



Die Geheimhaltungspflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen

(namentlich im Kanton Zürich)¹

Isabelle Häner², Gieri Bolliger³ und Antoine F. Goetschel⁴

Zusammenfassung

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 und des dabei erlangten Wissens. Bereits aufgrund des geltenden Rechts – und insbesondere im Lichte des vielerorts grundrechtsgeschützten Öffentlichkeitsprinzips – sind aber verschiedene Präzisierungen vorzunehmen und Ausnahmen denkbar. Gleichwohl muss festgehalten werden, 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 gesetzlich geregelt werden, wofür das eidgenössische Tierschutzgesetz der zweckmässige und gesetzessystematisch richtige Ort wäre. Obschon eine entsprechende Regelung derzeit zwar nicht zur Diskussion steht, existieren in der Praxis bereits heute verschiedene Konstellationen, in denen Kommissionsmitglieder von der Schweigepflicht befreit sind und der Gedankenaustausch mit Drittpersonen und -institutionen auch unter rechtlichen Gesichtspunkten möglich ist.

Summary

The legal prohibition to disclose an official secret as laid down in Article 320 of the Swiss criminal code (StGB) also applies for members of the Committee on Animal Experimentation. This implies an extensive obligation to keep absolute secrecy of the knowledge they obtain within their position. However, due to the applicable law – and mainly in view of the principle of public trial constitutionally guaranteed in many Swiss regions – a number of specifications have to be addressed and exceptions to the prohibition are conceivable. Nevertheless, it cannot be denied that overstretching the notion and definition of a secret laid down in Article 320 StGB is incompatible with the constitutional obligation of the members of the Committee on Animal Experimentation to fulfil legal animal welfare regulations. This is the reason why there should be a general and fundamental liberalisation of the official discretion; and the Confederate Animal Protection Law would be the right place to implement such a change. Even though such legal provisions are currently not foreseen, various constellations already exist in practice, in which members of the Committees are released from their duty of official discretion, so that an exchange of ideas – also regarding legal aspects – with third parties and institutions is possible.

Keywords: animal experiment, animal experiment commission, official secret

1 Geheimnisproblematik im Überblick

Mitglieder von Tierversuchskommissionen unterliegen dem sog. Amtsgeheimnis. Für ihre Tätigkeit bedeutet dies ein grundsätzliches Mitteilungsverbot gegenüber allen an einem konkreten Bewilligungsgesuch oder bereits laufenden Ver-

suchsprojekt Beteiligten. Oftmals ist der Beizug von externen Sachverständigen für die nebenamtlich tätigen Kommissionsmitglieder zur Klärung komplexer wissenschaftlicher Fragestellungen jedoch unabdingbar. In verschiedenen Fällen kann zudem sogar ein konkreter Bedarf bestehen, an die Öffentlichkeit zu gelangen, sei dies, um falsche Vorstellungen über die

Kommissionsarbeit zu korrigieren, auf Missstände in der Tierversuchspraxis hinzuweisen, oder um auf Unregelmässigkeiten im Bewilligungsverfahren oder der Durchführung von Tierversuchen sowie in der Labortierhaltung aufmerksam zu machen. Insbesondere für Tierschutzvertreter in den Kommissionen wäre es in gewissen Fällen ferner wesentlich, mit den von ihnen repräsentierten Organisationen Rücksprache nehmen zu können.

2 Tatbestand von Art. 320 StGB

Weder das eidgenössische Tierschutzgesetz⁵ noch die dazugehörige Verordnung⁶ äussern sich zur Schweigepflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen.

¹ Der vorliegende Artikel stellt eine Kurzfassung eines 46seitigen Rechtsgutachtens dar, das auf der Website der Stiftung für das Tier im Recht (TIR) unter www.tierimrecht.org/de/veroeffentlichungen/gutachten/index.php abrufbar ist.

Für Korrekturarbeiten danken wir lic. iur. Alexandra Spring herzlich.

² Prof. Dr. iur., Titularprofessorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, Präsidentin des Zürcher Verfassungsrats 2002/2003 und Schweizerischen Juristenvereins 2003-2006 und Rechtsanwältin.

³ Dr. iur., Geschäftsleiter der Stiftung für das Tier im Recht (TIR, Bern/Zürich), Mitglied und Tierschutzdelegierter der Tierversuchskommission des Kantons Zürich und Rechtsanwalt.

⁴ Dr. iur., Rechtsanwalt für Tierschutz in Strafsachen (Tieranwalt) des Kantons Zürich und Stiftungsrat der Stiftung für das Tier im Recht (TIR, Bern/Zürich).

nen, woran auch die 2008 voraussichtlich in Kraft tretenden Teilrevisionen der beiden Erlasse nichts ändern werden. Die für die Problematik zentrale Bestimmung findet sich jedoch im Strafgesetzbuch (StGB)⁷, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird, „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“.

