worten immer dann auf Expertenwissen zurückgreifen, wenn dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Finanzkompetenzen nicht überschritten werden.

Die Befugnis zum Beizug von externem Sachverstand kommt jedenfalls der Gesamtkommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu. Da die Zürcher Tierversuchskommission die Begutachtung der Gesuche grundsätzlich aber an Subkommissionen delegiert¹⁰⁴ und diese Aufteilung auf einem Reglement beruht (Ziff. 1 KTVK/ZH-Reglement), ist es denkbar, dass sich auch eine Subkommission – wiederum im Rahmen allfälliger Finanzkompetenzen – externes Expertenwissen beschafft. Dient das beigezogene Fachwissen mittelbar der Erfüllung gesetzlich beschriebener Aufgaben der Gesamt- oder einer Subkommission, ist seine Beschaffung somit genügend gesetzlich abgestützt. Nicht zulässig wäre es unter diesem Gesichtspunkt hingegen, dass ein einzelnes Kommissionsmitglied von sich aus Fachwissen beizieht, ohne in Erfüllung einer ihm vom Gesetz als Einzelkompetenz übertragenen Aufgabe zu handeln. Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips darf die Beschaffung sodann nur soweit reichen, als dies für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Namentlich dürfen lediglich Personen als Experten beigezogen werden, die über die entsprechende Fachkompetenz verfügen und relevante Aussagen machen können. Nur unter dieser Voraussetzung kann sich die Tierversuchskommission darauf berufen, dass die Geheimnisoffenbarung an eine berechtigte Person erfolgt ist. Bei einer entsprechenden Auftragserteilung ist daher sicherzustellen, dass die beigezogene Fachperson das preisgegebene Geheimnis nicht Dritten weiterleitet¹⁰⁵.

Denselben Grundsätzen folgt das bei personenbezogenen Daten anwendbare kantonale Datenschutzgesetz (DSG/ZH)¹⁰⁶. Davon abgesehen, dass die Bearbeitung von Personendaten ohnehin verhältnismässig sein muss, ist gemäss § 13 DSG/ZH bei einer Beauftragung Dritter die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze sicherzustellen. Die Bestimmung verlangt sodann, dass das "verantwortliche" Organ den Auftrag erteilt. Zwar ist nicht vollständig geklärt, wie das verantwortliche Organ zu definieren ist. Geht man jedoch davon aus, dass sich § 13 DSG/ZH auf die Bedarfsverwaltung bezieht, so fällt nach dem Gesagten zumindest das gemäss Gesetz für eine Aufgabe zuständige Organ darunter. Folglich wäre es denkbar, dass auch eine Subkommission (wiederum im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen) einen entsprechenden Auftrag erteilen könnte.

Der Beizug externer Sachverständiger ist ausserdem zulässig, wenn es um die Ausübung des Rekurs- und Beschwerderechts durch die Tierversuchskommission als Ganzes oder mindestens drei ihrer Mitglieder geht, die sich hierfür unmittelbar auf die gesetzliche

¹⁰⁴ Siehe Seite 13.

¹⁰⁵ Soweit Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse bestehen, sind die Experten an Art. 162 StGB gebunden. Die Kommission kann zudem die Dokumente als vertraulich bezeichnen, sodass eine allfällige Bekanntgabe die Strafbarkeit gemäss Art. 293 nach sich ziehen würde (siehe dazu Rebsamen-Albisser, Vollzug 355).

¹⁰⁶ Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 6. Juni 1993 (LS 236.1).

Befugnis von § 12 Abs. 2 TSchG/ZH berufen können¹⁰⁷. Soweit das eigene Fachwissen hierfür nicht genügt, muss dieses von den einen Bewilligungsentscheid des kantonalen Veterinäramts anfechtenden Mitgliedern extern beschafft werden können. Eine entsprechende Anfrage an die Gesamtkommission ist in diesem Fall nicht erforderlich. Auch hier sind jedoch die Wahrung des Datenschutzes und der Geheimhaltung sicherzustellen und dürfen Finanzkompetenzen nicht überschritten werden, wobei eine private Finanzierung im Einvernehmen der beschwerdewilligen Mitglieder denkbar ist. Bei Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten dürfte bereits Art. 321 StGB (Berufsgeheimnis) genügend Gewähr für die Geheimhaltung bieten. Bei Experten, die dem Berufsgeheimnis nicht unterstehen, ist dies – wie sich aus § 13 DSG/ZH ergibt – durch eine besondere Anordnung (Art. 293 StGB) bzw. vertragliche Vereinbarung sicherzustellen. Gegebenenfalls gilt hier auch der strafrechtliche Schutz des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses nach Art. 162 StGB.

Im dargestellten Umfang ist im Rahmen von Rechtsmittelverfahren ausserdem auch der informelle Kontakt zu externen Sachverständigen zulässig. Wesentlich ist dabei wiederum, dass die Geheimhaltung gegenüber den Experten sichergestellt und die Zuständigkeiten bei der Kontaktnahme gewahrt bleiben, d.h. auch derartige Kontaktaufnahmen jeweils von den gesetzlich betrauten Kommissionsmitgliedern ausgehen.

cc) Tierschutzorganisationen

In einem allfälligen Rechtsmittelverfahren können unter strenger Einhaltung der Geheimhaltungspflicht auch die von den Tierschutzdelegierten in der Kommission vertretenen Organisationen einbezogen werden. Die Tierschutzvertreter sind aber nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit befugt, ihre Dachverbände mit der Abklärung besonderer Fragen zu beauftragen. Dies bedeutet, dass die Vertreter ihre Organisationen namentlich dann einbeziehen können, wenn es um das Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Entscheide des kantonalen Veterinäramts geht.

Unzulässig wäre es allerdings, Tierschutzorganisationen allein aufgrund der Vertretungsbefugnis nach Art. 18 Abs. 2 TSchG und § 4 Abs. 2 TSchG/ZH noch als berechtigte Dritte zu betrachten, da sie keine weiteren Funktionen im Rahmen der staatlichen Kontrolle der Tierversuche ausüben. Ebenso sieht das Gesetz keine Rechenschaftspflicht der Vertreter der Tierschutzorganisationen vor.

dd) Öffentlichkeit

Einen besonderen Fall im Lichte des Offenbarens geheimer Tatsachen stellt letztlich die Information der Öffentlichkeit dar. Diese ist nämlich insoweit ebenso als berechtigt anzusehen, als die Behörden im Kanton Zürich gemäss Art. 49 KV/ZH grundsätzlich verpflichtet sind, von sich aus oder auf Anfrage hin über ihre Tätigkeit zu informieren, sofern dem

¹⁰⁷ Siehe Seite 14.

nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Liegen in einem konkreten Fall keine berechtigten Geheimhaltungsinteressen i.S.v. Art. 320 StGB vor, besteht die behördliche Informationspflicht umso mehr. Der Detaillierungsgrad der verbreiteten Information ist jeweils der konkreten Situation anzupassen und hat sich auf das für den Informationsauftrag Notwendige zu beschränken.

