

**Botschaft
über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen
Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»**

vom 30. Januar 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1984 P 84.494 Versuchstierzuchten. Kantonale Aufsicht
(N 14. 12. 84, Nebiker)

1985 P 85.424 Tierschutzkommissionen. Erweiterung
(N 21. 6. 85, Weder-Basel)

1985 P 85.377 Tierschutzverordnung. Revision (N 21. 6. 85, Wick)

1986 P 85.956 Tierschutz. Revision der Verordnung (N 21. 3. 86, Carobbio)

1987 P 86.135 Tierschutzgesetz und -verordnung (N 20. 3. 87, Weder-Basel)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Januar 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Inhalt der Initiative bildet ein neuer Artikel 25^{ter} BV. Danach wären Tierversuche in der Schweiz grundsätzlich verboten, wobei aber unerlässliche Tierversuche im Rahmen der gesetzlich festzulegenden Ausnahmen weiterhin zulässig wären. Einschränkende Randbedingungen und ein Verbandsbeschwerderecht für Tierschutzorganisationen sollen bewirken, dass unnötige Versuche unterbleiben, und zur Forschung nach Alternativmethoden zu Tierversuchen anhalten. Im Fall einer Annahme der Verfassungsänderung wären Tierversuche nicht sofort verboten. Der Gesetzgeber müsste innert fünf Jahren die zulässigen Ausnahmen vom Verbot festlegen.

Nach dem geltenden Tierschutzgesetz vom 9. März 1978, das seit Mitte 1981 in Kraft ist, sind Tierversuche nicht grundsätzlich verboten. Sie sind indessen auf das «unerlässliche Mass» zu beschränken. Dabei dürfen Versuche, die dem Tier Schmerzen bereiten, es in schwere Angst versetzen oder sein Allgemeinbefinden erheblich beeinträchtigen, nur mit einer kantonalen Bewilligung durchgeführt werden. Die Tierschutzgesetzgebung will Tierversuche möglichst weitgehend reduzieren und verfolgt damit letztlich dasselbe Ziel wie die Initiative. Nach dem heutigen Wissensstand kann jedoch in vielen Bereichen der chemisch-pharmazeutischen, medizinischen und biologischen Forschung sowie in der Produktesicherung nicht auf Tierversuche verzichtet werden.

In den letzten Jahren sind dennoch spürbare Verbesserungen erzielt worden. Zu erwähnen sind etwa:

- die neugefassten Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über die Ermittlung der akuten Toxizität und über den Augenreiztest,*
- die Anpassung der Registrierungsrichtlinien für Arzneimittel der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS),*
- die Änderung der Giftverordnung betreffend die Beurteilung der Toxizität bei der Einteilung in Giftklassen,*
- der Rückgang der Tierversuche um 35 Prozent zwischen 1983 und 1987,*
- die Verbesserungen in der Versuchstierhaltung durch neugestaltete Käfige und Ausläufe,*
- die intensivierete Erforschung von Alternativmethoden zum Tierversuch mit Unterstützung des Bundes, der Industrie und von Tierschutzorganisationen.*

Dem Ziel der Initiative kann grundsätzlich zugestimmt werden; um es zu erreichen, bedarf es jedoch keiner neuen Verfassungsbestimmung. Die weiteren im Verfassungsartikel vorgeschlagenen Einschränkungen liessen sich durch Änderungen im Tierschutzgesetz und teilweise in der Tierschutzverordnung erreichen, soweit sie als sachlich geboten erscheinen. Eine drastische Reduktion der Tierversuche innert kurzer Zeit hätte jedoch negative Auswirkungen auf die Forschung und die Wirtschaft. Sie muss vermieden werden.

Das geforderte Verbandsbeschwerde- und -klagerecht käme, von der grundsätzlichen Interessenlage her betrachtet, zwar für den Bereich des Tierschutzes ebenso in Frage wie in jenem des Natur- und Heimatschutzes, wo es bereits verankert ist. Es sind jedoch keine konkreten Missstände bekannt, welche die Einführung des Verbandsbeschwerderechts zu deren Beseitigung nahelegen würden. Zudem hätte dieses Instrument verschiedene Nachteile. Die Industrie liefe Gefahr, dass Unberechtigte Kenntnis von Forschungsgeheimnissen erhielten. Die Forschung könnte durch missbräuchliche Beschwerdeführung verzögert werden. Es würde mehr administrativen Aufwand geben. Tierversuchsfragen würden durch Juristen, die auf diesem Gebiet nicht fachkundig sind, beurteilt.

Die heutigen rechtlichen Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem Tierschutzgesetz sind ausreichend, um den Tierschutzgedanken zu verwirklichen. Auch ohne Verbandsbeschwerdemöglichkeit hat das Gesetz bewirkt, dass Tierversuche in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen sind. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen sei und dass sich zurzeit eine Änderung des Tierschutzgesetzes nicht aufdrängt.

Botschaft

1 Die Initiative

11 Wortlaut der Initiative

Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 25^{ter} (neu)

¹ Tierversuche, welche einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, sind auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

² Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Ausnahmen von diesem Verbot. Bewilligungen für Tierversuche, welche weder für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens noch für die Heilung oder Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben, dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung erteilt werden.

³ Diese Gesetzgebung hat zum Ziel, Tierversuche erheblich und laufend einzuschränken. Sie enthält Bestimmungen namentlich auch über:

- a. Reduktion, Verbesserung und Ersatz von Tierversuchen;
- b. die Förderung versuchstierfreier Alternativmethoden;
- c. die Bewilligungspflicht für Tierversuche an gewissen wirbellosen Tieren;
- d. die obligatorische umfassende Tierbestandeskontrolle für Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen, und ferner für Versuchstierhaltungen;
- e. die Informationspflicht der Behörden und der Institute, Laboratorien und Versuchstierhaltungen gemäss Buchstabe d;
- f. das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht gegenüber Bundes- und Kantonsbehörden, das den Organisationen, welche sich nach ihren Statuten mit Tierschutz befassen, zusteht;
- g. Einrichtung und Betrieb einer für die Verwirklichung der in den Absätzen 2 und 3 enthaltenen Bestimmungen geeigneten Dokumentationsstelle.

⁴ Das Bundesrecht ist periodisch, mindestens alle fünf Jahre gemäss den Absätzen 1–3 dem neuesten Stand von Wissenschaft, Forschung und Technik anzupassen.

⁵ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

II

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 25^{bis} Abs. 2 Bst. d

- d. die Eingriffe am lebenden Tier;

III

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 19 (neu)

Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Annahme von Artikel 25^{ter} der Bundesverfassung werden bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetzgebung sämtliche Tierversuche gemäss Artikel 25^{ter} Absatz 1 der Bundesverfassung verboten.

12 Zustandekommen

Der Schweizer Tierschutz (STS) reichte am 30. Oktober 1986 die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» ein. Mit Verfügung vom 22. Januar 1987 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 130 175 (von 137 093 eingereichten) gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustandegekommen ist (BBl 1987 I 687).

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel, welche das Initiativkomitee, bestehend aus 16 Mitgliedern des STS, ermächtigt, die Initiative mit einfacher Mehrheit vorbehaltlos zurückzuziehen.

Die Übersetzungen des Initiativtexts waren vor dem Beginn der Unterschriftensammlung von den Sprachdiensten der Bundeskanzlei bereinigt worden (BBl 1985 I 1250; FF 1985 I 1231; FF[j] 1985 I 1077).

13 Gültigkeit

131 Einheit der Form

Eine Initiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV). Mischformen sind nach Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) unzulässig.

Die vorliegende Initiative ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

132 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

Die vorliegende Initiative bezieht sich nur auf die Frage des grundsätzlichen Verbots von Tierversuchen und der durch Bundesgesetz zu bestimmenden Ausnahmen von diesem Verbot. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

14 Ziele

Die Initianten begannen am 14. Mai 1985, rund ein halbes Jahr vor der Volksabstimmung über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion», mit der Unterschriftensammlung. Jene Initiative der Helvetia Nostra hätte bei einer Annahme von einem Tag auf den andern ein sofort wirksames Verbot für Tierversuche in der Schweiz gebracht (vgl. Ziff. 25).

Der Schweizer Tierschutz verhielt sich damals gegenüber dieser radikalen Initiative zurückhaltend bis ablehnend, weil er sich bewusst war, dass es immer noch Forschungsgebiete und Prüfverfahren gibt, bei denen heute und auf absehbare Zeit nicht auf Tierversuche verzichtet werden kann. Er teilte offenbar die Auffassung, dass die Annahme der Initiative der Helvetia Nostra die Vivisektion nicht abgeschafft, sondern eher zu einer Verlagerung der Tierversuche ins Ausland geführt und das langfristige Ziel, möglichst von Tierversuchen wegzukommen, in Frage gestellt hätte.

Die vorliegende Initiative sollte daher als realistische Alternative einen – nach Ansicht des Schweizer Tierschutzes – gangbaren Weg aufzeigen, um die Tierversuche soweit möglich schrittweise einzuschränken, ohne dass in Gebieten darauf verzichtet werden müsste, wo es noch nicht ohne sie geht. Durch das Grundkonzept – generelles Verbot mit der Möglichkeit, Ausnahmen zu bewilligen – werden die moralisch-ethische Grundhaltung und das strategische Endziel ausgedrückt. Im Rahmen der gesetzlich bewilligten Ausnahmen dürften unerlässliche Tierversuche weiterhin durchgeführt werden. Die Randbedingungen für die Zulassung der Tierversuche bewirkten einen ständigen Druck in Richtung der Erforschung von Alternativmethoden zum Tierversuch und deren Einführung in der Praxis. Die Verbandsbeschwerde würde es ermöglichen, die Vollzugspraxis der Behörden durch eine höhere Instanz neutral zu überprüfen und durch grundlegende Präjudizien abzusichern.

2 Ausgangslage

21 Die geltenden Vorschriften über Tierversuche

Das Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455) und die Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV; SR 455.1) sind seit 1. Juli 1981 in Kraft.

