

Argumentarium gegen die parlamentarische Initiative KR-Nr. 230/2018 betreffend Bewilligungsverfahren in Tierversuchen, eingereicht von Claudio Schmid (SVP, Bülach), Benjamin Fischer (SVP, Volketswil) und Hans Egli (EDU, Steinmaur)

Ausgangslage

§ 12 Abs. 2 des Tierschutzgesetzes des Kantons Zürich (TSchG/ZH) besagt, dass die Tierversuchskommission im Bewilligungsverfahren für Tierversuche zum Rekurs an den Regierungsrat und zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht berechtigt ist, und räumt dieselben Befugnisse auch mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern ein. Die am 20. August 2018 eingereichte Parlamentarische Initiative KR-Nr. 230/2018 von Claudio Schmid (SVP, Bülach), Benjamin Fischer (SVP, Volketswil) und Hans Egli (EDU, Steinmaur) verlangt nun, dass das Rekurs- und Beschwerderecht von mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern (nachfolgend der Einfachheit halber "Minderheits-Rekursrecht" genannt) gestrichen wird, womit lediglich noch die Gesamtkommission zur Anfechtung von Bewilligungsentscheiden des Veterinäramts berechtigt wäre.

Auslöser des Vorstosses sind vermutlich die beiden Primatenverfahren, die vom kantonalen Verwaltungsgericht im April 2017 letztlich zugunsten der Antrag stellenden Forscher entschieden wurden, und die auf zwei Rekurschriften zurückgehende Aufhebung zweier zunächst erteilter Bewilligungen für "Refinement"-Versuche mit Zebrafinken durch das kantonale Veterinäramt im Jahr 2018. In beiden Fällen wurden die ursprünglich vom Veterinäramt ausgesprochenen Bewilligungen von einer Minderheit der Kommissionsmitglieder angefochten (in den Primatenverfahren waren es drei Mitglieder, in den Finkenverfahren vier).

Am 3. September 2018 unterbreitete Hans Egli dem Regierungsrat zudem eine Reihe von Fragen rund um die Aufhebung der Bewilligungen für die Finkenversuche, das Minderheits-Rekursrecht und den Forschungsplatz Zürich (KR-Nr. 259/2018). In seiner Antwort vom 14. November 2018 sprach sich der Regierungsrat klar gegen die Abschaffung des Minderheits-Rekursrechts aus. Er begründet seine Haltung damit, dass dieses der Klärung wichtiger Rechtsfragen im Zusammenhang mit den in der Gesellschaft äusserst kontrovers diskutierten Tierversuchen diene und darüber hinaus auch vertrauensbildend wirke.

Des Weiteren reichten Bettina Balmer (FDP, Zürich), Marc Bourgeois (FDP, Zürich) und Andreas Geistlich (FDP, Schlieren) am 17. Dezember infolge der Ablehnung eines Fortsetzungsgesuchs von Prof. Adriano Aguzzi aus dem Bereich der Prionenforschung eine Anfrage an den Regierungsrat betreffend die Attraktivität des Standorts Zürich für medizinische Grundlagenforschung ein (KR-Nr. 404/2018). Die Antwort des Regierungsrats wurde am 5. März 2019 veröffentlicht.

Wie kam es zur Einführung des Minderheits-Rekursrechts?