Bei einer vermeintlichen Verletzung der Schweigepflicht von Kommissionsmitgliedern⁸ ist 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 sich 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.

2.1 Geltendmachung eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses

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 Forschungsfreiheit⁹ 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 berechnete 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.

2.2 Offenbaren als Tathandlung

Die Tathandlung der Amtsgeheimnisverletzung besteht in einem Offenbaren des Geheimnisses an eine unberechtigte 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 sind¹⁰.

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 Gesetzessinn unberechtigt. Dasselbe gilt für andere Kommissionen, soweit es sich dabei um private Vereinigungen (wie beispielsweise die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz, 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 Tierenschutzdelegierten 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 bestimm-

⁵ Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (SR 455).

⁶ Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (SR 455.1).

⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

⁸ Im Kanton Zürich findet sich die Grundlage für die Anwendung von Art. 320 StGB auf die Tierversuchskommission und ihre Mitglieder in § 51 des kantonalen Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 27. September 1998 (PG/ZH, LS 177.10), wonach Angestellte zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind, wobei die Verpflichtung nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt. Nach § 2 Abs. 2 der kantonalen Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (PVO/ZH, LS 177.111) gilt das PG/ZH ebenfalls für die regierungsrätlichen Kommissionen, wobei es sich auch um Gremien handeln kann, die Verwaltungsbehörden beraten. Da die Tierversuchskommission durch den Regierungsrat gewählt wird und in erster Linie das kantonale Veterinäramt im Bewilligungsverfahren berät, 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.

⁹ Art. 20 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

¹⁰ Diese sind in den Datenschutzgesetzen geregelt, vgl. etwa Art. 19 Abs. 1 lit.a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1), wonach personenbezogene Daten amtsweise 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 des kantonal-zürcherischen Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 6. Juni 1993 (DSG/ZH, LS 236.1).



tes Tierversuchsprojekt ebenso wie Vorgesetzte bzw. vorgesetzte Stellen eines Gesuchstellers eher als berechnete Drittpersonen zu betrachten. Das Offenbaren bestimmter Informationen an diese Personen stellt daher in der Regel keine Amtsgeheimnisverletzung dar.

2.3 Beizug von externen Spezialisten

Auf externes Fachwissen zur Abklärung von Rechts- oder spezifischen naturwissenschaftlichen Sachfragen dürfen die Tierversuchskommission als Gesamtgremium oder ihre Mitglieder im Rahmen der sog. 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 Datenschutzgesetzes¹¹ 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 Rechtsanwältinnen) 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 im Kanton Zürich unmittelbar auf die gesetzliche Befugnis von § 12 Abs. 2 des kantonalen Tierschutzge-

setzes¹² 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.

2.4 Information der Öffentlichkeit

Da Behörden im Kanton Zürich gemäss Art. 49 KV/ZH¹³ 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 an der Information 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 Tatbestandsmerkmal 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.

2.5 Rechtfertigungsgründe

Denkbar sind auch 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 Ausprägung des Dienstwegs bildet die Information der Öffentlichkeit über eine

¹¹ Vgl. etwa § 8 Abs. 1 DSG/ZH.

¹² Kantonales Tierschutzgesetz vom 2. Juni 1991 (TSchG/ZH, LS 554.1)

¹³ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH, LS 101).

¹⁴ 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 vom 4. Mai 1990 (StPO/ZH, LS 321), wonach Behörden und Beamte die ihnen bei Ausübung ihrer Amtspflicht bekannt gewordenen strafbaren Handlungen anzuzeigen haben.

¹⁵ Kantonales Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4).



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 Offizialdelikten nicht zur Anzeige bringen, darf ein Mitglied selber Strafanzeige erstatten¹⁴.

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. Aufgrund 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 in Fachpublikationen oder der Tagespresse veröffentlichten Aussagen von Forschenden Stellung nehmen. Weil an unwarhen Informationen kein schutzwürdiges 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.

3 Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips

Aufgrund von Art. 17 der neuen Kantonsverfassung wird das – an vielen an-

deren Orten bereits seit langem bestehende – Öffentlichkeitsprinzip auch im Kanton Zürich spätestens ab 2011 grundlegende Geltung haben und eine Öffnung der Verwaltung bewirken. Das für die Umsetzung erforderliche kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz (IDG)¹⁵ 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.

Korrespondenzadresse

Dr. iur. Gieri Bolliger
Geschäftsleiter der Stiftung für
das Tier im Recht (TIR)
Postfach 1033
CH-8034 Zürich
E-Mail: info@tierimrecht.org