Das Tierschutzgesetz ist nur auf Wirbeltiere anwendbar (Art. 1 Abs. 2 TSchG) und bestimmt als zentralen Grundsatz (Art. 2 Abs. 3 TSchG): «Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen oder es in Angst versetzen». Tierversuche (das heisst nach Art. 12 TSchG «Massnahme, 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») sind nicht grundsätzlich verboten. Aber, «bewilligungspflichtige Tierversuche sind auf das unerlässliche Mass zu beschränken» (Art. 14 Abs. 1 TSchG). Eine Bewilligung ist erforderlich für «Tierversuche, die dem Versuchstier Schmerzen bereiten, es in schwere Angst versetzen oder sein Allgemeinbefinden erheblich beeinträchtigen» (Art. 13 TSchG).

Für das Erteilen von Bewilligungen sind die Kantone zuständig. Sie müssen dabei in zwei Richtungen Einschränkungen beachten. Einmal können Bewilligungen nur den wissenschaftlichen Leitern von Instituten oder Laboratorien erteilt werden (Art. 14 Abs. 2 TSchG), die hinsichtlich Personal, Einrichtungen und Tierhaltung den Anforderungen nach Artikel 15 TSchG entsprechen. Sodann können Tierversuche nur für die in Artikel 14 Absatz 2 Buchstaben a–e genannten Zwecke bewilligt werden. Dabei muss die Bewilligungsbehörde insbesondere prüfen (Art. 61 Abs. 4 TSchV), ob:

- der Tierversuch zum Erreichen des Versuchsziels unerlässlich ist oder ob er sich durch andere Verfahren ersetzen lässt,
- der Versuch methodisch tauglich konzipiert ist,
- der Versuch nicht mit niedrigeren Tierarten durchgeführt werden kann,
- die vorgesehene Zahl der Tiere für den Versuch nötig ist.

Die allgemeinen Tierhaltungsvorschriften (Art. 1–7, 11, Anhänge 1 und 2 TSchV) gelten grundsätzlich auch für Versuchstiere (Art. 58 TSchV). Abweichungen sind nur zulässig, soweit sie für den Versuch nötig und bewilligt sind; sie sollen so kurz wie möglich dauern. Artikel 59 und Anhang 3 TSchV regeln Besonderheiten der Versuchstierhaltung.

Die Vorschriften über Tierversuche sollen sicherstellen, dass nach dem Grundsatz «so wenig wie möglich» unnötige Tierversuche unterbleiben und die unerlässlichen Tierversuche entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unter grösstmöglicher Schonung der verwendeten Tiere und mit möglichst wenigen Tieren durchgeführt werden.

22 Die Gesundheits- und Umweltschutzgesetzgebung

Für die Prüfung und Zulassung von Stoffen, welche die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden oder die Umwelt belasten können, sind im In- und Ausland teilweise Tierversuche vorgeschrieben, oder sie werden vorausgesetzt. Dies betrifft namentlich Heilmittel für die Human- und Tiermedizin, Zusatzstoffe für Lebensmittel, Agro- und Industriechemikalien sowie im Haushalt- und Freizeitbereich verwendete Produkte. Soweit zur Prüfung solcher Stoffe Tierversuche nötig sind, werden sie durch die Tierschutzgesetzgebung erfasst, und sie sind nur im Rahmen der einschränkenden Bedingungen zulässig.

Die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) hält in ihren *Registrierungs-Richtlinien für Arzneimittel der Humanmedizin*^{1)*)} vom 16. Dezember 1977 in der Fassung vom 23. Mai 1985 fest, dass für Untersuchungen am Tier die massgebenden Tierschutzvorschriften befolgt werden müssen. Bezüglich der Ermittlung der akuten Toxizität schreiben sie vor, dass die Prüfung an möglichst niedrigen Tierarten oder, wo immer möglich, mit Alternativmethoden zum Tierversuch durchgeführt wird. Dabei genügt es in den meisten Fällen, die approximative Letaldosis zu ermitteln, das heisst es wird der approximative LD-50-Test akzeptiert, für den Versuche mit wenigen Tieren ausreichen.

*) Die Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft.

Auch die *Registrierungs-Richtlinien für Tierarzneimittel*²⁾ vom 13. Mai 1982 in der Fassung vom 22. Mai 1986 halten ausdrücklich fest, dass zur Beurteilung der akuten Toxizität die Ergebnisse geeigneter Versuche an isolierten Organen, Zellkulturen, Enzymen usw. heranzuziehen und die LD 50 approximativ zu bestimmen sei.

Die Kontrolle und Prüfung der *Sera und Impfstoffe* für die Verwendung am Menschen wird gestützt auf das Epidemien-gesetz vom 18. Dezember 1970 (SR 818.101) durch den Bundesratsbeschluss vom 17. Dezember 1931 (SR 812.111) geordnet. Die Sera und Impfstoffe für den tierärztlichen Gebrauch werden gestützt auf das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40) nach der Verordnung des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 1. Mai 1974 (SR 916.445.2) kontrolliert und geprüft.

Im Schweizerischen Arzneibuch (*Pharmacopoea Helvetica*), 7. Ausgabe, sind auch die Vorschriften der *Europäischen Pharmakopöe* integriert. Diese fordert bei einer Reihe von Immunsereen, Vakzinen und sonstigen Medikamenten biologische Prüfungen an Tieren zur Bestimmung der Wirksamkeit oder Toxizität. Seltener werden Tierversuche zur Identifikation, zur Bestimmung der Inaktivierung oder der Sicherheit vor Fehl- oder Überreaktionen gefordert. Als schweizerische Anforderung wird unter anderem zusätzlich eine biologische Bestimmung von Vitamin D mit Ratten aufgeführt. In einigen Sonderfällen werden auch biologische Prüfungen auf pyrogene (fiebererregende) Stoffe vorgesehen.

Im Rahmen der *Giftgesetzgebung* werden Gifte nach Artikel 4 der Giftverordnung vom 19. September 1983 (SR 814.801) aufgrund ihrer Gesamtgefährlichkeit in fünf Giftklassen eingeteilt. Grundlage für die Einteilung bilden die «an wenigen Tieren, in der Regel an der Ratte, ermittelten akut-oralen Letaldosen». Auf diese Weise konnte die für einen Versuch zur Ermittlung des LD-50-Werts benötigte Zahl der Tiere von 50 auf fünf reduziert werden. Die Prüfung kann also gemäss den revidierten OECD-Richtlinien für die Prüfung von chemischen Produkten mit einer reduzierten Zahl von Tieren durchgeführt werden. Auch die Prüfung der Reizwirkung von Stoffen kann nach den OECD-Richtlinien mittels eines überarbeiteten Augenreiztests mit einer reduzierten Zahl von Tieren durchgeführt werden.

Gegenwärtig kann jedoch bei der Prüfung der akuten und der chronischen Toxizität sowie der Reiz- und Ätzwirkung von Stoffen nicht generell auf Tierversuche verzichtet werden, da nicht für alle Fälle ausreichend erprobte Ersatzmethoden zur Verfügung stehen³⁾. Indessen können fast alle Einteilungen in eine Giftklasse mit Hilfe der toxikologischen Daten-Bibliothek durchgeführt werden. Daher braucht es trotz der Verwendung von vielen toxikologischen Daten erfahrungsgemäss nur in etwa 2,5 Prozent der Fälle neue Tierversuche.

Im Rahmen der *Lebensmittelgesetzgebung* werden die zulässigen Höchstkonzentrationen für Zusatzstoffe (z. B. Nitrit in Fleischwaren, Sulfit in Wein), Inhaltsstoffe und Fremdstoffe (z. B. Schwermetalle, Pestizide, Antibiotika) unter anderem nach toxikologischen Gesichtspunkten festgesetzt. Auch Gebrauchsgegenstände (z. B. Lebensmittelverpackungen, Kinderspielzeuge, kosmetische Mittel) dürfen aufgrund ihrer chemischen Zusammensetzung nicht gesundheitsgefährdend sein. Gewisse Beurteilungsdaten können heute teilweise noch nicht gänz-

lich ohne Tierversuche ermittelt werden. Indessen sind auch hier nach den OECD-Richtlinien die Untersuchungen mit einer reduzierten Zahl von Tieren durchzuführen.

Bei *kosmetischen Mitteln* (vgl. zur Definition Art. 467 der Lebensmittelverordnung; SR 817.02), die aus Gemischen von seit langem bekannten Substanzen bestehen, kann ihre Eignung beispielsweise für die Hautpflege ohne spezielle Versuche abgeschätzt werden. Da in diesen Fällen Untersuchungen über die akute orale Toxizität der Rohstoffe in der Regel bereits vorliegen, kann die akute orale Toxizität des gebrauchsfertigen kosmetischen Mittels rechnerisch aus den Werten für die Rohstoffe ermittelt werden. Es bedarf dann keiner neuen Tierversuche⁴⁾.

Im Rahmen der *Umweltschutzgesetzgebung* sieht die Verordnung vom 9. Juni 1986 über umweltgefährdende Stoffe (StoV; SR 814.013) vor, dass der Hersteller eines Stoffes dessen Umweltverträglichkeit beurteilen muss. Reichen die vorhandenen Unterlagen nicht aus, so muss er entsprechende Versuche, unter Umständen auch Tierversuche, durchführen. In diesem Zusammenhang sind es vor allem Untersuchungen mittels Fischen und Vögeln.