Das Rekurs- und Beschwerderecht der Tierversuchskommission und von mindestens drei gemeinsam handelnden Kommissionsmitgliedern ist seit Inkrafttreten des totalrevidierten Zürcher Tierschutzgesetzes im Jahr 1992 in diesem verankert. Das Gesetz geht zurück auf den regierungsrätlichen Gegenentwurf zur 1988 vom "Komitee Kantonales Tierschutzgesetz" (KKT) eingereichten kantonalen Volksinitiative "Für ein Klage- und Kontrollrecht im Tierschutz". Diese forderte unter anderem ein Verbandsbeschwerde- und -klagerecht für mindestens drei vom Regierungsrat zu bestimmende Tierschutzorganisationen, um diesen die Möglichkeit zu geben, in tierschutzrechtliche Angelegenheiten betreffenden Verwaltungs- und Strafverfahren die Interessen der Tiere vertreten zu können. Aus Industrie- und Forschungskreisen wurden jedoch Bedenken geäußert, dass sich ein solches – sich auch auf Tierversuchsbewilligungen erstreckendes – Verbandsbeschwerderecht negativ auf die Attraktivität des Forschungsstandorts Zürich auswirken und zudem im Hinblick auf den Datenschutz und die Geheimhaltung heikler Informationen problematisch sein könnte. Da der Regierungsrat diese Bedenken teilte, ersetzte er in seinem Gegenvorschlag zur Initiative das Verbandsbeschwerderecht durch ein der Tierversuchskommission sowie mindestens drei gemeinsam handelnden – unter Amtsgeheimnis stehenden – Mitgliedern zustehendes Rekurs- und Beschwerderecht. Weil die definitive Version des regierungsrätlichen Gegenvorschlags die Anliegen der Initianten weitgehend berücksichtigte, entschlossen sich diese dazu, die Initiative zurückzuziehen. Der Vorschlag des Regierungsrats wurde schliesslich mit 82,5 % Zustimmung von der Stimmbevölkerung angenommen.¹

Weshalb ist das Minderheits-Rekursrecht notwendig?

So weit ersichtlich, handelt es sich beim Minderheits-Rekursrecht, das das Zürcher Tierschutzgesetz mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern der Tierversuchskommission einräumt, um ein schweizweit einzigartiges Konstrukt. Im vorliegenden Kontext drängt sich die Beibehaltung dieses Instruments jedoch aus folgenden Gründen auf:

- Die Tierversuchskommission des Kantons Zürich besteht aus elf Mitgliedern, bei denen es sich um Experten aus verschiedenen für die Beurteilung von Tierversuchsgesuchen relevanten Fachgebieten handelt. Aktuell stehen acht Mitgliedern, die an der Universität, der ETH oder anderen forschungsnahen Institutionen tätig sind, drei Mitglieder gegenüber, die von Tierschutzorganisationen vorgeschlagen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kommissionsmitglieder jener Institution, der sie jeweils angehören, auch interessenpolitisch nahestehen. Die Kommissionsmitglieder sind somit nicht nur

¹ Zum Ganzen siehe Bolliger Gieri/Goetschel Antoine F., Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren (unter besonderer Berücksichtigung der Situation des Kantons Zürich), Schriften zum Tier im Recht, Band 3, Zürich/Basel/Genf 2011 45 ff.; Leuthold Margrith, Das Beschwerderecht innerhalb der Tierversuchskommission im Kanton Zürich, in: Schöffl Harald, Spielmann Horst, Tritthart Helmut A. et al. (Hrsg.), Forschung ohne Tierversuche 1995, Wien/New York 1995, 254-256 254 f.

Fachleute auf ihrem jeweiligen Gebiet, sondern faktisch auch Interessenvertreter. Die an den Zürcher Hochschulen oder anderen forschungsnahen Institutionen wirkenden Mitglieder sind folglich de facto Forschungsvertreter.

Die Interessen der Forschung sind in der Kommission somit deutlich stärker repräsentiert als jene des Tierschutzes. Dies hat zur Folge, dass die Forschungsvertreter die Tierschutzvertreter bei Abstimmungen stets überstimmen können. Die verschwindend kleine Zahl abgelehnter Versuchsanträge lässt darauf schliessen, dass dies in der Praxis auch tatsächlich sehr häufig vorkommt. Umgekehrt stellt die Anfechtung einer erteilten Tierversuchsbewilligung im Rahmen des Minderheits-Rekursrecht, um die Genehmigung von einer höheren Instanz auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen zu lassen, die einzige Möglichkeit der Tierschutzvertreter dar, im Bewilligungsverfahren auch gegen den Willen der Forschungsvertreter etwas auszurichten.