Liegen zwar berechnigte Geheimhaltungsinteressen vor, überwiegt aber das Interesse an der Bekanntgabe der Information, gilt die Öffentlichkeit gleichwohl nicht als unberechtigte Dritte, da die Tierversuchskommission als kantonale Behörde in diesem Fall ebenfalls aufgrund von Art. 49 KV/ZH in Erfüllung einer Amtspflicht handelt. Könnten private Interessen beeinträchtigt sein, hat die Behörde somit eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen vorzunehmen. In der Regel fällt das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis – anders als die Wissenschaftsfreiheit – eher schwer ins Gewicht, so dass in diesen Fällen nur sehr dringende öffentliche Interessen eine Information rechtfertigen. Im Interesse der Allgemeinheit sind insbesondere die Inhalte der Forschungen an öffentlichen Instituten (Spitälern, Universitäten etc.), weshalb entsprechende Überlegungen und Ergebnisse allen Interessierten zugänglich sein sollten – nicht zuletzt, weil es dabei um die Verwendung von Steuergeldern geht. In diesem Zusammenhang ist ausserdem zu beachten, dass sowohl der Tierschutz (Art. 80 BV) als auch der Schutz der tierlichen Würde (Art. 120 Abs. 2 BV) von der Bundesverfassung auferlegte Staatsaufgaben darstellen und somit ebenso im öffentlichen Interesse liegen und mit der Privatsphäre der Gesuchsteller grundsätzlich gleichrangig konkurrieren. Auch der – ebenfalls verfassungsmässigen – Wissenschafts- und Forschungsfreiheit (einschliesslich allfälliger Geheimhaltungsinteressen) kommt kein Sonderstatus zu; vielmehr ist in jedem Einzelfall eine sorgfältige Güterabwägung aller vorliegenden Interessen vorzunehmen¹⁰⁸. Das öffentliche Interesse an der Information ist hierbei umso höher zu bewerten, je belastender ein Versuch für die verwendeten Tiere ist.

3. Konkurrenzen

Konkurrenzverhältnisse von Art. 320 StGB sind mit anderen vom Strafgesetzbuch geschützten Geheimnissen, namentlich mit Art. 293 StGB (Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen) sowie Art. 162 StGB (Schutz des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses) denkbar. Verhaltensweisen nach Art. 293 werden nach einhelliger Lehre von Art. 320 StGB konsumiert und fallen damit ausschliesslich unter diesen¹⁰⁹.

Im Verhältnis zu Art. 162 StGB ist wohl ebenso davon auszugehen, dass Art. 320 StGB (der spezifisch die Einhaltung der Schweigepflicht der Amtsträger schützt) als Spezialnorm Vorrang genießt. Art. 321 StGB (Verletzung des Berufsgeheimnisses) unterscheidet sich davon nur bezüglich des Entstehungsgrunds der Schweigepflicht und be-

¹⁰⁸ Siehe hierzu ausführlich Goetschel, Grundrechte 72ff.

¹⁰⁹ Vgl. insbesondere Donatsch/Wohlers 473 und Trechsel Rz. 14 zu Art. 320 StGB.

zieht sich auf spezifische Berufe, bei denen das Vertrauen der betroffenen Personen von eminenter Bedeutung ist¹¹⁰. Diesbezüglich nimmt die Lehre jedoch ohne weiteres an, dass Art. 162 StGB als *lex generalis* zu gelten hat und bei einer Offenbarung des Geheimnisses durch Angehörige der entsprechenden Berufsgruppen allein Art. 321 StGB zur Anwendung gelangt¹¹¹. Im Hinblick auf den Schutzzweck von Art. 320 StGB und Art. 162 StGB ist es deshalb nicht ersichtlich, weshalb dies nicht auch im Verhältnis dieser beiden Bestimmungen zueinander gelten und Art. 320 StGB somit als Spezialnorm vorgehen soll. Zudem geht Art. 162 Abs. 1 StGB nicht über Art. 320 StGB hinaus und wird in beiden Fällen letztlich das Offenbaren des Geheimnisses untersagt¹¹². Ebenso verlangt Art. 162 Abs. 1 StGB ausdrücklich, dass es sich um ein Geheimnis handeln muss, das kraft einer gesetzlichen Pflicht gewahrt werden soll, was aufgrund von Art. 320 StGB gerade der Fall ist.

Aus dem Gesagten folgt, dass für die Mitglieder der Tierversuchskommission das Amtsgeheimnis relevant ist, andere Straftatbestände hingegen nicht in Betracht fallen.

4. Informationen und Meinungsäusserungen ohne Geheimnisverletzung

a) Einwilligung des Geheimnisherrn

Wie gesehen stellt längst nicht jede Weitergabe von Informationen durch Mitglieder der Tierversuchskommission automatisch eine Amtsgeheimnisverletzung i.S.v. Art. 320 StGB dar, weil nicht immer sämtliche notwendigen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. So beispielsweise kann es den betroffenen Forschern und/oder Unternehmen an einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse fehlen oder wird die Öffentlichkeit im Rahmen der dienstlichen Informationspflicht gemäss Art. 49 KV/ZH informiert¹¹³, sodass nicht von einem unzulässigen "Offenbaren" gesprochen werden kann, da die von der Information Kenntnis erhaltenen Dritten nicht als "unberechtigt" gelten.

Sind hingegen sämtliche Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 320 StGB erfüllt, stellt sich für in das Amtsgeheimnis eingreifende Abklärungstätigkeiten die Frage nach einem allfälligen Rechtfertigungsgrund. Als aussergesetzlicher Rechtfertigungsgrund für eine Amtsgeheimnisverletzung kommt vor allem die Einwilligung des Verletzten – d.h. des Gesuchstellers bzw. einer anderen an den Tierversuchen in irgendeiner Form beteiligten Person – in Betracht. Obschon dieser freiwillige Verzicht auf den Geheimnischarakter eines konkreten Tierversuchsprojekts aus Gründen der Transparenz und Vertrauenswürdigkeit wünschbar wäre, ist die Einwilligung in der Praxis nur schwer zu erreichen. Wird sie für ein konkretes Tierversuchsprojekt dennoch erteilt, die Zustimmung aber an den

¹¹⁰ Stratenwerth 386.

¹¹¹ Trechsel Rz. 42 zu Art. 321 StGB; Donatsch/Wohlens 485.

¹¹² Vgl. Rehberg/Schmid/Donatsch 287.

¹¹³ Siehe Seite 31.