23 Testrichtlinien der OECD

Im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde im Hinblick auf eine möglichst weitgehende Anerkennung der bei der Anmeldung von Chemikalien einzureichenden Unterlagen eine Sammlung von anerkannten Testmethoden zusammengestellt. Versuchsdaten, die gemäss diesen Methoden und unter gleichzeitiger Beachtung der OECD-Prinzipien für gute Laborpraxis erarbeitet wurden, müssen von allen Zulassungsbehörden als Grundlage für die Risikobeurteilung akzeptiert werden. Hersteller, die für den Export produzieren, richten sich daher in der Praxis nach den OECD-Testmethoden, da diese gewährleisten, dass die Versuche im Ausland nicht wiederholt werden müssen. Die Ausarbeitung harmonisierter Testmethoden stellt somit nicht nur einen Beitrag zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse dar, sondern führt global gesehen auch zu einer Reduktion der für Tierversuche benötigten Versuchstiere.

Die *Richtlinien für die Prüfung chemischer Stoffe* sind in einer periodisch ergänzten Loseblattsammlung zusammengefasst. Die Richtlinien Nummern 401 und 402 betreffend die Ermittlung der akuten Toxizität sowie die Richtlinie Nummer 405 betreffend die Ermittlung der Reizwirkung sind am 24. Februar 1987 revidiert worden. Sie lassen nun Versuche mit einer stark reduzierten Zahl von Tieren zu.

Heute ist daher der klassische LD-50-Test⁵⁾, bei welchem die zu prüfenden Substanzen in verschiedenen Dosierungen je fünf männlichen und weiblichen Tieren pro Dosis verabreicht werden mussten, um anschliessend die Wirkung zu beobachten und die Zahl der gestorbenen Tiere zu registrieren, nicht mehr vertretbar. Für den Augenreiztest⁶⁾, das heisst die Reizprüfung am Kaninchenauge, werden weniger Tiere vorgeschrieben, und die Zahl der Fälle, in denen darauf verzichtet werden kann, ist erweitert worden.

Die Kantone sollen nach den Richtlinien des Bundesamtes für Veterinärwesen Tierversuche, die über den von den OECD-Richtlinien gesteckten Rahmen hinausgehen, nicht bewilligen. In diesem Rahmen sind auch Tierversuche für ausländische Auftraggeber vertretbar; sie sind jedoch abzulehnen, wenn sie der Erfüllung übertriebener ausländischer Anforderungen dienen oder wenn untaugliche und überholte Methoden angewendet werden sollen⁷⁾.

24 Vergleich mit den Verhältnissen im Ausland

Die Verhältnisse im Ausland sind in Ziffer 23 der Botschaft von 1984 zur Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» (vgl. Ziff. 25 der vorliegenden Botschaft) einlässlich dargestellt worden. Seit 1984 sind im Ausland keine grundsätzlichen Neuerungen zu verzeichnen. Nachzutragen sind die nachfolgend erwähnten Veränderungen.

Das *Fürstentum Liechtenstein* hat im neuen Tierschutzgesetz vom 20. Dezember 1988 wie bisher ein grundsätzliches Verbot für belastende Tierversuche vorgesehen, von welchem jedoch durch die Regierung Ausnahmen zugelassen werden können.

Die *Bundesrepublik Deutschland* hat 1986 in einer Änderung des Tierschutzgesetzes verschiedene Vorschriften präziser und differenzierter formuliert. So sind nun unter anderem Tierversuche verboten für die Entwicklung von militärischem Gerät sowie (mit Ausnahmemöglichkeiten), von Tabakerzeugnissen, Waschmitteln und dekorativen Kosmetika. In den Betrieben sind Tierschutzbeauftragte nötig, und Kommissionen beurteilen die Tierversuchsgesuche. Soweit aufgrund gesetzlicher Vorschriften und von Vorschriften der EG Tierversuche durchgeführt werden müssen (namentlich zur Registrierung von Heilmitteln und chemischen Produkten), ist wie bisher keine spezielle Bewilligung erforderlich.

Die Tierschutzgesetzgebung der *Schweiz* erscheint, verglichen mit dem Ausland, nach wie vor als streng. Sie ist namentlich griffiger im Vollzug, weil sie, anders als im Ausland vielfach üblich, nicht nur Richtlinien enthält, sondern, neben den allgemeinen Bestimmungen, verbindliche minimale Flächen- und Raummasse für die Versuchstierhaltung vorschreibt⁸⁾. Auch für Versuche im Hinblick auf die amtliche Registrierung von Stoffen ist eine Bewilligung erforderlich.

Vom *Europarat* ist 1986 nach mehrjährigen Verhandlungen das «Europäische Übereinkommen zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere» zur Unterzeichnung und Ratifizierung aufgelegt worden. Dieses Übereinkommen ist bisher von elf Staaten und von der EG unterzeichnet worden. Davon haben Norwegen und Schweden die Konvention bereits ratifiziert.

Die Konvention enthält Bestimmungen über die Durchführung von Tierversuchen und die Versuchstierhaltung, namentlich über die Unterbringung und Pflege der Versuchstiere. Auf die Durchführung von Tierversuchen soll verzichtet werden, wenn eine andere Methode befriedigende Ergebnisse ergibt und praktisch durchführbar ist. Die Regelung der Einzelheiten des Bewilligungsverfahrens für Tierversuche bleibt den Vertragsstaaten überlassen. Hingegen ist

eine europäische Statistik über die Zahl der verwendeten Versuchstiere vorgesehen.

Im Konflikt zwischen den Interessen des Menschen und jenen der Tiere geht die Konvention einen Mittelweg. Sie sucht auch in bezug auf die Forderungen der verschiedenen bei der Ausarbeitung beteiligten Staaten den Kompromiss. In verschiedenen Bereichen geht sie weniger weit als die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung. Sie bildet im gesamteuropäischen Rahmen einen beträchtlichen Fortschritt, namentlich mit Blick auf jene Staaten, die noch keine Vorschriften über Tierversuche kennen. Den Vertragsparteien steht es frei, strengere Regelungen zum Schutz der Tiere zu erlassen. Nachdem im Bundesamt für Veterinärwesen 1988 die Voraussetzungen für die künftige Erstellung der detaillierten Statistik geschaffen werden konnten, steht einer Genehmigung der Konvention durch die Schweiz nichts mehr entgegen.

Für die EG ist die Richtlinie des Rates vom 24. November 1986⁹⁾ zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere massgebend. Diese Richtlinie enthält umfassende Vorschriften über die Durchführung von Tierversuchen und die Haltung von Versuchstieren. Die Bestimmungen entsprechen im wesentlichen jenen des Europäischen Übereinkommens zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere.

25 Volksinitiativen zur Abschaffung der Tierversuche

Die *Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion»* vom 17. September 1981 forderte einen neuen Artikel 25^{ter} BV mit folgendem Wortlaut: «Die Vivisektion an Wirbeltieren sowie grausame Tierversuche sind in der ganzen Schweiz verboten.»

In der *Botschaft vom 30. Mai 1984*¹⁰⁾ stellte der Bundesrat den Gesamtzusammenhang, in welchem die Problematik der Tierversuche gesehen werden muss, einlässlich dar (vgl. insbesondere die Ziff. 21, 3, 6 und 7). Die grundsätzlichen Ausführungen von damals haben grösstenteils auch heute noch Gültigkeit. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen sei und dass sich eine Änderung des Tierschutzgesetzes nicht aufdränge.

Die eidgenössischen Räte folgten dem Antrag des Bundesrats nach zum Teil kontroverser Diskussion mit grosser Mehrheit. Im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1985¹¹⁾ über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» empfahlen sie Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen. Nach einem von Befürwortern und Gegnern der Initiative mit grossem Einsatz bestrittenen Abstimmungskampf ist die Initiative schliesslich am 1. Dezember 1985 vom Volk mit 459 385 Ja gegen 1 099 122 Nein im Verhältnis 3:7 und von allen Ständen verworfen worden¹²⁾.

Eine weitere *Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche und der Vivisektion»*, für die am 3. Dezember 1985¹³⁾ mit der Unterschriftensammlung begonnen wurde, ist nicht zustande gekommen¹⁴⁾.

26 **Parlamentarische Vorstösse**

Seit der Abstimmung über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» am 1. Dezember 1985 wurden zwölf parlamentarische Vorstösse zu Tierschutzfragen eingereicht; zehn davon betrafen Tierversuche. Sämtliche Vorstösse verlangten eine Verschärfung der Vorschriften oder eine strengere Bewilligungspraxis für Tierversuche.

Gegenwärtig sind noch neun *Postulate* zu Tierschutzfragen hängig.

Das Postulat 83.388 Ziegler-Solothurn vom 16. März 1983 «*Tierversuche. Dokumentationsstelle*» (N 24. 6. 83) fordert eine zentrale Dokumentationsstelle über die mit Tierversuchen erzielten Ergebnisse und eine Meldepflicht über die Ergebnisse abgeschlossener Tierversuche. Mit der Errichtung einer Dokumentations- und Beratungsstelle über Alternativmethoden zu Tierversuchen im Bundesamt für Veterinärwesen wird dieses Postulat im wesentlichen erfüllt.

Das Postulat 84.494 Nebiker vom 17. September 1984 «*Versuchstierzuchten. Kantonale Aufsicht*» (N 14. 12. 84) fordert für Betriebe zur Zucht von Versuchstieren eine Bewilligung und eine verstärkte Aufsicht der Kantone. Die Kantone haben im Rahmen ihres Vollzugauftrags bereits heute die Möglichkeit (und die Pflicht, falls ein besonderer Anlass besteht), Zuchtbetriebe regelmässig zu kontrollieren. Von einer formellen Bewilligung ist darüber hinaus keine wesentliche Auswirkung auf das Los der Tiere zu erwarten.

Das Postulat 85.377 Wick vom 13. März 1985 «*Tierschutzverordnung. Revision*» (N 21. 6. 85) fordert eine Änderung der Tierschutzverordnung zur Stärkung der Position der Tierversuchskommissionen in den Kantonen. Insbesondere sollen alle Bewilligungsgesuche der Kommission vorgelegt werden; die Kommission soll selber über Gesuche entscheiden und Zweifelsfälle der Eidgenössischen Kommission zur Begutachtung unterbreiten können. Die Anliegen des Postulats werden durch die Kantone teilweise bereits berücksichtigt. Der geforderte Eingriff ins kantonale Verfahrensrecht erscheint daher nicht gerechtfertigt. Das aus Bundessicht zweckmässige Vorgehen kann den Kantonen im Rahmen von Richtlinien nahegelegt werden.