Aus rechtlicher Sicht ist das Forschungsübergewicht in der Kommission höchst problematisch, da sowohl die Forschungsfreiheit und die Forschungsförderung als auch der Tierschutz und der Schutz der Tierwürde verfassungsrechtlich anerkannte Interessen darstellen und Verfassungsnormen prinzipiell gleichrangig sind. Der Forschung darf folglich nicht per se ein höheres Gewicht beigemessen werden als dem Tier- bzw. dem Tierwürdeschutz. Dass die Interessen der Forschung in der Tierversuchskommission deutlich stärker vertreten sind als jene des Tierschutzes, dürfte folglich eigentlich kaum mit der Bundesverfassung vereinbar sein. Das Minderheits-Rekursrecht stellt zumindest bis zu einem gewissen Grad einen Ausgleich für dieses rechtlich äusserst fragwürdige strukturelle Ungleichgewicht zuungunsten des Tierschutzes dar. Die Abschaffung dieses Rechts würde somit die Position der in der Kommission numerisch ohnehin bereits unterlegenen Tierschutzvertreter noch weiter schwächen. Im Übrigen hat auch der bis vor Kurzem noch amtierende Gesundheitsdirektor Thomas Heiniger in der Sendung "Rundschau" des Schweizer Fernsehens vom 1. November 2017 den Vorwurf, die Tierschutzinteressen seien in der Tierversuchskommission nicht genügend vertreten, insbesondere mit Hinweis auf die Möglichkeit der Tierschutzvertreter, erteilte Bewilligungen auf dem Rechtsweg anzufechten, zurückgewiesen.

- Ohne das Minderheits-Rekursrecht gäbe es keine Möglichkeit, rechtlich fehlerhafte Bewilligungen zuungunsten der betroffenen Tiere, die sich auf einen Mehrheitsbeschluss der Tierversuchskommission stützen, anzufechten. Diesem Aspekt kommt umso grössere Bedeutung zu, als die Kommissionsmitglieder aufgrund ihrer strikten Geheimhaltungspflicht keine Möglichkeit haben, auf anderem Wege – beispielsweise durch Kontaktierung von Medien oder Tierschutzorganisationen – auf rechtliche Fehler im Rahmen der Erteilung einer Versuchsbewilligung aufmerksam zu machen.

Ohne das Minderheits-Rekursrecht bestünde somit die Gefahr, dass die Tierschutzgesetzgebung mittels Mehrheitsbeschlusses der Kommission – den die Forschungsvertreter mit ihren Stimmen alleine ohne Weiteres herbeiführen können – ausgehebelt würde. Der Zebrafinken-Fall ist ein Paradebeispiel hierfür: Nur dank des Minderheits-Rekursrechts konnte die Durchführung zweier bereits bewilligter Versuche, die den tierschutzrechtlichen Anforderungen offensichtlich nicht genügten, verhindert und die Aufhebung der erteilten Bewilligungen erwirkt werden.

- Der Tierversuchsbereich ist eine auch in rechtlicher Hinsicht äusserst komplexe Materie. Aus rechtsstaatlicher Sicht erscheint es daher sinnvoll, der unterliegenden Minderheit die Möglichkeit einzuräumen, Mehrheitsbeschlüsse bzw. die auf diesen beruhenden Verfügungen des Veterinäramts auf dem ordentlichen Instanzenweg auf ihre Rechtskonformität hin überprüfen zu lassen, falls diesbezüglich berechnete Zweifel bestehen. So hielt auch das Zürcher Verwaltungsgericht in seinem Urteil im Primatenverfahren² fest, dass es sich beim Minderheits-Rekursrecht um ein Verfahrensrecht handle, das der Kommission minderheit die Möglichkeit einräume, den Rechtsmittelbehörden formelle und materielle Kritik an der Stellungnahme der Kommission vorzutragen, ohne das besondere Gewicht der Begutachtung durch die Kommission zu relativieren.³
- Das Minderheits-Rekursrecht ist auch aus Gründen der "Waffengleichheit" von grosser Bedeutung: Während sich der Gesuchsteller gegen eine zu seinen Ungunsten ausgefallene Entscheidung auf rechtlichem Wege zur Wehr setzen kann, sind die betroffenen Tiere naturgemäss nicht selbst imstande, gerichtlich gegen die Erteilung einer Versuchsbewilligung vorzugehen. Dies sorgt von vornherein für eine Chancenungleichheit zuungunsten der Tiere, obwohl deren Leben und körperliche Unversehrtheit von der Bewilligungsentscheidung abhängt und sie somit in der Regel sogar noch stärker und unmittelbarer von dieser betroffen sind als der Antragsteller. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass den Fürsprechern der unmittelbar betroffenen Tiere auch angemessene Rechtsmittel zur Verfügung stehen.
- Dem Minderheits-Rekursrecht kommt zudem eine wichtige Präventivfunktion im Hinblick auf eine sorgfältige Gesuchsprüfung zu: Erfahrungsgemäss besteht in Konstellationen, in denen lediglich eine von zwei konkurrierenden Parteien ein Rechtsmittel ergreifen kann, die Tendenz, insbesondere in Grenzfällen zugunsten jener Partei zu entscheiden, die die Entscheidung anfechten könnte. Die Hemmschwelle, zuungunsten einer Partei zu entscheiden, die über keine Anfechtungsmöglichkeit verfügt, ist demgegenüber