Beizug einer bestimmten Fachperson gebunden, kann in der Regel nicht mit einer objektiven Stellungnahme gerechnet, sondern muss vielmehr ein Gefälligkeitsgutachten erwartet werden. Immerhin besteht in den Fällen der Zustimmungsverweigerung oder der an bestimmte Experten verknüpften Erteilung die Möglichkeit, sich an die Gesamtkommission oder ein Mitglied der EKT¹¹⁴ zu wenden. Dieser Schritt ist in Art. 19 TSchG gesetzlich vorgesehen und setzt weder die Einwilligung des Gesuchstellers noch die Zustimmung der vorgesetzten Behörde voraus¹¹⁵.

b) Zustimmung der vorgesetzten Behörde

Das Strafgesetzbuch sieht für die erlaubte Weitergabe des Amtsgeheimnisses ein behördliches Zustimmungsverfahren vor. Nach Art. 320 Ziff. 2 StGB ist der Täter "nicht strafbar, wenn er das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde geoffenbart hat". Im Falle von Tierversuchskommissionen und deren Mitglieder ist die vorgesetzte Behörde das gemäss kantonalem Recht für Tierschutzangelegenheiten zuständige Departement, im Kanton Zürich somit die Gesundheitsdirektion. Leitet die Tierversuchskommission ein entsprechendes Zustimmungsverfahren bei der Gesundheitsdirektion ein, hat diese bei ihrer Entscheidung insbesondere auch die Gründe zu berücksichtigen, die für die Lockerung des Amtsgeheimnisses sprechen. In erster Linie ins Gewicht fallen hier wiederum der Verfassungsrang des Tierschutzes (Art. 80 BV) und des Schutzes der tierlichen Würde (Art. 120 Abs. 2 BV). Macht die Kommission oder ein einzelnes Mitglied diese Interessen geltend, die mit der Forschungsfreiheit und der Privatsphäre der Gesuchsteller grundsätzlich gleichrangig konkurrieren, ist dies von der vorgesetzten Behörde bei der Interessenabwägung im Einwilligungsverfahren nach Art. 320 Ziff. 2 StGB angemessen zu berücksichtigen. Weil das Privatgeheimnis beim Einbezug externer Fachleute nicht einer breiten Öffentlichkeit, sondern lediglich einem oder einer kleinen Zahl von Sachverständigen zugänglich gemacht wird, sollte das individuelle gegenüber dem allgemeinen Tierschutzinteresse auch hier zurücktreten¹¹⁶.

Ebenfalls zu beachten sind zudem die Tatsache, dass der Geheimnisschutz die behördliche Tätigkeit fördern – und nicht hemmen – will und dass die Tierversuchskommission ihren gesetzlichen Auftrag kompetent (d.h. erforderlichenfalls unter Einbezug externen Fachwissens) zu erfüllen hat, und der Umstand, dass das Institut der Tierversuchskommission mit der Idee der Geschädigtenvertretung geschaffen wurde¹¹⁷. Wie bereits dargelegt hat der Geheimnisschutz zurückzutreten, wenn er die Auftragserfüllung der Tierversuchskommission als Behörde in unzumutbarer Weise erschwert oder sogar unmöglich¹¹⁸. Kann plausibel gemacht werden, dass die Gesamtkommission, eine Sub-

¹¹⁴ Siehe Seite 17.

¹¹⁵ Einer entsprechenden Einzelabklärung steht auch Ziff. 13 des Reglements der Tierversuchskommission des Kantons Zürich nicht entgegen (Imperatori 11).

¹¹⁶ Imperatori 8.

¹¹⁷ Imperatori 11.

¹¹⁸ Siehe Seite 29.

kommission oder die gesetzlich vorgesehene Gruppe der Tierschutzvertreter die ihre gesetzliche Aufgabe (namentlich die Beurteilung konkreter Versuchsgesuche) nicht erfüllen kann, muss die vorgesetzte Behörde in Geheimnis öffnende Abklärungen einwilligen. In diesem Fall hat das individuelle Interesse der Forschenden hinter das überindividuelle Interesse des Staates an einem rechtsstaatlich geordneten Funktionieren der Tierversuchskommission¹¹⁹ zurückzutreten. Dies gilt umso mehr, als der Gesuchsteller als Geheimnisherr den Schaden an seinem Rechtsgut durch das Zurückziehen des Bewilligungsgesuchs abwenden kann, wengleich dies seine Interessen anderweitig und in der Regel nachteilig beeinträchtigt¹²⁰. Eine Bekanntgabe des Amtsgeheimnisses unter dem Aspekt der Wahrung berechtigter Interessen ist hier – wie allgemein – im Lichte des berechtigten Ziels, beispielsweise der Behebung von Missständen, nach dem Subsidiaritätsprinzip geboten¹²¹.

c) Einbezug der Öffentlichkeit

Als Rechtfertigungsgrund für eine Amtsgeheimnisverletzung ist zudem auch der Einbezug der Öffentlichkeit in Betracht zu ziehen, da der Tierversuchskommission aufgrund von Art. 49 KV/ZH wie gesehen die dienstliche Pflicht zur Information zukommt¹²². Daneben ist der Schritt in die Öffentlichkeit aber nur als letztes Mittel (sog. ultima ratio) zulässig. Bereits in einem frühen Entscheid hat das Bundesgericht grundlegend festgehalten, dass die Öffentlichkeit zur Wahrung berechtigter Interessen – entsprechend der Regelung des Notstands – nur dann informiert werden darf, wenn dies dem verfolgten Ziel angemessen ist. Nicht der Fall ist dies, "wenn dem Täter zur Erreichung des Ziels andere, gesetzliche Mittel zur Verfügung stehen und ihm zugemutet werden kann, davon Gebrauch zu machen"¹²³.

Mit anderen Worten ist der Dienstweg zu beschreiten, solange dieser offen steht. Ist ein Kommissionsmitglied im Rahmen der Gesuchbehandlung der Ansicht, ein bestimmtes Projekt verletze die Tierschutzvorschriften, hat es dies der Gesamtkommission vorzubringen. Ebenso ist zu verfahren, wenn ein Kommissionsmitglied von aussen Stehenden auf Mängel oder allfällige Gesetzesverstösse im Tierversuchswesen hingewiesen wird. Im Kanton Zürich sieht § 9 TSchG/ZH bezüglich Tierversuche zudem vor, dass die Verwaltungsbehörden allfällige bei der Ausübung der amtlichen Tätigkeit festgestellte Widerhandlungen gegen die Tierschutzvorschriften der Gesundheitsdirektion zu melden haben. Diese Befugnis muss im Rahmen der Amtsausübung auch einem einzelnen Kommissionsmitglied zustehen. Falls sich die Gesamtkommission und die vorgesetzte Behörde nach der Meldung nicht genügend für die Einhaltung der Tierschutzvorschriften oder den geordneten Ablauf der Kommissionstätigkeit einsetzen, darf ein Mitglied an die

¹¹⁹ Siehe Seite 17.