Das Postulat 85.379 Eppenberger-Nessler vom 13. März 1985 «*Tierschutzgesetz. Vollzugsvorschriften*» (N 21. 6. 85) fordert eine Änderung des Tierschutzgesetzes, um ein Behördenbeschwerderecht der kantonalen Tierversuchskommissionen und ein Verbandsbeschwerde- und -klagerecht der gesamtschweizerischen Organisationen, die sich mit Tierschutz befassen, einzuführen. Die Forderungen des Postulats sind auch Gegenstand der vorliegenden Initiative. Das weitere Vorgehen wird also vom Entscheid über diese Initiative abhängen.

Das Postulat 85.424 Weder-Basel vom 22. März 1985 «*Tierschutzkommission. Erweiterung*» (N 21. 6. 85) fordert eine Erweiterung der eidgenössischen und der kantonalen Tierversuchskommissionen durch praktizierende Ärzte und Ethiker. Die Rechtsgrundlagen für eine zweckmässige Zusammensetzung der Tierversuchskommissionen sind vorhanden. Eine weitergehende Präzisierung im Bundesrecht erscheint nicht angebracht.

Das Postulat 85.956 Carobbio vom 12. Dezember 1985 «*Tierschutz. Revision der Verordnung*» (N 21. 3. 86) fordert ein Verbot der auf Tierversuchen basierenden

LD-50-Tests und Draize-Tests sowie die Aufnahme neutraler Fachleute und Vertreter von Tierschutzorganisationen in die kantonalen Kontrollorgane. Die Ziele des Postulats konnten im Rahmen der OECD-Richtlinien (vgl. Ziff. 23) im wesentlichen erreicht werden. Der Einbezug von Vertretern von Tierschutzorganisationen in den kantonalen Vollzug ist in den Kantonen möglich. Eine bundesrechtliche Vorschrift ist nicht angebracht.

Das Postulat 86.135 Weder-Basel vom 11. Dezember 1986 «*Tierschutzgesetz und -verordnung*» (N 20. 3. 87) fordert ein Verbot von Tierversuchen, die rein kommerziellen Zwecken dienen, sowie die Verpflichtung zur Anwendung und Entwicklung von Alternativmethoden. Soweit die Forderungen des Postulats nicht bereits nach der geltenden Tierschutzgesetzgebung erfüllt werden müssen, erscheinen sie als nicht realisierbar.

Das Postulat 86.535 Günter vom 20. Juni 1986 «*Tierexperimentatoren. Schulung in alternativen Methoden*» (N 9. 10. 86) fordert einen offiziellen Ausweis für Personen, die berechtigt sind, Tierversuche durchzuführen, sowie die Verpflichtung zur Vermittlung von Kenntnissen über Alternativmethoden zu Tierversuchen im Rahmen der Ausbildung. Die Möglichkeiten einer Realisierung mit substanziellen Auswirkungen erweisen sich als wenig verheissungsvoll. Von einem Ausweis sind kaum nachhaltige Wirkungen zu erwarten.

Das Postulat 87.329 Weder-Basel vom 10. März 1987 «*Statistiken über Tierversuche*» (N 19. 6. 87) fordert eine detailliertere jährliche Statistik über Tierversuche. Diese Forderung wird aufgrund des Europäischen Übereinkommens zum Schutz der für Tierversuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere (vgl. Ziff. 24) im wesentlichen erfüllt werden.

Die Motion 87.591 (Oehen) – Weder-Basel vom 8. Oktober 1987 «*Ersatz der Tierversuche. Gesetzliche Grundlagen*» (noch nicht überwiesen) fordert die nötigen Gesetzesänderungen, um die Abschaffung der Tierversuche zu ermöglichen. Die Inhalt der vorgeschlagenen Motion bildende Forderung ist auf absehbare Zeit nicht realisierbar.

27 Bestrebungen in den Kantonen

Im Kanton *Bern* ist am 11. März 1985 das Einführungsgesetz zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz in der Volksabstimmung verworfen worden, wohl wesentlich deshalb, weil das Gesetz das Verbandsbeschwerderecht für Tierschutzorganisationen nicht vorsah. Das Vernehmlassungsverfahren von 1987 über den Entwurf eines Tierschutzgesetzes, welcher drei Varianten für die Ausgestaltung eines Verbandsbeschwerderechts zur Diskussion stellte, ergab keinen Konsens über das weitere Vorgehen. Der Regierungsrat hat daher im März 1988 beschlossen, zunächst das Ergebnis der Auseinandersetzung um die vorliegende Initiative abzuwarten.

Im Kanton *Zürich* ist am 23. Februar 1988 eine Volksinitiative eingereicht worden, die den ausgearbeiteten Entwurf eines kantonalen Tierschutzgesetzes enthält. Zu den Kernpunkten dieses Gesetzesentwurfs gehört das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht für Tierschutzorganisationen.

3 Beurteilung der heutigen Situation und der künftigen Entwicklung

31 Umfang der Tierversuche

Bewilligungspflichtige Tierversuche werden in der Schweiz in erster Linie in der chemisch-pharmazeutischen Industrie und an Hochschulen durchgeführt. Rund 94 Prozent der Versuchstiere sind Kleinnager (Mäuse, Ratten, Hamster, Meerschweinchen) und Kaninchen, welche speziell für diesen Zweck gezüchtet werden. Mehr als 70 Prozent der Tierversuche werden im Kanton Basel-Stadt durchgeführt.

Insgesamt wurden 1987 in der Schweiz 1 302 928 (1983: 1 992 794) Tiere in bewilligten Tierversuchen verwendet. Dies entspricht einer Abnahme um rund 35 Prozent gegenüber 1983. Die Abnahme ist hauptsächlich dank der Verwendung von weniger Kleinnagern in den Versuchen der drei grossen Basler chemisch-pharmazeutischen Firmen zustande gekommen. Im Jahre 1987 wurden in nicht bewilligungspflichtigen Tierversuchen 146 282 Tiere eingesetzt.

Verwendete Tierarten/-gruppen

Tierarten/-gruppen	1987	(1983)	Veränderung in Prozent
Mäuse	747 024	1 189 990	- 37,22
Ratten	431 237	645 982	- 33,24
Hamster	9 459	20 141	- 53,04
Meerschweinchen	34 968	46 679	- 25,09
andere Kleinnager	1 634	5 727	- 71,47
Kaninchen	22 544	24 314	- 7,28
Katzen	840	3 191	- 73,68
Hunde	2 715	3 670	- 26,02
Rindvieh	1 805	445	+ 305,62 ¹⁾
Schafe und Ziegen	1 460	844	+ 72,99 ¹⁾
Schweine, inkl. Minipigs	1 770	674	+ 162,61 ¹⁾
Pferde	143	152	- 5,92
Affen und Halbaffen	992	673	+ 47,40
Vögel, inkl. Geflügel	19 193	16 407	+ 16,98
Reptilien, Amphibien	3 525	4 967	- 29,03
Fische	23 356	28 933	- 19,28
Diverse	263	5	-
Total Anzahl Versuchstiere	1 302 928	1 992 794	- 34,62

¹⁾ Diese grossen Veränderungen hängen mit den kleinen, zugrundeliegenden absoluten Zahlen zusammen, die von Jahr zu Jahr stark schwanken. Es handelt sich grösstenteils um Versuche ohne operative Eingriffe in landwirtschaftlichen Forschungsanstalten und für die Medikamentenprüfung.

Die Versuchstiere wurden 1987 wie folgt für die verschiedenen Versuchszwecke eingesetzt:

Versuchszwecke

	1987	%	(1984) ¹⁾	%	Veränderung in Prozent
Forschung und Entwicklung .	1 066 298	81,84	1 420 713	81,08	-24,95
Produktion und Produktesicherung	222 951	17,11	293 805	16,77	-24,12
Diagnostik	11 241	0,86	20 415	1,16	-44,94
Lehre	2 438	0,19	17 332	0,99	-85,93
Total	1 302 928	100	1 752 265	100	-25,64

¹⁾ Für das Jahr 1983 liegen nicht von sämtlichen Kantonen nach Verwendungsbe-
reich aufgliederte Zahlen vor.

Für die Entwicklung und Prüfung kosmetischer Mittel wurden im Jahre 1984 gemäss einer einmaligen Umfrage 3055 Tiere (Mäuse, Ratten, Meerschweinchen, Kaninchen), das heisst 1,7 Promille der Gesamtzahl der Versuchstiere eingesetzt.

Verteilung der Bewilligungen auf die Kantone

Zürich	418
Bern	139
Luzern	5
Uri	2
Zug	5
Freiburg	35
Solothurn	2
Basel-Stadt	792
Basel-Landschaft	106
St. Gallen	9
Graubünden	14
Aargau	45
Thurgau	5
Tessin	12
Waadt	112
Wallis	12
Neuenburg	10
Genf	163
Total 1987	1886

1987 wurden insgesamt 1886 Tierversuchsbewilligungen erteilt. Davon wurden 159 mit speziellen Einschränkungen und 296 erst aufgrund ergänzender Angaben des Gesuchstellers bewilligt. Abgelehnt oder zurückgestellt wurden 16 Gesuche. Im selben Jahr erhielten insgesamt 271 Firmen und Institute Bewilligungen zur Durchführung von Tierversuchen.

Die Zahl der benötigten Versuchstiere und die Tierversuche dürften in den kommenden Jahren tendenziell weiter abnehmen, allerdings kaum im gleichen

Mass wie bisher, denn die Forschungsintensität und ihr Umfang nehmen allgemein zu. Umgekehrt ist längerfristig vom zunehmenden Einsatz von Alternativmethoden zu Tierversuchen eine weitere Entlastung zu erwarten.