² Siehe Seite 1.

³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 5. April 2017 (VB.2016.00048), E. 4.2.2.

wesentlich geringer. Die Versuchung, ein Gesuch im Zweifelsfall zu bewilligen, um den Weg des geringsten Widerstands zu beschreiten und sich nicht dem Risiko auszusetzen, von einer höheren Instanz korrigiert zu werden, wäre ohne das Minderheits-Rekursrecht somit zweifellos sehr gross.

Zudem wird die Ablehnung von Gesuchen in der Praxis schon heute jeweils deutlich besser und eingehender begründet als deren Bewilligung, da bereits unter den aktuellen rechtlichen Gegebenheiten die Wahrscheinlichkeit eines Rekurses bei der Verweigerung einer Bewilligung wesentlich höher ist als bei der Genehmigung eines Antrags (so kritisierte auch das Zürcher Verwaltungsgericht im Primatenverfahren, dass für die Meinung der Kommission zu verschiedenen für die Gesamtbeurteilung des Bewilligungsantrags relevanten Sachfragen keine nachvollziehbare Begründung vorgelegen habe⁴). Die Gewissheit, dass eine Bewilligung nicht angefochten werden könnte, hätte zur Folge, dass sich die das jeweilige Gesuch befürwortende Kommissionsmehrheit noch weniger gezwungen sähe, die Bewilligung eines Gesuchs fundiert zu begründen. Mit abnehmendem Begründungszwang sinkt jedoch fast zwangsläufig auch die Bereitschaft, die Gegenargumente sorgfältig zu prüfen und in die eigene Beurteilung mit einfließen zu lassen. Die Abschaffung des Minderheits-Rekursrechts würde folglich dazu führen, dass jene Argumente, die für eine Ablehnung eines Gesuchs sprechen, bei dessen Beurteilung durch die Kommission noch weniger Beachtung finden würden, als dies heute schon der Fall ist.

- Weiter entfaltet das Minderheits-Rekursrecht auch eine starke Präventivwirkung im Hinblick auf eine sorgfältige Ausarbeitung der Gesuche durch die Antragsteller. So werden diese durch den Umstand, dass selbst ein zunächst bewilligter Antrag durch eine Kommissionsminderheit noch einer rechtlichen Überprüfung zugeführt werden kann, in besonderem Masse dazu gezwungen, sich mit alternativen – also tierfreien – Forschungsmethoden und Refinements auseinanderzusetzen.
- Die Schweiz rühmt sich gerne, über eines der strengsten Tierschutzgesetze der Welt zu verfügen. Dann müssen sich Bund und Kantone konsequenterweise aber auch dafür stark machen, dass Entscheide von Behörden auf ihre Vereinbarkeit mit der Tierschutzgesetzgebung hin überprüft werden können – gerade in einem gesellschaftlich so kontrovers diskutierten Bereich wie jenem der Tierversuche. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb den Tierschutzvertretern der Kommission die Möglichkeit, eine Tierversuchsbewilligung im Zweifelsfall einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen, nun entzogen werden soll.

⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 5. April 2017 (VB.2016.00048), E. 4.2.5.

Entgegnungen auf mögliche Argumente der Gegner

- *Das Minderheits-Rekursrecht schadet dem Forschungsstandort Zürich.*

Tierschutz ist ein gewichtiges öffentliches Interesse. Gerade der Bereich der Tierversuche wird höchst kontrovers diskutiert. Das Minderheits-Rekursrecht stärkt das Vertrauen der Bürger in die Forschungstätigkeit im Kanton Zürich und trägt so dazu bei, dass diese in der Bevölkerung grossen Rückhalt genießt, was sich letztlich wiederum positiv auf den Forschungsstandort auswirkt.

Generell ist zudem anzumerken, dass davon auszugehen ist, dass Alternativmethoden zu Tierversuchen zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Eine stärkere Fokussierung auf diesen Bereich würde dem Forschungsstandort Zürich die Möglichkeit bieten, sich auf einem zukunftssträchtigen Gebiet gut zu positionieren. Mittel- bis langfristig könnte sich eine kontinuierliche Abkehr von der Tierversuchsforschung für den Forschungsstandort Zürich also durchaus als vorteilhaft erweisen. Nicht zuletzt ist der möglichst vollständige Ersatz von Tierversuchen durch alternative Forschungsmethoden ein in Form des Unerlässlichkeitserfordernisses festgehaltenes Ziel der Tierschutzgesetzgebung, das sich zudem auch aus dem allgemein anerkannten 3R-Prinzip (Replace, Reduce, Refine) ergibt.

Ausserdem kann das Minderheits-Rekursrecht durchaus auch zu einer verbesserten Qualität der Forschung beitragen. Zwei vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) in Auftrag gegebene Studien von Prof. Hanno Würbel, die 2016 veröffentlicht wurden, haben aufgezeigt, dass die untersuchten Tierversuchsanträge erhebliche Mängel bezüglich der Einhaltung wissenschaftlicher Qualitätskriterien aufwiesen. Überdies legten die Studien offen, dass die Tierversuchskommissionen, zu deren Aufgaben die Überprüfung der Kriterien guter Forschungspraxis gehört, den Forschenden oftmals blindlings vertrauen und in erheblichem Umfang mangelhafte Tierversuchsgesuche bewilligen. Im Falle entsprechend ungenügend kritisch vorgenommener Prüfungen durch die Gesamtkommission kann dem Minderheits-Rekursrecht eine wichtige Funktion im Bereich der Qualitätssicherung zukommen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur die drei Tierschutzvertreter, sondern sämtliche Kommissionsmitglieder vom Minderheits-Rekursrecht Gebrauch machen und somit Bewilligungen für qualitativ mangelhafte Versuche anfechten können.

Doch selbst wenn man davon ausgehen würde, dass sich das Minderheits-Rekursrecht tatsächlich negativ auf den Forschungsstandort auswirkt, würde dies die Abschaffung der Anfechtungsmöglichkeit nicht rechtfertigen. In der Konsequenz würde die Streichung des Minderheits-Rekursrechts bedeuten, dass man bereit wäre, für die Stärkung des Forschungsstandorts Zürich in Kauf zu nehmen, dass zweifelhafte Bewilligungen nicht mehr

auf ihre Vereinbarkeit mit der Tierschutzgesetzgebung hin überprüft werden könnten. Das Risiko, dass in Zürich auch Tierversuche durchgeführt würden, die nicht den tierschutzrechtlichen Anforderungen entsprächen, würde somit deutlich steigen. Zudem würde man die numerisch unterlegenen Tierschutzvertreter ihrer einzigen Möglichkeit berauben, im Bewilligungsverfahren – mittels Erwirkung eines Urteils einer unabhängigen Instanz – auch gegen den Willen der Forschungsvertreter etwas auszurichten. Dies stünde nicht nur im krassen Widerspruch zu den Beteuerungen des Kantons, dass dem Tierwohl stets höchste Priorität beigemessen werde, sondern wäre vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gleichrangigkeit von Tierschutz und Tierwürde einerseits und Forschungsfreiheit und Forschungsförderung andererseits auch in rechtlicher Hinsicht höchst fragwürdig.