¹²⁰ Imperatori 8.

¹²¹ Siehe hierzu etwa BGE 126 IV 250 E 4 d, BGE 120 IV 213, Rehberg/Donatsch 215 und Donatsch/Wohlers 468.

¹²² Siehe Seite 31.

¹²³ BGE 94 IV 70. Siehe dazu auch Stratenwerth 380 oder Donatsch/Wohlers 476.

Öffentlichkeit treten. Es hat dabei aber stets abzuwägen, ob der Gang in die Öffentlichkeit tatsächlich notwendig ist oder die Interessen an der verwaltungsinternen Geheimhaltung überwiegen. Aufgrund des sehr weiten Entscheidungsspielraums bei dieser Interessenabwägung ist ein gewisses Risiko einer Verurteilung wegen Amtsgeheimnisverletzung nie ganz auszuschliessen.

Werden von einem Kommissionsmitglied gemeldete Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung von den zuständigen Instanzen nicht zur Anzeige gebracht, ist ein eigenes Tätigwerden in Form einer Strafanzeigeerstattung aber angezeigt¹²⁴. Anzumerken ist hierzu, dass es sich bei sämtlichen TSchG-Straftatbeständen um von Amtes wegen zu verfolgende Officialdelikte handelt¹²⁵. Da die zuständigen Vollzugsinstanzen nur bei Kenntnis strafbarer Handlungen tätig werden können, kommen Hinweisen und Strafanzeigen aus der Bevölkerung entscheidende Bedeutung zu. Während Privatpersonen und Tierärzten keine Pflicht zum Einreichen einer Strafanzeige obliegt, haben Beamte und Behörden bei Tierschutz- und allen anderen Delikten, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt werden, in den meisten Kantonen gemäss kantonalem Strafprozessrecht zwingend ein Strafverfahren einzuleiten¹²⁶.

In der Praxis gehen Strafanzeigen vor allem bei der Polizei und den kantonalen Veterinärämtern ein. Diese sind aufgrund des angesprochenen Officialcharakters von Tierschutzdelikten verpflichtet, über jede begründete Anzeige ein Protokoll aufzunehmen und dieses den zuständigen Strafuntersuchungsbehörden weiterzuleiten. Die Hauptverantwortung für die Abklärung, ob tatsächlich ein Tierschutzstraftatbestand erfüllt wurde, tragen anschliessend dann die kantonalen Untersuchungsbehörden und Gerichte. Ein Verzicht auf eine Strafverfolgung ist höchstens dann ausnahmsweise statthaft, wenn dies nach dem Grundsatz des strafrechtlichen Opportunitätsprinzips zweck- und verhältnismässig erscheint. Näher geregelt wird dieses Prinzip im kantonalen Strafprozessrecht, falls dieses es überhaupt vorsieht und den Untersuchungsbehörden das Recht einräumt, unter bestimmten Umständen auf die Einleitung einer Strafverfolgung zu verzichten¹²⁷. Besonders kritisch zu beurteilen ist die Tendenz, dass das Opportunitätsprinzip in der Praxis auch – jedoch ohne gesetzliche Grundlage – von verwaltungsrechtlichen Vollzugsinstanzen beansprucht wird, die Polizeiorgane über Tierschutzstraffälle bisweilen bewusst nicht orientieren¹²⁸. Angesichts der Tatsache, dass – trotz der hohen Anzahl der jährlich verwendeten Versuchstiere¹²⁹ – nur ein Prozent aller gemeldeten Tierschutzfälle Verstösse im Tierversuchsbereich betreffen¹³⁰, muss vermutet werden, dass gerade in diesem Bereich das Nichtmelden bzw. Nichtweiterleiten von Verstössen verbreitet ist und

¹²⁴ Imperatori 11.

¹²⁵ Siehe dazu Goetschel/Bolliger 175ff. und Bolliger/Richner/Leuthold Lehmann 7f.

¹²⁶ So beispielsweise im Kanton Zürich gemäss § 21 Abs. 1 StPO/ZH (siehe Seite 18).

¹²⁷ Siehe beispielsweise § 39a StPO/ZH für den Kanton Zürich.

¹²⁸ Bolliger/Richner/Leuthold Lehmann 55f.

¹²⁹ Siehe Seite 12.

¹³⁰ Die entsprechenden Verfahren befassen sich mehrheitlich mit dem Durchführen von Tierversuchen ohne Bewilligung (zum Ganzen siehe die neusten Untersuchungen für das Jahr 2006 bei Bolliger/Richner/Leuthold Lehmann 25.

strafrechtsrelevante Vorkommnisse häufig lediglich verwaltungsrechtlich auf Ebene der Tierversuchskommission und Bewilligungsbehörden beurteilt werden. Verhaltene Hoffnung auf eine künftig verbesserte Praxis beim Einreichen von Strafanzeigen verspricht Art. 24 Abs. 3 nTSchG, der sämtlichen Tierschutzvollzugsorganen zumindest für vorsätzlich begangene Tierquälereien eine ausdrückliche Anzeigepflicht auferlegt.

d) Inner- und ausserdienstliche Meinungsäusserungen

Die innerdienstliche Beurteilung, ob und wie weit die Öffentlichkeit über gewisse Tatsachen informiert werden soll, ist Sache der Gesamtkommission¹³¹. Da bei Informationen über Kommissionsentscheidungen das Sitzungsgeheimnis zu beachten ist (und insbesondere keine Aufschlüsse über das Stimmverhalten der einzelnen Mitglieder gegeben werden sollen)¹³², empfiehlt es sich, dass die Mitteilungen der Tierversuchskommission wenn möglich durch deren Präsidentin bzw. Präsidenten in neutraler Weise kommuniziert werden.

Dem Amtsgeheimnis ist insofern Rechnung zu tragen, als aus Daten- und Persönlichkeitsschutzgründen auf die Namensnennung der Beteiligten zu verzichten ist. In Fragen zu noch nicht rechtskräftigen Bewilligungsentscheiden sollte Zurückhaltung geübt werden, wenngleich hier kein eigentliches Mitteilungsverbot besteht. Beispiele aus anderen Rechtsgebieten machen deutlich, dass sich eine an einem Rechtsverfahren beteiligte Person ohne weiteres öffentlich über das Geschehen äussern darf, ohne dass ihr irgendwelche Schweigepflichten auferlegt werden¹³³. Sie kann etwa detailliert über den Verlauf eines Baubewilligungsverfahrens oder (vorbehältlich ehrverletzenden Äusserungen) über einen laufenden nachbarrechtlichen Prozess berichten oder als von einem Straftäter Geschädigte über die in Frage stehende Straftat Auskunft geben. Vor dem Hintergrund, dass Tierversuchskommissionen ja gerade mit der Idee der Stellvertretung für die geschädigten Tiere eingesetzt wurden¹³⁴, wäre es geradezu systemwidrig, ihnen eine Geheimhaltungspflicht im Interesse Dritter aufzuerlegen¹³⁵. Nach Eintritt der Rechtskraft können Entscheide (insbesondere in Rekurs- und Beschwerdeverfahren) dann eingehender kommentiert werden.