32 Versuchstierhaltung

Die besonderen *Haltungsvorschriften* nach Artikel 59 TSchV beinhalten Anforderungen an die Beleuchtung von Räumen mit Versuchstieren und verpflichten, die Tiere vor Lärm zu schützen. Katzen und Hunde müssen vor Versuchsbeginn an den Kontakt mit Menschen gewöhnt und nach Möglichkeit zusammen mit Artgenossen gehalten werden. Affen sollen in artgemässen Gruppen gehalten werden. Die Mindestgrössen der Käfige für das Halten von Labornagetieren (Mäuse, Ratten, Goldhamster, Meerschweinchen) richten sich nach Anhang 3 TSchV, jene für Hauskaninchen, Hauskatzen und Haushunde nach Anhang 1, Tabelle 14 TSchV.

Nach den in Artikel 73 TSchV festgesetzten Übergangsfristen mussten jene Gehege für Labornagetiere, welche die Normen der Tierschutzverordnung um mehr als 10 Prozent unterschritten, bis Ende 1982 angepasst werden. Soweit die bestehenden Gehege für Hauskaninchen, Hauskatzen und Haushunde sowie für Wildtiere (vor allem Affen) nicht bis Ende 1986 angepasst werden mussten, sind sie bis Ende 1991 an die Normen der Tierschutzverordnung anzupassen.

In den letzten Jahren sind namentlich bei den Hunde- und Affenhaltungen in der chemisch-pharmazeutischen Industrie und an den Hochschulen wesentliche *Verbesserungen* erzielt worden. So wurden in zahlreichen Hundehaltungen die Boxen und Ausläufe vergrössert und vermehrt Bewegungs- und Spielmöglichkeiten geschaffen¹⁵⁾. Bei den Affenhaltungen wird die zeitweilige Haltung in Gruppen und in Ausläufen vermehrt praktiziert. Dazu sind die Käfige für die Einzelhaltung von Tieren, die ihre Artgenossen nicht vertragen, sowie für die Haltung der Tiere während der Nacht und der Fütterung vergrössert worden.

Damit Ende 1991 sämtliche Versuchstiere den Vorschriften der Tierschutzverordnung entsprechend gehalten werden können, müssen jedoch verschiedene Institute noch weitere Verbesserungen vornehmen. Verbesserungen in Richtung einer tiergerechten Haltung sind zudem auch in nicht normierten Bereichen möglich. Namentlich bei der Haltung grösserer Säugetiere (vor allem Hunde, Katzen, Affen) sollte das zunehmende und gesicherte Wissen über die Bedürfnisse der Tiere dazu führen, dass den Beschäftigungsmöglichkeiten, den Kontaktmöglichkeiten zu Artgenossen und der Beleuchtung der Unterkunft mit Tageslicht vermehrt Beachtung geschenkt wird.

33 Forschung über Alternativmethoden zu Tierversuchen

Alternativmethoden im engeren Sinn sind Versuchsanordnungen, bei denen der lebende Organismus durch schmerzfreie Materie ersetzt wird, ohne dass die Aussagekraft des Experiments geschmälert wird. Als Alternativmethoden im weiteren Sinn werden auch Versuchsanordnungen betrachtet, welche die Zahl und die Belastung der Versuchstiere reduzieren oder mit niedrigeren Tieren

auskommen. Dazu zählen namentlich Versuche an isolierten Organen, Organ-, Gewebe- und Zellkulturen sowie chemische, biochemische, molekular-biologische, mikrobiologische und immunologische Methoden. Schliesslich können auch Messtechniken ohne operativen Eingriff wie Ultraschall und Untersuchungen am Menschen zu den alternativen Methoden gezählt werden¹⁶⁾.

Das *Ziel von Alternativmethoden* wird häufig durch die einprägsame Kurzformel 3 R umschrieben (reduce, refine, replace), das heisst Vermindern der Zahl der Tiere im Versuch, Verbessern der Methoden zur Entlastung der Tiere im Versuch, Vermeiden des Tierversuchs durch eine andere Methode.

Für das vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung durchgeführte Nationale Forschungsprogramm Nr. 17, Alternativmethoden zum Tierversuch, stellte der Bund 2 Millionen Franken zur Verfügung. Das Programm dauerte drei Jahre und ist Ende 1987 abgeschlossen worden. Die Öffentlichkeit wurde am 7. April 1988 mit einer illustrativen Broschüre über die Ergebnisse orientiert¹⁷⁾.

Mit dem Programm wurden elf Projekte unterstützt. Es gelang, bestehende Modelle weiter und zum Teil bis zur Praxisreife zu entwickeln. Namentlich zwei Tests zur Erkennung von erbschädigenden Wirkungen von Substanzen an Rattenembryo-Kulturen bzw. in einem künstlichen Hühnerei aus Plexiglas und Silikon sind so weit entwickelt, dass sie nun in der Praxis erprobt werden können. Ein weiterer vor der Praxisreife stehender Test erlaubt es, durchfallerzeugende Bakterien mittels Gensonden an ihrem Erbgut zu erkennen. Dies ist zugleich ein Beispiel für eine nutzbringende Anwendungsmöglichkeit der Gentechnik.

Um diesen Methoden den Durchbruch in der Praxis zu ermöglichen, müssen sie nun im Rahmen von Validierungs- und Evaluierungsprogrammen auf ihre Praxis-tauglichkeit und Verlässlichkeit geprüft werden. Dabei geht es darum, ihre wissenschaftliche Qualität und ihren praktischen Nutzen zu bewerten. Erst wenn auch diese Hürde genommen ist, liegt eine praktisch anwendbare Alternativmethode vor.

Auch nach Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 17 geht die Forschung über Alternativmethoden zu Tierversuchen weiter. Die Abteilung Biologie und Medizin des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung bewilligte 1986 und 1987 elf Alternativmethoden-Projekte mit einem Gesamtbudget von 1,6 Millionen Franken. Über die 1987 gegründete «Stiftung Finanz-Pool 3 R» unterstützt sodann der Bund zusammen mit der Interpharma (Ciba-Geigy, Hoffmann-La Roche und Sandoz) zur Zeit 14 Forschungsprojekte auf dem Gebiet Alternativmethoden¹⁸⁾.

Die chemisch-pharmazeutische Industrie sucht im Rahmen ihrer umfassenden Forschungsanstrengungen ebenfalls nach Alternativmethoden. Gemäss einer internen Studie der drei grossen Basler Unternehmen wurden beispielsweise 1986 100 Mann-Arbeitsjahre für 150 Projekte zur Verminderung von Tierversuchen aufgewendet¹⁹⁾.

Verschiedene Tierschutzorganisationen stellen seit Jahren ebenfalls erhebliche Mittel zur Unterstützung von Forschungsprojekten zur Verfügung, die zum Teil vom Bundesamt für Veterinärwesen koordiniert werden.

Um die Anwendung von Alternativmethoden in der Praxis zu fördern und mehr Transparenz auf dem Gebiet der Alternativmethoden zum Tierversuch zu schaffen, baut das Bundesamt für Veterinärwesen gegenwärtig eine Dokumentations- und Beratungsstelle auf. Mit ihr sollen sich dereinst alle Interessierten über die Aktivitäten auf diesem Gebiet den Überblick verschaffen können: Die Forscher können sich vor Aufnahme ihrer Arbeit dort über den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand auf dem Feld der Alternativmethoden zu Tierversuchen informieren, und die kantonalen Bewilligungsbehörden sind dank der Dokumentation besser in der Lage, zu beurteilen, ob ein beantragter Versuch wirklich unerlässlich ist.

34 Wirkung des Tierschutzgesetzes

Die vorstehenden Ausführungen belegen, dass die Tierschutzgesetzgebung seit ihrem Inkrafttreten Mitte 1981 bereits wesentliche Veränderungen bewirkt hat. Die inzwischen eingespielten kantonalen Bewilligungsverfahren entfalten zusehends Wirkung. Nicht unterschätzt werden darf die Präventivwirkung, die dazu führt, dass Tierversuche, die den Anforderungen des Gesetzes nicht standhalten würden, gar nicht erst der Bewilligungsbehörde unterbreitet werden. Dies erklärt zum Teil die geringe Zahl von abgelehnten Gesuchen. In Zusammenarbeit mit der jeweiligen Aufsichtskommission für Tierversuche wird nicht selten um einzelne Gesuche gerungen. Oft handelt es sich um ausserordentlich komplizierte wissenschaftliche Fragestellungen, welche auf einem Gesuchsformular nur unzureichend dargestellt werden können. Solche Gesuche müssen bis in alle Einzelheiten ausdiskutiert werden, wobei die Bewilligungsinstanz nicht selten gemeinsam mit Mitgliedern der Aufsichtskommission am Arbeitsort des Gestuchstellers erscheint und Zusatzinformationen einholt. Dies ermöglicht zugleich eine Kontrolle der betreffenden Firma oder des Instituts. Auf diese Weise kann sich die Aufsichtskommission auch ein Bild machen über den Ausbildungsstand der eingesetzten Versuchsleiter, Laboranten und Tierwärter²⁰.

Hervorzuheben ist schliesslich auch der Wandel der Ansichten bei vielen Forschern. Die Aspekte des Tierschutzes werden vermehrt beachtet sowie in die Planung und Durchführung von Tierversuchen einbezogen. Wegleitend für diese gewandelte ethische Grundhaltung sind die «Ethischen Grundsätze und Richtlinien für wissenschaftliche Tierversuche», welche die Akademie der Medizinischen Wissenschaften und die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft 1983 gemeinsam erarbeitet haben. Darin wird betont, dass auch staatliche Kontrollen und Bewilligungen den einzelnen Wissenschaftler nicht von der Selbstverantwortung entbinden.