- *Das Minderheits-Rekursrecht kann von den Tierschutzvertretern dazu genutzt werden, Forschungsprojekte über Jahre mit kostspieligen Verfahren zu blockieren und so die Forschung in Zürich auszubremsen.*

Vom Rekursrecht wurde bislang nur mit grösster Zurückhaltung Gebrauch gemacht. Insgesamt wurden seit dessen Einführung vor 27 Jahren erst zehn Rekurse im Zusammenhang mit Tierversuchsbewilligungen eingereicht, (wobei einige davon sachlich miteinander verknüpft waren), zwei davon von der Gesamtkommission. Sieben der zehn Rekurse betrafen Versuchsvorhaben mit Primaten. Diese sind in der Gesellschaft besonders umstritten, weshalb es jeweils durchaus einem Anliegen der Bevölkerung entsprochen haben dürfte, die Fälle einer genaueren rechtlichen Betrachtung zu unterziehen. In zwei Fällen ging es um zwei offensichtlich fehlerhafte Bewilligungen für Versuche mit Zebrafinken, die nach Eingang der Rekurschrift vom Veterinäramt wieder zurückgezogen wurden.⁵ Ein Rekurs ist momentan hängig, weshalb hierzu keine näheren Angaben gemacht werden können.

Die Kommission bzw. die Tierschutzvertreter haben ihr Rekursrecht also stets nur dann wahrgenommen, wenn sich eine rechtliche Überprüfung der Bewilligung des Veterinäramts tatsächlich aufdrängte. Noch nie wurde eine Bewilligung angefochten, um ein Versuchsvorhaben durch ein aussichtsloses Verfahren mutwillig zu verzögern. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass sich dies in Zukunft ändern wird – zumal die Rekurs- und Beschwerdeverfahren für die Rekurrenten bzw. Beschwerdeführer jeweils mit sehr grossem Aufwand verbunden sind.

⁵ Siehe auch Seite 1.

- *Das Minderheits-Rekursrechts schadet der Rechtssicherheit.*

Wird eine Bewilligung für einen Tierversuch erteilt, beginnt eine 30-tägige Rechtsmittelfrist zu laufen, während der die legitimierten Parteien Rekurs ergreifen können. Erst wenn diese Frist ungenutzt verstrichen ist, wird die Bewilligung rechtskräftig. Der Ablauf ist somit klar geregelt und entspricht jenem eines normalen Bewilligungsverfahrens, wie es auch in anderen Bereichen üblich ist. Die Rechtssicherheit ist also keineswegs gefährdet.

- *In den Tierversuchskommissionen der anderen Kantone besteht auch kein Rekursrecht für die unterlegene Minderheit. Weshalb sollte ausgerechnet in Zürich ein solches Instrument erforderlich sein?*

Tatsächlich verfügt die unterlegene Minderheit der Tierversuchskommission in keinem anderen Kanton über ein Rekurs- oder Beschwerderecht. Die oben dargelegten Argumente zeigen jedoch klar auf, dass es vielmehr angezeigt wäre, ein solches Minderheits-Rekursrecht auch in den anderen kantonalen Tierversuchskommissionen einzuführen (oder der Vertretung der Tierschutzinteressen auf andere Weise mehr Gewicht zu verleihen), statt dieses im Kanton Zürich nun abzuschaffen. In anderen Kantonen bestehende Vollzugsdefizite dürfen nicht die Messlatte bilden. Der Kanton Zürich sollte die Vorreiterrolle, die er diesbezüglich innehat, nicht aufgeben.

Kontakt: Verein Koordination Kantonaler Tierschutz Zürich KKT, info@kktzh.ch

Website: <https://www.kktzh.ch>