Nach § 2 Abs. 2 PVO/ZH gelten die Bestimmungen des Personalrechts im Kanton Zürich wie gesehen auch für die Mitglieder regierungsrätlicher Kommissionen¹³⁶. Zur Anwendung gelangt für diese somit auch § 49 PG/ZH, der die allgemeine Treuepflicht der

¹³¹ Noch einmal sei darauf hingewiesen, dass gemäss Art. 49 KV/ZH eine generelle Pflicht der Behörden zur Information der Öffentlichkeit besteht, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (siehe dazu Seite 31).

¹³² Siehe Seite 24.

¹³³ Imperatori 8.

¹³⁴ Siehe Seite 34.

¹³⁵ Imperatori 8f.

¹³⁶ Siehe Seite 21.

Staatsangestellten regelt¹³⁷. Hinsichtlich der Meinungsfreiheit von Kommissionsmitgliedern bedeutet die Treuepflicht, dass für Äusserungen über die Amtsausübung gewisse ausserdienstliche Einschränkungen bestehen, soweit ein öffentliches Interesse an der Geltung der Treuepflicht angeführt werden kann¹³⁸. Ein solches ist immer dann zu bejahen, wenn eine Meinungsäusserung das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Funktionsfähigkeit des Staates zu erschüttern vermag¹³⁹. Die Einschränkung der Meinungsfreiheit muss jedoch verhältnismässig sein und einer umfassenden Interessenabwägung standhalten. Es kann insbesondere vorkommen, dass sich ein Kommissionsmitglied – ohne ein Geheimnis zu verletzen – mit Berufung auf die öffentlichen und durch die Verfassung geschützten Interessen am Schutz der Tiere und ihrer Würde¹⁴⁰ in die öffentliche Diskussion einschaltet. Hier gilt es wiederum, die verschiedenen in Frage stehenden öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen¹⁴¹. Grundsätzlich dürfen sich Kommissionsmitglieder im dargestellten Rahmen auch zu beispielsweise in Fachpublikationen oder der Tagespresse veröffentlichten Aussagen von Forschenden äussern. In jedem Fall hat ein Kommissionsmitglied, das ausserdienstlich Stellung nimmt, zu kennzeichnen, dass es dies als Privatperson tut.

e) Richtigstellung öffentlicher Falschinformationen

Keine Geheimnisverletzung bedeutet letztlich auch das Richtigstellen von nachweislich falschen Aussagen der Gesuchsteller bei demselben Adressatenkreis. Die Öffentlichkeit hat ein berechtigtes Interesse, dass die ihr mitgeteilten Informationen objektiv sind und der Wahrheit entsprechen. Da im gegenteiligen Fall die Gefahr der Manipulation der Öffentlichkeit besteht, kommt der Tierversuchskommission hier sozusagen die Pflicht zur Reaktion in der Form eines korrigierenden Eingreifens zu. Weil an unwahren Informationen kein schutzwürdiges Interesse bestehen kann, sind diese auch nicht geheimhaltungswürdig. Äussert sich ein an einem Versuch beteiligter Forscher öffentlich beispielsweise in nachweislich verharmlosender oder anderweitig unwahrer Weise über ein konkretes Projekt, indem er falsche Angaben über das Ziel oder den Ablauf eines Versuchs, die Zahl oder die Belastungen der eingesetzten Tiere bzw. allzu optimistische oder überhaupt nicht mit dem Bewilligungsgesuch in Einklang stehende Versuchsziele angibt, muss die Tierversuchskommission diese Falschangaben aufgrund ihrer behördlichen Informationspflicht (Art. 49 KV/ZH)¹⁴² aufdecken und in geeigneter Form richtig stellen.

¹³⁷ Nach § 49 PG/ZH haben sich die Angestellten "rechtmässig zu verhalten, die Rechte und Freiheiten des Volkes zu achten, die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und die Interessen des Kantons in guten Treuen zu wahren".

¹³⁸ Grundsätzlich wird hierbei davon ausgegangen, dass die allgemeine Bestimmung über die Treuepflicht nach den Anstellungsgesetzen als gesetzliche Grundlage für die Einschränkung der Meinungsfreiheit genügt (Häfelin/Haller 148).

¹³⁹ Siehe dazu neuerdings Schibli 106ff.

¹⁴⁰ Siehe Seite 32.

¹⁴¹ Schibli 121.

¹⁴² Siehe Seite 31.

B. Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips

1. Eidgenössisches Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)

Auf eidgenössischer Ebene ist am 1. Juli 2006 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; BGÖ)¹⁴³ in Kraft getreten. Während zuvor (unter Vorbehalt von Ausnahmen) das Handeln der Verwaltung grundsätzlich geheim war, wurde mit dem BGÖ der Grundsatz der Geheimhaltung umgekehrt und jeder Person ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verliehen, ohne dass hierfür ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Für Streitfälle ist in Art. 13ff. BGÖ ein spezielles Schlichtungsverfahren vorgesehen, bevor die Verwaltung eine Verfügung erlässt, die bei einer Rekurskommission und letztlich vor Bundesgericht angefochten werden kann. Das Verfahren ist grundsätzlich kostenlos.

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt aber nicht absolut. So wird das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn ihm überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 7 BGÖ). Ein überwiegendes öffentliches Interesse wird beispielsweise anerkannt, wenn durch die Gewährung des Zugangs die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde wesentlich beeinträchtigt bzw. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Bezüglich allfällig überwiegender privater Interessen erwähnt Art. 7 BGÖ etwa die Fälle, dass durch die Gewährung des Zugangs die Privatsphäre erheblich tangiert oder Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können.

Unter den Begriff der Information, die gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ "die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft", können auch Informationen privater Natur fallen. Der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe ergibt sich nicht nur aus der Art der Information, sondern auch aus ihrem Gegenstand oder ihrem Gebrauch. Ein privates Dokument im Besitz der Verwaltung wird erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird, so beispielsweise, wenn es in Zusammenhang mit einem Entscheidungsprozess steht. Zu denken ist dabei etwa an Dokumente, die die Verwaltung für die Erteilung einer Bewilligung vom Gesuchsteller verlangt oder die ihr von Privaten im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werden. Vorbehalten bleibt auch hier der Schutz des Privatlebens oder des Geschäftsgeheimnisses.