4 Beurteilung der einzelnen Forderungen der Initiative

41 Tierversuchsverbot

Art. 25^{ter} (neu)

¹ Tierversuche, welche einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, sind auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

Ein Tierversuchsverbot hätte zur Folge, dass zahlreiche Tätigkeiten im Bereich der chemischen und biologischen Forschung sowie der Produktesicherung, bei denen nach dem heutigen Wissensstand nicht auf Tierversuche verzichtet werden kann, eingestellt werden müssten (vgl. zu den Auswirkungen Ziff. 7 der Botschaft vom 30. Mai 1984 über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion»; BBl 1984 II 885). Wer die Möglichkeit dazu hat, namentlich die international tätige chemisch-pharmazeutische Industrie, würde die entsprechenden Tierversuche ins Ausland verlegen. Vor existenzielle Probleme gestellt wären gewisse Bereiche der universitären Forschung, die an die Forschungsstätten im Inland gebunden sind.

Ein vollständiger Verzicht auf Tierversuche lässt sich heute und in absehbarer Zeit nicht verwirklichen. Der Grundsatz der Initiative täuscht also über die durch die Ausnahmen geprägte Realität hinweg.

42 Ausnahmen vom Tierversuchsverbot

² Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Ausnahmen von diesem Verbot. Bewilligungen für Tierversuche, welche weder für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens noch für die Heilung oder Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben, dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung erteilt werden.

Die Initianten sind sich offenbar bewusst, dass nicht ohne gewisse Tierversuche auszukommen ist. Die Ausnahmen allgemeinverbindlich zu umschreiben, dürfte indessen für den Gesetzgeber ebenso schwierig sein, wie – unter dem geltenden Recht – die unzulässigen Versuche zu bestimmen.

Für die Beurteilung des Einzelfalls und der Gesamtzusammenhänge ist derart viel und spezifisches Fachwissen nötig, dass es schwer fällt, griffige allgemeinverbindliche Kriterien zu formulieren. Letztlich bleibt immer ein erheblicher Ermessensspielraum, der einerseits durch Forscher in verantwortungsbewusster Weise auszuschöpfen und andererseits durch Bewilligungsbehörden in verhältnismässiger Weise einzuschränken ist.

Hilfsmittel, welche die Orientierung in diesem Ermessensspielraum erleichtern, bilden die Richtlinien, Informationen und Expertisen des Bundesamtes für Veterinärwesen und der Eidgenössischen Kommission für Tierversuche. Diese werden laufend aufgrund bisheriger Erfahrungen und aktueller Fragestellungen erweitert und angepasst.

Inwieweit die von den Gegnern der Initiative befürchteten Auswirkungen Tatsache würden, hinge im wesentlichen von der aus der parlamentarischen Auseinandersetzung hervorgehenden gesetzlichen Ausnahmeregelung ab. Indessen ist vor allem in psychologischer und rechtlicher Hinsicht ein erheblicher Unterschied zur gegenwärtigen Rechtslage darin zu sehen, dass mit dem vorgeschlagenen Artikel 25^{ter} BV die Durchführung von Tierversuchen grundsätzlich zu einer verbotenen Tätigkeit gestempelt würde. Unter diesen Vorzeichen würden sich, so wird befürchtet, fähige Leute anderen Berufsfeldern und Forschungsgebieten zuwenden, um nicht eine verpönte Tätigkeit ausüben zu müssen. Dies wiederum hätte unerwünschte Auswirkungen auf die Entwicklung in den entsprechenden Fachgebieten.

Die im zweiten Satz des vorgenannten Absatzes 2 formulierten Rahmenbedingungen für die Bewilligungserteilung sind grundsätzlich beachtenswert. Sie weisen die Richtung für die Ausführungsbestimmungen so, dass – ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland – unter anderem Tierversuche für militärische Zwecke, Rauchwaren und Tabakerzeugnisse, Kosmetika und Waschmittel mehr eingeschränkt werden müssten als heute. Solche Überlegungen müssen die kantonalen Vollzugsbehörden im Rahmen der Interessenabwägung bei der Erteilung von Tierversuchsbewilligungen im übrigen schon heute anstellen. Dabei ist anzumerken, dass sämtliche Gesuche für Tierversuche gründlich beurteilt werden müssen und ein strengerer Massstab für die Grundlagenforschung fragwürdig ist²¹⁾.

43 **Einschränkung der Tierversuche als Ziel der Gesetzgebung**

³ Diese Gesetzgebung hat zum Ziel, Tierversuche erheblich und laufend einzuschränken. Sie enthält Bestimmungen namentlich auch über:

...

Dieses Ziel deckt sich mit jenem der geltenden Tierschutzgesetzgebung. Diese bezweckt, die Tierversuche, die dem Versuchstier Schmerzen bereiten, es in schwere Angst versetzen oder sein Allgemeinbefinden erheblich beeinträchtigen, auf das unerlässliche Mass zu beschränken (vgl. Art. 13 und 14 TSchG), mit andern Worten, sie will die Tierversuche möglichst weitgehend reduzieren und verfolgt damit letztlich das gleiche Ziel wie die Initiative. Es ist indessen nicht einfach, das durch den Gesetzgeber formulierte Allgemeinziel (Tierversuche sind auf das «unerlässliche Mass» zu beschränken) in Beurteilungskriterien für Tierversuche umzusetzen. Nicht zuletzt deshalb hat der Gesetzgeber davon abgesehen, durch generell abstrakte Bestimmungen ein System von zwingenden Beurteilungskriterien zu schaffen, und sich mit Rahmenbedingungen wie Bewilligungspflicht, Prüfung der Unerlässlichkeit, Anforderungen an die Durchführung und behördliche Kontrollen von Versuchen begnügt.

a. Reduktion, Verbesserung und Ersatz von Tierversuchen;

Dieses Ziel (3 R) verfolgen bereits die Vorschriften der geltenden Tierschutzgesetzgebung. Auch die Anstrengungen des Bundes, beispielsweise in der Förderung der Forschung nach Alternativmethoden zum Tierversuch, gehen in diese Richtung.

b. die Förderung versuchstierfreier Alternativmethoden;

Der Bund hat in diesem Sinn im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung durchgeführten Spezialprogramms in den vergangenen Jahren bereits einen namhaften Beitrag geleistet (vgl. Ziff. 33). Er führt diese Unterstützung weiter über die Forschungsbeiträge, welche das Bundesamt für Veterinärwesen ausrichtet und, zusammen mit der Interpharma, über die Stiftung Finanz-Pool 3 R (Vermindern, Verbessern und Vermeiden von Tierversuchen).

- c. die Bewilligungspflicht für Tierversuche an gewissen wirbellosen Tieren;

Wegen des beschränkten Geltungsbereichs des Tierschutzgesetzes werden Tierversuche an wirbellosen Tieren heute nicht gesetzlich erfasst und beschränkt. Über das Schmerzempfinden von wirbellosen Tieren ist noch wenig bekannt. Eine generelle Ausdehnung des Geltungsbereichs wäre daher nach heutigem Wissensstand nicht leicht begründbar. Sobald gesicherte Erkenntnisse vorliegen, würden wir eine entsprechende Gesetzesänderung in Betracht ziehen.

- d. die obligatorische umfassende Tierbestandeskontrolle für Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen, und ferner für Versuchstierhaltungen;

Tierbestandeskontrollen werden schon durch das geltende Recht verlangt. Für die Ausdehnung der Verpflichtung zur Führung einer Tierbestandeskontrolle auf alle Betriebe, die Versuchstiere halten (vgl. Ziff. 26, Postulat Nebiker), würde eine Änderung der Tierschutzverordnung genügen. Gesonderte Zahlenangaben über die Tierbestände der Versuchstierhaltungen erscheinen indessen nicht zwingend. Die Tiere werden schliesslich in den Bestandeskontrollen der Institute und Laboratorien erfasst, für welche sie bestimmt sind.

- e. die Informationspflicht der Behörden und der Institute, Laboratorien und Versuchstierhaltungen gemäss Buchstabe d;

Die Auskunftspflicht gegenüber den Behörden im Zusammenhang mit der Tierbestandeskontrolle ist eine selbstverständliche, notwendige Voraussetzung für die amtliche Kontrolltätigkeit. Sie besteht bereits heute. Eine direkte Informationspflicht der Institute, Laboratorien und Versuchstierhaltungen gegenüber der Öffentlichkeit könnte schwerlich begründet werden. Die Behörden anderseits sind schon heute ermächtigt und verpflichtet, über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren.

- f. das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht gegenüber Bundes- und Kantonsbehörden, das den Organisationen, welche sich nach ihren Statuten mit Tierschutz befassen, zusteht;

Inhalt dieser Bestimmung ist gewissermassen die Übertragung eines gesetzlichen Stellvertretungsrechts im Interesse der Tiere, welche ihre Rechte vor Verwaltungs- und Strafbehörden nicht selbst wahren können. Das Verbandsbeschwerderecht und das Verbandsklagerecht bilden kein Novum im schweizerischen Recht. Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, des Forstwesens und des Umweltschutzes sind diese Mitwirkungsrechte der privaten Verbände bereits verwirklicht.

Sie haben zwei Hauptfunktionen. Einmal kommen sie in Frage, wenn es gilt, anstelle der Verwaltung, gewissermassen durch eine «Ersatzverwaltung» die Beachtung öffentlicher Interessen zu sichern. Dies kann beispielsweise in Situationen nötig sein, wo die staatlichen Vollzugsbehörden personell nicht in der Lage sind, selbst eingehende Kontrollen durchzuführen. Sodann erlaubt die Verbandsbeschwerde auch die Funktion einer Stellvertretung für die Natur oder Lebewesen, die ihre Interessen nicht selbst wahrnehmen können.

Nach dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) beispielsweise steht den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, sofern sie mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet worden sind, das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen und der eidgenössischen Behörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen zu, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Art. 55). Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Sodann ist das Eidgenössische Departement des Innern berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden, die sich auf die Umweltschutzgesetzgebung stützen, als Behörde Beschwerde zu führen (Art. 56).