Mit Erlass des BGÖ wurde die Gewährung des Zugangs zu Verwaltungsakten zur Amtspflicht und fallen Informationen, die in Anwendung dieser Gesetze bekannt gegeben werden, seither nicht mehr unter das strafrechtlich geschützte Amtsgeheimnis. Da die betreffende Behörde in diesem Fall in Erfüllung einer Dienstpflicht handelt, liegt kein Offenbaren im Sinne von Art. 320 StGB vor. Ausserdem kann der Rechtfertigungsgrund der Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht im Sinne von Art. 14 StGB angerufen werden.

¹⁴³ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 151.3).

Geheimzuhaltende Informationen fallen demgegenüber nach wie vor unter das Amtsgeheimnis¹⁴⁴, weshalb das BGÖ für die Arbeit der Tierversuchskommission keine weitere Bedeutung hat. Anzumerken bleibt, dass auch bezüglich der ETH fraglich ist, ob deren Forschungstätigkeit vom BGÖ erfasst wird. Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ unterliegen Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung nur insoweit dem Öffentlichkeitsgesetz, als sie Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)¹⁴⁵ erlassen. Vom BGÖ werden somit nur jene amtlichen Dokumente erfasst, die unmittelbar das Verfügungsverfahren betreffen. Da die Forschungstätigkeit der ETH jedoch ein tatsächliches und nicht ein hoheitliches Handeln darstellt, kommt das Öffentlichkeitsprinzip nicht zur Anwendung.

2. IDG im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten ausserdem wie bereits ausgeführt aufgrund von Art. 17 und 138 Abs. 1 lit. a KV/ZH spätestens ab 2011 auch aufgrund der neuen Kantonsverfassung als Grundrecht zu gewähren¹⁴⁶. Das für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips notwendige Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)¹⁴⁷ ist vom Kantonsrat verabschiedet worden und sollte im Laufe des Jahres 2008 in Kraft treten.

Nach § 18 IDG kommt das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen (d.h. bei öffentlichen Organen vorhandene Daten) im Kanton Zürich grundsätzlich jedermann zu. Hiervon ausgenommen ist jedoch das Verwaltungsverfahren, womit der öffentliche Zugang zu Tierversuchsakten solange verweigert werden kann, bis eine Bewilligung rechtskräftig erteilt ist. Diese sehr weit gehende Einschränkung dürfte jedoch nicht in allen Fällen vor Art. 17 KV/ZH standhalten. Selbst im Bund unterliegen Akten aus dem Verfügungsverfahren grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip¹⁴⁸.

Ein weiterer Nachteil des IDG liegt darin, dass Betroffene, deren Personendaten in Frage stehen, vor der Gewährung des Zugangs zu einem Dokument anzuhören sind. Widersetzen sie sich dem Zugang, hat die zuständige Behörde eine Verfügung zu erlassen (§ 24f. IDG). Dies kann zu erheblichen dem Aktualitätsbedürfnis der Informationssuchenden entgegenstehenden Verzögerungen führen.

§ 21 IDG regelt die der Aktenöffentlichkeit vorrangigen (d.h. dem Zugang entgegenstehenden) Interessen und erwähnt hierunter die Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses des öffentlichen Organs. Im Hinblick darauf, dass die Akten aus einem Verfügungsverfahren nicht zugänglich sein sollen, wird dies bezüglich der Tierversuchs-

¹⁴⁴ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum BGÖ in BBl 2003 S. 1978.

¹⁴⁵ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021).

¹⁴⁶ Siehe Seite 22.

¹⁴⁷ Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 (LS 170.4).

¹⁴⁸ Das BGÖ des Bundes nimmt lediglich die streitigen Verwaltungsverfahren (d.h. die Verwaltungsrechtspflegeverfahren) vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips aus (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 BGÖ).

kommission keine praktische Bedeutung haben. Anzuführen ist indessen, dass nicht generell davon ausgegangen werden kann, die öffentliche Zugänglichkeit von Dokumenten vor der Beschlussfassung eines Organs gefährde generell den Meinungsbildungsprozess. Dies ist vielmehr in jedem Einzelfall zu prüfen. Ausserdem erwähnt § 21 IDG auch private Interessen als möglicherweise vorrangig. Die entgegenstehenden privaten Interessen an der Geheimhaltung und die öffentlichen Interessen an der allgemeinen Zugänglichkeit der Dokumente sind gegeneinander abzuwägen, wofür auf die Ausführungen zum möglichen Rechtfertigungsgrund der Information der Öffentlichkeit verwiesen werden kann¹⁴⁹. Weil er die der Öffentlichkeit entgegenstehenden Interessen zu wenig konkret erfasst und der anwendenden Behörde kaum Leitlinien dafür gibt, wie die Interessenabwägung ausfallen soll, vermag § 21 IDG indes wenig zu befriedigen. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Umstand nachteilig auf die konsequente Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips auswirken wird, weil Behörden tendenziell zugunsten der Geheimhaltung entscheiden.

¹⁴⁹ Siehe Seite 35f.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist aus den vorliegenden Ausführungen Folgendes festzuhalten: Das strafrechtliche Verbot der Amtsgeheimnisverletzung von Art. 320 StGB gilt auch für Mitglieder der Tierversuchskommission und bedeutet für diese eine weit reichende Pflicht zur Geheimhaltung ihrer Tätigkeit des dabei erlangten Wissens. Bereits aufgrund des geltenden Rechts – und insbesondere im Lichte der bevorstehenden Umsetzung des grundrechtsgeschützten Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zürich – sind aber verschiedene Präzisierungen vorzunehmen und Ausnahmen denkbar.

Zuerst einmal ist bei einer vermeintlichen Verletzung der Schweigepflicht von Kommissionsmitgliedern stets im Einzelfall zu prüfen, ob sämtliche Voraussetzungen von Art. 320 StGB erfüllt sind. Dies ist in verschiedenen Fällen nicht gegeben. Die Anwendung der Bestimmung setzt nicht nur Vorsatz, sondern etwa auch das Bestehen eines Geheimnisses voraus. Informationen über Forschungsprojekte, die beispielsweise im Rahmen der universitären Lehre oder in Vorträgen bzw. Publikationen bereits einem grösseren Personenkreis zugänglich gemacht worden sind, stellen kein Geheimnis dar. Im Umfang der bereits erfolgten Bekanntgabe kann sich daher auch ein Kommissionsmitglied äussern und beispielsweise an einer öffentlichen Diskussion beteiligen. Auch muss die dem Geheimnis unterstehende Tatsache einem Kommissionsmitglied in seiner amtlichen Stellung anvertraut oder in dieser Eigenschaft von ihm wahrgenommen worden sein. Was es auch privat erfahren hat oder erfahren könnte, unterliegt hingegen nicht der Schweigepflicht.

Die sich auf das Amtsgeheimnis berufende Person muss zudem ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse an den der Tierversuchskommission unterbreiteten Tatsachen geltend machen können. Dieses besteht beispielsweise dann nicht, wenn weder technisch noch kommerziell verwertbares Wissen offenbart wird. Auch die verfassungsrechtlich geschützte Wissenschafts- und Forschungsfreiheit erfasst nicht sämtliche Informationen. Ein berechtigtes Interesse besteht nur an der Geheimhaltung von Informationen, die die Wissenschaftsfreiheit tatsächlich beeinträchtigen und Rückschlüsse auf ein konkretes Forschungsprojekt zulassen. Hält die Tierversuchskommission den Detaillierungsgrad der Information genügend vage und teilt insbesondere keine konkreten Angaben über zentrale Aspekte wie die Namen von Beteiligten, den Versuchszweck, die Versuchsanordnung, Tierart, Tierzahl und Belastung (Schweregrad) mit, sodass keine Rückschlüsse auf allfällige Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse möglich sind und auch die Wissenschaftsfreiheit nicht tangiert wird, können sich weder private Firmen noch die Forschenden selbst auf ein Geheimhaltungsinteresse berufen. Wie detailliert Informationen bekannt gegeben werden können, ohne dabei berechnigte Geheimhaltungsinteressen zu tangieren, muss im Einzelfall geprüft werden. Beim Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis steht jeweils die Frage der technischen und kommerziellen Verwertbarkeit im Vordergrund, bei der Wissenschaftsfreiheit die Frage, ob diese, wenn die Information bekannt gegeben wird, tatsächlich beeinträchtigt wird.

Die Tathandlung der Amtsgeheimnisverletzung besteht in einem Offenbaren des Geheimnisses an eine unbefugte Drittperson. Nicht erfüllt ist dies bei einer bereits sicheren und vollständigen Kenntnis des Empfängers von sämtlichen relevanten Unterlagen. Keinen Verstoß gegen die Schweigepflicht stellt auch die dienstlich begründete Informationsweitergabe an eine ebenfalls amtsgeheimnisverpflichtete Person dar, deren Tätigkeit funktional mit jener des Informierenden zusammenhängt. Innerhalb der einzelnen Ämter eines Gemeinwesens kann eine Informationspflicht sogar gesetzlich vorgesehen sein, sofern die Voraussetzungen zur Amtshilfeleistung erfüllt sind.

Von den Drittpersonen oder -institutionen, zu denen für Kommissionsmitglieder ein Bedürfnis nach Information und Gedankenaustausch bestehen könnte, sind Auftrag- oder Geldgeber eines Tierversuchsprojekts, Beschaffungsstellen für Versuchstiere und Servicestellen im Rahmen der Tierversuchshaltung zur Entgegennahme des Geheimnisses im Gesetzessinne unberechtigt. Dasselbe gilt für andere Kommissionen, soweit es sich dabei um private Vereinigungen (wie beispielsweise die SCNAT) handelt, und Tierversuchskommissionsmitglieder anderer Kantone, wobei Art. 320 StGB den grundsätzlichen Austausch über nicht personenbezogene Daten und allgemeine Themen – wie er insbesondere im Rahmen der informellen "Konferenz der Tierschutzdelegierten in Tierversuchskommissionen" (KTT) gepflegt wird – nicht tangiert. Andere Gutachter bzw. Begutachtungsgremien (wie etwa der Nationalfonds oder private Forschungsstiftungen) sind aufgrund ihrer teilweise sicheren und vollständigen Kenntnis über ein bestimmtes Tierversuchsprojekt ebenso wie Vorgesetzte bzw. vorgesetzte Stellen eines Gesuchstellers eher als berechtigte Drittpersonen zu betrachten. Das Offenbaren bestimmter Informationen an diese Personen stellt daher in der Regel keine Amtsgeheimnisverletzung dar.

Auf externes Expertenwissen zur Abklärung von Rechts- oder spezifischen naturwissenschaftlichen Sachfragen dürfen die Tierversuchskommission als Gesamtgremium oder ihre Mitglieder im Rahmen der Bedarfsverwaltung immer dann zurückgreifen, wenn dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Die Kommissionsarbeit muss seriös, gewissenhaft und kompetent wahrgenommen werden können. Ist hierzu der Beizug von externen Spezialisten nötig, stellt die entsprechende Instruktion und Bekanntgabe von Wissen über ein bestimmtes Tierversuchsprojekt keine Geheimnisoffenbarung an eine unberechtigte Person dar. Nicht zulässig wäre es hingegen, dass ein einzelnes Kommissionsmitglied von sich aus Fachwissen beizieht, ohne in Erfüllung einer ihm gesetzlich als Einzelkompetenz übertragenen Aufgabe zu handeln. Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips darf die Beschaffung zudem nur soweit reichen, als dies für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Dies ist auch vor dem Hintergrund des kantonalen Datenschutzgesetzes in diesem Umfang zulässig, wobei die beigezogenen Fachpersonen (gegebenenfalls vertraglich) ebenfalls der Geheimhaltungspflicht zu unterstellen sind. Unter Umständen kommt hier aber Art. 321 StGB über das Berufsgeheimnis zur Anwendung (namentlich bei Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten) oder gilt Art. 162 StGB (Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis), sodass sich eine besondere Überbindung der Geheimhaltung erübrigt.

Der Beizug externer Sachverständiger ist auch zulässig, wenn es um die Ausübung des Rekurs- und Beschwerderechts durch die Tierversuchskommission oder mindestens drei ihrer Mitglieder geht, die sich hierfür unmittelbar auf die gesetzliche Befugnis von § 12 Abs. 2 TSchG/ZH berufen können. Unter strenger Einhaltung der Geheimhaltungspflicht können die Tierschutzdelegierten auch die durch sie vertretenen Organisationen konsultieren, was wiederum vor allem dann bedeutend ist, wenn es um die Ausübung der Rekurs- und Beschwerderechte gegen Entscheide des kantonalen Veterinäramts geht.