Diese Rechte könnten, wenn man sie als angebracht erachtet (vgl. Ziff. 51), durch eine Änderung des Tierschutzgesetzes eingeführt werden.

- g. Einrichtung und Betrieb einer für die Verwirklichung der in den Absätzen 2 und 3 enthaltenen Bestimmungen geeigneten Dokumentationsstelle.

Eine Dokumentationsstelle mit vergleichbarer Zielsetzung wird gegenwärtig beim Bundesamt für Veterinärwesen aufgebaut. Sie soll Forscher und Vollzugsbehörden über Alternativmethoden und Forschungsergebnisse in diesem Bereich informieren und beraten.

44 Periodische Anpassung des Bundesrechts

⁴ Das Bundesrecht ist periodisch, mindestens alle fünf Jahre gemäss den Absätzen 1–3 dem neuesten Stand von Wissenschaft, Forschung und Technik anzupassen.

In einem Bereich wie dem vorliegenden, wo wesentliche Veränderungen insbesondere von der sich rasch entwickelnden wissenschaftlichen Forschung und der Technik erwartet werden, ist es unausweichlich, die Gesetzgebung auf die sich verändernden tatsächlichen Verhältnisse abzustimmen. Soweit sich eine Anpassung der Gesetzgebung aufdrängt, wird der Bundesrat jeweils von sich aus die nötigen Vorarbeiten in die Wege leiten. Aber auch das Parlament hat mittels parlamentarischer Vorstösse die Möglichkeit, den Anstoss zur Änderung der Gesetzgebung zu geben. Ein ausdrücklicher Verfassungszwang zu einem formalen Verfahren alle fünf Jahre würde vor allem Umtriebe verursachen, brächte in der Sache wenig hervor und würde das Parlament wiederholt zwingen, kurzfristig zu handeln.

45 Vollzug durch die Kantone

⁵ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Diese Lösung entspricht der in vielen Rechtsbereichen üblichen Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bund (Gesetzgebung materieller Art) und Kantonen (Vollzug des Bundesrechts). Diese Vollzugsordnung liegt auch der geltenden Tierschutzgesetzgebung zugrunde.

46 Anpassung von Art. 25^{bis} BV

Art. 25^{bis} Abs. 2 Bst. d

d. die Eingriffe am lebenden Tier;

Diese Bestimmung nennt heute Eingriffe *und Versuche* am lebenden Tier. Sie müsste angepasst werden, um den mit der Initiative vorgeschlagenen neuen Artikel 25^{ter} BV, der sich speziell auf Tierversuche bezieht, mit dem geltenden Artikel 25^{bis} BV, der im übrigen unverändert bliebe, zu koordinieren. Eine selbständige Bedeutung hat dieser Teil der Initiative nicht.

47 Übergangsbestimmung der BV

Art. 19 (neu)

Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Annahme von Artikel 25^{ter} der Bundesverfassung werden bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetzgebung sämtliche Tierversuche gemäss Artikel 25^{ter} Absatz 1 der Bundesverfassung verboten.

Diese Bestimmung bewirkt sinngemäss, dass bei einer allfälligen Annahme der Initiative die Tierversuche nicht schlagartig von einem Tag auf den andern verboten wären. Die Initianten sind sich der Auswirkungen einer solchen Zäsur bewusst, daher räumt die vorgeschlagene Übergangsbestimmung den Betroffenen und dem Gesetzgeber fünf Jahre Zeit ein, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Andererseits setzt diese Bestimmung den Gesetzgeber unter Zeitdruck. Innert fünf Jahren muss die Ausnahmegesetzgebung in Kraft gesetzt werden, soll nicht, wenn auch allenfalls nur vorübergehend, ein totales Tierversuchsverbot in Kraft treten. Die entsprechende Anpassung der Tierschutzgesetzgebung innert fünf Jahren erscheint nicht von vornherein als unrealisierbar.

5 Kein Gegenvorschlag

Für die formelle Behandlung der Initiative bietet sich neben der Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung noch die Möglichkeit eines Gegenvorschlags. Ein direkter Gegenvorschlag in Form einer entsprechenden Verfassungsbestimmung fällt ausser Betracht, weil zur Erreichung der mit der Initiative angestrebten Ziele keine neue Verfassungsbestimmung geschaffen werden muss. Somit bleibt im wesentlichen noch die Frage, ob es angezeigt sei, das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht zum Gegenstand eines indirekten Gegenvorschlags in Form einer Gesetzesänderung zu machen.

51 Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht umfasst das einer privaten Organisation durch gesetzliche Vorschrift eingeräumte Recht, eine Verfügung, die nicht die Organisation selbst betrifft, an eine Beschwerdeinstanz weiterzuziehen. Tierschutzorganisationen beanspruchen dieses Recht, weil Tiere nicht selber den ihnen vom

Gesetz zugedachten Schutz durchsetzen können und ein der gesetzlichen Stellvertretung (wie im Personenrecht für urteilsunfähige Personen) entsprechendes Rechtsinstitut nicht vorgesehen ist. Dies hat zur Folge, dass sich zwar ein von einer behördlichen Verfügung betroffener Tierhalter mit Beschwerde dagegen wehren kann, während die das öffentliche Interesse ausdrückenden Tierschutzbestimmungen mangels eines Beschwerdeberechtigten nicht durchgesetzt werden können, wenn eine Behörde untätig bleibt oder zu leichtfertig zu Lasten eines Tieres verfügt (z. B. bei einer Tierversuchsbewilligung). Unter diesen Umständen werden Fragen im Bereich der Tierversuche beim erstinstanzlichen Bewilligungsverfahren entschieden, das heisst auf der untersten Stufe des Verwaltungsverfahrens. Dies hat weiter zur Folge, dass es faktisch ausgeschlossen ist, über grundsätzliche Fragen wegleitende Präjudizien in Form höchstrichterlicher Entscheide zu erlangen.

Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes hat sich das Beschwerderecht der ideellen Verbände grundsätzlich bewährt²²⁾. Es fragt sich, ob im Bereich des Tierschutzes von derselben Erwartung ausgegangen werden darf.

Die Industrie und die Hochschulen sowie die kantonalen Vollzugsbehörden sind entschieden gegen die Einführung des Verbandsbeschwerderechts. Sie befürchten insbesondere, dass:

- Unberechtigte Kenntnis von Forschungsgeheimnissen erhielten,
- die Forschung durch Missbrauch des Beschwerderechts blockiert oder zumindest stark verzögert werden könnte,
- noch mehr administrativer Aufwand entstehen werde,
- Tierversuchsfragen durch Juristen, die auf diesem Gebiet nicht fachkundig sind, beurteilt werden,
- keine andere Wahl bleibe, als unerlässliche und dringliche Tierversuche ins Ausland zu verlagern.

In der Tat zieht das Verbandsbeschwerderecht die verfahrensrechtliche Verpflichtung nach sich, die beschwerdeberechtigten Organisationen über die eingegangenen Gesuche zu informieren, ihnen Akteneinsicht zu gewähren und den Entscheid zu eröffnen. Da es im Bereich der Tierversuche, anders als im Natur- und Heimatschutz oder im Forstwesen, um Sachverhalte geht, die nicht für jedermann offen zutage liegen, befürchten namentlich die betroffenen Kreise aus der Industrie, dass ihre Forschungsgeheimnisse an Unberechtigte offenbart werden könnten. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu Sachverhalten im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bildet der Zeitfaktor. Der Entscheid über eine Tierversuchsbewilligung kann nicht monate- oder gar jahrelang hinausgeschoben werden, ohne dass dies unzumutbare Auswirkungen auf den Fortgang der Forschung oder in wirtschaftlicher Hinsicht hätte. Das Interesse an der Durchführung eines Versuchs ist in der Regel akut, weil das Gesuch oft den Abschluss der wissenschaftlichen Vorbereitungsphase bildet und der Wissenschaftler die Arbeit nicht ohne Nachteile längere Zeit unterbrechen kann. Angesichts von jährlich rund 1800 anfechtbaren Bewilligungen für Tierversuche, davon 800 in Basel-Stadt und 400 in Zürich, wäre es mit einer konzertierten Beschwerdeaktion aber ein leichtes, die zuständige Verwaltung und die Forschung einschneidend zu behindern.

Eine praktikable Lösung für das Verbandsbeschwerderecht würde bedingen, dass der Kreis der beschwerdeberechtigten Organisationen eng gezogen wird, um einerseits Organisationen, die extreme Positionen vertreten, auszuschliessen, und andererseits den beschwerdeberechtigten Organisationen zu ermöglichen, das nötige Spezialwissen zusammenzutragen, welches erst eine verantwortungsbewusste Wahrnehmung des Beschwerderechts erlaubt. Die restriktive Umschreibung des Kreises der Beschwerdeberechtigten würde aber Abgrenzungsprobleme mit sich bringen.

Diese verschiedenartigen Befürchtungen sind angesichts bisheriger Erfahrungen nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Daran vermag auch die Haltung gemässigter Tierschutzkreise nichts zu ändern, welche betonen, es gehe lediglich darum, offensichtliche Missbräuche auszuschalten und zu Grundsatzfragen Präjudizien einer höheren Instanz zu erwirken.

Wohl sprechen also einige grundsätzliche Erwägungen für die Einführung des Verbandsbeschwerderechts. Wir verzichten jedoch darauf, diese Massnahme zum Gegenstand eines indirekten Gegenentwurfs (Änderung des Tierschutzgesetzes) zu machen, weil uns gegenwärtig keine konkreten, gravierenden Missstände bekannt sind, die dies nahelegen würden, und weil die angeführten Nachteile überwiegen.