Da Behörden im Kanton Zürich gemäss Art. 49 KV/ZH grundsätzlich verpflichtet sind, von sich aus oder auf Anfrage hin über ihre Tätigkeit zu informieren, sofern dem nicht überwiegende Interessen entgegenstehen, gilt in bestimmten Fällen auch die Öffentlichkeit als berechtigt. Als einer mit öffentlichen Aufgaben betrauten Behörde trifft die Informationspflicht auch die Tierversuchskommission. Solange sie dem pflichtgemäss nachkommt, werden keine Geheimnisse an unberechtigte Dritte weitergegeben und ist das Tatbestandselement des Offenbarens nicht erfüllt. Liegen in einem konkreten Fall keine berechtigten Geheimhaltungsinteressen i.S.v. Art. 320 StGB vor, besteht die behördliche Informationspflicht umso mehr. Bei der in jedem Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung ist zu beachten, dass sowohl der Tierschutz (Art. 80 BV) als auch der Schutz der tierlichen Würde (Art. 120 Abs. 2 BV) verfassungsmässige Staatsaufgaben darstellen und mit der Privatsphäre der Gesuchsteller grundsätzlich gleichrangig konkurrieren. Auch der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit kommt kein Sonderstatus zu. Je belastender ein Versuch für die verwendeten Tiere ist, desto höher gilt es die Interessen des Tierschutzes und der Allgemeinheit an der Information (namentlich auch unter dem Aspekt der Verwendung von Steuergeldern) in der Interessenabwägung zu gewichten. Wie weit eine Information entgegenstehende Interessen überhaupt beeinträchtigt, hängt wiederum auch von ihrem Detaillierungsgrad ab.

Denkbar sind ausserdem verschiedene Situationen, in denen die Voraussetzungen von Art. 320 StGB zwar erfüllt sind, die Amtsgeheimnisverletzung aber durch bestimmte Umstände gerechtfertigt ist. So steht es einem Gesuchsteller stets frei, der Transparenz und Vertrauenswürdigkeit halber auf den Geheimnischarakter in einem konkreten Tierversuch zu verzichten. Neben dieser Einwilligung des Geheimnisherrn besteht nach Art. 320 Abs. 2 StGB auch die Möglichkeit einer Zustimmung der der Tierversuchskommission vorgesetzten Behörde, wofür wiederum eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Weil das Privatgeheimnis zumindest beim Einbezug externer Fachleute nicht einer breiten Öffentlichkeit, sondern lediglich einem oder einer kleinen Zahl von Sachverständigen zugänglich gemacht wird, sollte das individuelle gegenüber dem allgemeinen Tierschutzinteresse auch hier zurücktreten.

In Ausübung ihrer Tätigkeit festgestellte Unregelmässigkeiten in der Gesuchsbehandlung, Versuchsdurchführung oder Labortierhaltung müssen von Kommissionsmitgliedern nach kantonalem Recht gemeldet werden. Nach Ausschöpfung des Dienstwegs bildet die Information der Öffentlichkeit über eine dem Amtsgeheimnis unterstehende Tatsache einen Rechtfertigungsgrund für eine Amtsgeheimnisverletzung und ist als letztes Mittel zulässig. Falls sich die Gesamtkommission und die vorgesetzte Behörde

nicht genügend für die Einhaltung der Tierschutzvorschriften einsetzen und gemeldete Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung trotz ihres Charakters von Officialdelikten nicht zur Anzeige bringen, darf ein Mitglied (im Kanton Zürich aufgrund von § 9 TSchG/ZH i.V.m. § 21 Abs. 1 StPO/ZH) selber Strafanzeige erstatten.

Bei Mitteilungen der Tierversuchskommission ist dem Amtsgeheimnis insofern Rechnung zu tragen, als aus Daten- und Persönlichkeitsschutzgründen auf die Namensnennung der Beteiligten zu verzichten ist. Während in Fragen zu noch nicht rechtskräftigen Bewilligungsentscheiden Zurückhaltung geübt werden sollte, können diese nach Eintritt der Rechtskraft eingehender kommentiert werden.

Infolge der allgemeinen Treuepflicht der Kommissionsmitglieder bestehen für Äusserungen über die Amtsausübung gewisse ausserdienstliche Einschränkungen ihrer Meinungsfreiheit, die jedoch verhältnismässig sein und wiederum einer umfassenden Interessenabwägung standhalten müssen. Die Kommissionsmitglieder sind in ihren Äusserungen aber stets an das Sitzungsgeheimnis gebunden und dürfen die Vertrauenswürdigkeit der Tierversuchskommission als Gesamtgremium nicht in Frage stellen. Grundsätzlich dürfen sie sich jedoch als Privatpersonen in die öffentliche Diskussion einschalten und beispielsweise zu in Fachpublikationen oder der Tagespresse veröffentlichten Aussagen von Forschenden Stellung nehmen. Weil an unwahren Informationen kein schützwürdiges Interesse bestehen kann, bedeutet letztlich auch das Richtigstellen von Falschaussagen der Gesuchsteller keine Geheimnisverletzung. Äussert sich ein an einem Versuch beteiligter Forscher öffentlich beispielsweise in nachweislich verharmlosender oder anderweitig unwahrer Weise über ein konkretes Projekt, hat die Tierversuchskommission diese irreführenden Falschangaben aufgrund ihrer behördlichen Informationspflicht in geeigneter Form zu korrigieren.

Aufgrund von Art. 17 der neuen Kantonsverfassung wird das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Zürich spätestens ab 2011 grundrechtliche Geltung haben und eine Öffnung der Verwaltung bewirken. Das – derzeit noch nicht in Kraft stehende – kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz (IDG) erweist sich jedoch als zu eng. Zwar ist nichts dagegen einzuwenden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen der Aktenöffentlichkeit vorgehen. Bei der Formulierung der möglichen Geheimhaltungsinteressen bleibt der Erlass jedoch zu allgemein. Das IDG fällt zudem auch deshalb sehr restriktiv aus, weil die Aktenöffentlichkeit erst nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfügungsverfahrens (d.h. bei Rechtskraft einer Gesuchsbewilligung) gegeben ist. Ob dies vor Art. 17 KV/ZH standhält, scheint nach der hier vertretenen Auffassung fraglich.

Abschliessend sei noch einmal festgehalten, dass die Überstrapazierung des Geheimnisbegriffs für Mitglieder der Tierversuchskommission ein mit dem Verfassungsauftrag Tierschutz nicht vereinbares Hindernis für den pflichtbewussten Gesetzesvollzug darstellt. Eine allgemeine und grundsätzliche Lockerung der Schweigepflicht müsste auf Ge-

setzesstufe geregelt werden, wofür das eidgenössische Tierschutzgesetz der zweckmässige und gesetzssystematisch richtige Ort wäre¹⁵⁰. Obschon eine entsprechende Regelung derzeit zwar nicht zur Diskussion steht, konnte mit den vorliegenden Ausführungen aufgezeigt werden, dass in der Praxis bereits heute verschiedene Konstellationen bestehen, in denen Kommissionsmitglieder von der Schweigepflicht befreit sind und der Gedankenaustausch mit Drittpersonen und -institutionen auch unter rechtlichen Gesichtspunkten möglich ist.

¹⁵⁰ So auch Imperatori 11.