52 Verbandsklagerecht

Das Verbandsklagerecht im Bereich des Tierschutzes umfasst das einer privaten Organisation durch gesetzliche Vorschrift eingeräumte Recht, bei Widerhandlungen gegen Vorschriften, welche die Organisation nicht selbst betreffen, als Privatklägerin ein Strafverfahren einzuleiten und daran als Partei teilzunehmen. Nicht dazu gehört das in anderem Zusammenhang (unter anderem Lohngleichheit von Mann und Frau) diskutierte Recht von Verbänden, durch Klage vor Zivil- oder Verwaltungsgerichten die Interessen von Mitgliedern vertreten zu können oder Grundsatzentscheide zu erwirken.

Gegen das Verbandsklagerecht wird vor allem die Befürchtung geäussert, dass die Tierhalter und Versuchsleiter von extremen Tierschützern in eine Unzahl von ungerechtfertigten Strafverfahren verwickelt werden könnten. Zurückhaltung gegenüber einem Strafklagerecht ist auch deshalb gefordert, weil damit einzelne Personen schwer in ihren persönlichen Verhältnissen getroffen und unter Umständen in langwierige, aufwendige Prozessverfahren hineingezwungen werden könnten. Das Bedürfnis nach einer solchen Klage erscheint aufgrund bisheriger Erfahrung mit dem Tierschutzgesetz nicht ausgewiesen. Schon heute hat jedermann die Möglichkeit, Anzeige bei der zuständigen Behörde zu erstatten, wenn er glaubt, dass Tierschutzvorschriften verletzt werden. Die Strafbehörde wird einer begründeten Anzeige nicht leichthin keine Folge geben, sondern sie von Amtes wegen prüfen. Im übrigen gilt dieselbe grundsätzliche Interessenlage wie im Zusammenhang mit der Verbandsbeschwerde.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Für die EG ist die Richtlinie des Rates vom 24. November 1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere massgebend (vgl. Ziff. 24). Ziel der Richtlinie ist es, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten anzunähern, um Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse zu vermeiden. Die laufende Einschränkung der Tierversuche wird nicht ausdrücklich angestrebt. Die Mitgliedstaaten sind indessen nicht daran gehindert, strengere Massnahmen zum Schutz der Tiere oder zur Kontrolle zu ergreifen.

Bei einer Annahme der Initiative würde in der Schweiz, abweichend von der EG, ein grundsätzliches Verbot für Tierversuche mit der Möglichkeit der Gewährung von Ausnahmen in Kraft treten. Die Ausnahmebestimmungen könnten vom Gesetzgeber, ausgehend von den zum Teil sehr detaillierten Anforderungen in den Richtlinien, so formuliert werden, dass die Vorschriften inhaltlich vergleichbar wären. Dabei müsste für die schweizerischen Vorschriften die Zielsetzung der Initiative, die Tierversuche erheblich und laufend einzuschränken, zu restriktiveren Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Tierversuchen führen.

Insgesamt ergäben sich kaum unüberwindliche Schwierigkeiten im Verkehr mit der EG. Soweit Länder der EG für Prüfungen Tierversuche vorschreiben, die in der Schweiz nicht mehr zugelassen wären, ist zu erwarten, dass die chemisch-pharmazeutische Industrie diese inskünftig im Bereich der EG durchführen würde.

7 Schlussfolgerungen

Wir halten dafür, dass die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» abzulehnen sei. Ein Gegenvorschlag in Form einer Änderung des Tierschutzgesetzes drängt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht auf. Zusammenfassend sprechen im wesentlichen folgende Gründe für unsere Empfehlung:

- Das Ziel der Initiative, Tierversuche schrittweise einzuschränken und sie längerfristig ganz abzuschaffen, deckt sich grundsätzlich mit jenem des geltenden Tierschutzgesetzes. Die Realisierbarkeit des Fernziels einer Abschaffung ist jedoch beim heutigen Kenntnisstand nicht absehbar.
- Die Einsicht, dass dort, wo es möglich ist, Tierversuche zu ersetzen sind, ist auch in den massgebenden Kreisen der Industrie und der universitären Forschung vorhanden. Dementsprechend gewinnen die Anwendung von Alternativmethoden zu Tierversuchen und die Forschung nach solchen Methoden an Bedeutung; letztere wird auch durch den Bund gefördert.
- Die geltende Tierschutzgesetzgebung enthält die erforderlichen Mittel, um Tierversuche, die nicht wirklich nötig sind, zu verhindern.

- Die drastische Einschränkung von Tierversuchen innerhalb kurzer Zeit würde eine Absetzbewegung ins Ausland auslösen und in nicht verantwortbarer Weise die Forschung in der Schweiz beeinträchtigen.
- Verbesserungen, wie sie unter anderem in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefordert werden, lassen sich auf dem Weg der Verordnungsänderung und durch entsprechende Anwendungspraxis verwirklichen.

3055

Anmerkungen

- ¹⁾ Vgl. Ziffer 2.3 der Richtlinien der IKS vom 16. Dezember 1977 betreffend Anforderungen an die Dokumentation für die Registrierung von Arzneimitteln der Humanmedizin (Registrierungsrichtlinien); Änderung vom 23. Mai 1985.
- ²⁾ Vgl. Ziffer 2.4.1 der Richtlinien der IKS vom 13. Mai 1982 betreffend die Anforderungen an die Dokumentation für die Registrierung von Tierarzneimitteln (Registrierungs-Richtlinien Tierarzneimittel); Änderung vom 22. Mai 1986.
- ³⁾ Vgl. Antwort des Bundesrats vom 26. August 1987 auf die Einfache Anfrage 87.669 Weder-Basel vom 19. Juni 1987 «Toxizitätstests am Tier».
- ⁴⁾ Vgl. Richtlinien und Information des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 10. Dezember 1985 für die Prüfung von kosmetischen Mitteln in Tierversuchen.
- ⁵⁾ Vgl. Richtlinien und Information des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 10. August 1987 über die Bewilligung für den LD-50-Toxizitätstest mit Tieren.
- ⁶⁾ Vgl. Richtlinien und Information des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 10. August 1987 über die Bewilligung für Augenreizprüfungen an Tieren.
- ⁷⁾ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 auf die Einfache Anfrage 86.644 Weder-Basel vom 4. Juni 1986 «Tierschutzverordnung. Anwendung».
- ⁸⁾ Vgl. insbesondere Anhang 1 Ziffer 14 (Hunde, Katzen, Kaninchen) und Anhang 3 (Labornagetiere) der Tierschutzverordnung.
- ⁹⁾ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 358 vom 18. Dezember 1986, 86/609/EWG.
- ¹⁰⁾ Vgl. BBl 1984 II 885.
- ¹¹⁾ Vgl. BBl 1985 II 289.
- ¹²⁾ Vgl. BBl 1986 I 685.
- ¹³⁾ Vgl. BBl 1985 III 264.
- ¹⁴⁾ Vgl. BBl 1987 II 874.
- ¹⁵⁾ Vgl. Swiss Vet 3 1986 Nr. 10a, S. 11.
- ¹⁶⁾ Vgl. Dokumentation des Arbeitskreises Gesundheit und Forschung, «Tierversuche sind notwendig», Zürich 1985, S. 4.
- ¹⁷⁾ Vgl. Broschüre «Alternativmethoden zum Tierversuch» des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Bern, 1988.
- ¹⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 1987 der Stiftung Finanz-Pool 3 R.
- ¹⁹⁾ Vgl. die in Anmerkung 17 zitierte Broschüre des Nationalfonds, S. 39.
- ²⁰⁾ Vgl. R. Ernst, Tätigkeit der Aufsichtskommission: Mit Beharrlichkeit zum Ziel; in Basler Zeitung Nr. 171 vom 25. Juli 1985.
- ²¹⁾ Vgl. Bulletin 1986/4 der USGEB (Union Schweizerischer Gesellschaften für Experimentelle Biologie), S. 7.
- ²²⁾ Vgl. A. Kölz, Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, in Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 86, 1983, S. 49 ff., insbesondere S. 60.

Bundesbeschluss *Entwurf* **über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 30. Oktober 1986 eingereichten Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1989²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» vom 30. Oktober 1986 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 25^{ter} (neu)

¹ Tierversuche, welche einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, sind auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

² Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Ausnahmen von diesem Verbot. Bewilligungen für Tierversuche, welche weder für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens noch für die Heilung oder Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben, dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung erteilt werden.

³ Diese Gesetzgebung hat zum Ziel, Tierversuche erheblich und laufend einzuschränken. Sie enthält Bestimmungen namentlich auch über:

- a. Reduktion, Verbesserung und Ersatz von Tierversuchen;
- b. die Förderung versuchstierfreier Alternativmethoden;
- c. die Bewilligungspflicht für Tierversuche an gewissen wirbellosen Tieren;
- d. die obligatorische umfassende Tierbestandeskontrolle für Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen, und ferner für Versuchstierhaltungen;
- e. die Informationspflicht der Behörden und der Institute, Laboratorien und Versuchstierhaltungen gemäss Buchstabe d;

¹⁾ BBl 1987 I 687

²⁾ BBl 1989 I 1003

- f. das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht gegenüber Bundes- und Kantonsbehörden, das den Organisationen, welche sich nach ihren Statuten mit Tierschutz befassen, zusteht;
 - g. Einrichtung und Betrieb einer für die Verwirklichung der in den Absätzen 2 und 3 enthaltenen Bestimmungen geeigneten Dokumentationsstelle.
- ⁴ Das Bundesrecht ist periodisch, mindestens alle fünf Jahre gemäss den Absätzen 1–3 dem neuesten Stand von Wissenschaft, Forschung und Technik anzupassen.
- ⁵ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

II

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 25^{bis} Abs. 2 Bst. d

- d. die Eingriffe am lebenden Tier;

III

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 19 (neu)

Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Annahme von Artikel 25^{ter} der Bundesverfassung werden bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetzgebung sämtliche Tierversuche gemäss Artikel 25^{ter} Absatz 1 der Bundesverfassung verboten.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

Botschaft über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch !）」 vom 30. Januar 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.010
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.03.1989
Date	
Data	
Seite	1003-1032
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 999

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.