

92.032

**Botschaft
über die Volksinitiative
«zur Abschaffung der Tierversuche»**

vom 16. März 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche». Wir beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die Initiative hängt thematisch eng mit der Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» zusammen, die am 16. Februar 1992 zur Abstimmung gelangte. Die eidgenössischen Räte haben daher gemäss Geschäftsverkehrsgesetz die Initiative innert eines Jahres seit dem Abstimmungstag, d. h. bis zum 16. Februar 1993, zu behandeln.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. März 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Felber
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Inhalt der Initiative bildet ein neuer Artikel 25^{ter} Bundesverfassung (BV), wonach jegliche Tierversuche verboten sind. Auch Versuche, die das Versuchstier in keiner Weise belasten, beispielsweise Fütterungsuntersuchungen, einfache Verhaltensbeobachtungen und Mastleistungsprüfungen, wären unzulässig. Selbst Versuche, die im Interesse der Tierwelt durchgeführt werden (Forschung und Entwicklung im veterinärmedizinischen Bereich), wären ausgeschlossen. Die Übergangsbestimmungen sehen für den Fall einer Annahme der Initiative keine Übergangsfristen für bereits laufende oder bewilligte Tierversuche vor, weshalb das Verbot sofort wirksam würde.

Die Initiative ist das dritte Volksbegehren zum Thema Tierversuche, das seit Inkrafttreten des Tierschutzgesetzes (1981) eingereicht wurde.

1981 reichte die Stiftung Helvetia Nostra (Franz Weber) die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» ein. Diese Initiative sah ein Verbot aller nach geltendem Recht bewilligungspflichtigen Tierversuche vor. Volk und Stände haben sie im Dezember 1985 mit 70,6 Prozent Nein-Stimmen verworfen.

1986 kam die Volksinitiative des Schweizer Tierschutzes «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» zustande. Ziel dieses Volksbegehrens war ein grundsätzliches Verbot für Tierversuche, wobei unerlässliche Versuche im Rahmen von gesetzlich festzulegenden Ausnahmen zulässig gewesen wären. Die eidgenössischen Räte lehnten am 22. März 1991 die Initiative ab und beschlossen als indirekten Gegenvorschlag eine Änderung des Tierschutzgesetzes mit strengeren Vorschriften über die Durchführung von Tierversuchen. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 16. Februar 1992 mit 56,3 Prozent Nein-Stimmen und von 22 Kantonen verworfen.

Indem das neue Volksbegehren ein umfassendes Verbot für Tierversuche fordert, geht es in seinen Zielen weiter als die vorgenannten Initiativen. Aufgrund des vorgeschlagenen Verfassungsartikels würden Tierversuche massiv stärker eingeschränkt als durch die geltende Tierschutzgesetzgebung.

Nach den geltenden Vorschriften über Tierversuche müssen Tierversuche, die das Tier belasten, auf das unerlässliche Mass beschränkt werden. Die Einhaltung der Vorschriften wird durch ein Bewilligungsverfahren mit der Möglichkeit, das Tier schonende Massnahmen zu verlangen, abgesichert. Gewisse Tierversuche, die ethisch nicht gerechtfertigt werden können oder deren Ziele mit andern Mitteln erreichbar sind, hat der Bunderat verboten. Dazu stellt ein System von flankierenden Massnahmen sicher, dass die Versuchstiere einwandfrei gehalten werden und mit ihnen im Versuch möglichst schonend umgegangen wird. Die entsprechenden Bestimmungen sind 1991 grundlegend überarbeitet worden und berücksichtigen den neuesten Stand der Kenntnisse. Sie sind seit 1. Dezember 1991 in Kraft.

In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der jährlich gebrauchten Versuchstiere um beinahe 50 Prozent gesunken und zahllose Versuche und Versuchstypen sind schonender gestaltet worden.

Nach wie vor kann nach dem gegenwärtigen Stand von Wissenschaft und Technik im Bereich der biologisch-medizinischen oder der chemisch-pharmazeutischen Forschung nicht völlig auf Tierversuche verzichtet werden. Ein absolutes Verbot für Tierversuche auf dem Gebiet der Schweiz hätte im wesentlichen zur Folge, dass jene Betriebe und Institute, die dazu in der Lage sind, ihre entsprechende Forschung so schnell als möglich ins Ausland verlegen. In der Folge würde die Weiterentwicklung medizinischer und biologischer Kenntnisse und Tätigkeiten in der Schweiz beeinträchtigt, was insbesondere nachteilig für die medizinische Versorgung der Bevölkerung wäre.

Die Abwanderung zahlreicher Forschungszweige würde vornehmlich die Wirtschaft in der Region der Nordwestschweiz erheblich treffen.

Den Interessen des Menschen, aber auch jenen der Tiere, ist mit einer strikten Anwendung der geltenden Tierschutzgesetzgebung besser gedient als mit einer Radikallösung, die dazu führen würde, dass inskünftig in der Schweiz keine Tierversuche mehr durchgeführt werden könnten und dass diese vollumfänglich ins Ausland verlagert würden. In Anbetracht der extremen Zielsetzung der Initiative, der bisherigen Entscheide von Bundesrat, Parlament und Volk zu Volksinitiativen zum Thema Tierversuche sowie der 1991 in Kraft getretenen Änderung des Tierschutzgesetzes, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Initiative «zur Abschaffung der Tierversuche» ohne direkten oder indirekten Gegenvorschlag abzulehnen sei.

Botschaft

1 Die Initiative

11 Wortlaut der Initiative

Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 25^{ter} (neu)

¹ Tierversuche mit informativer, diagnostischer, wissenschaftlicher, prophylaktischer, therapeutischer oder wirtschaftlicher Zielsetzung sowie für Lehr- und Lernzwecke, und die sich auf die Humanmedizin beziehen, sind auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

Das Verbot gilt auch für Wirkungs-, Wirksamkeits- oder Verträglichkeitsprüfungen, die am Tier vorgenommen werden. Darunter fallen auch Prüfungen auf Giftigkeit, auf Eigenschaften einer Substanz, die das Erbgut verändern (Mutagenität), Tumoren erzeugen (Kanzerogenität) oder die Fruchtbarkeit beeinträchtigen (Fertilität) und die Leibesfrucht schädigen (Teratogenität).

² Das Verbot von Tierversuchen erstreckt sich auch auf:

- a. die Grundlagen- und die Verhaltensforschung;
- b. die veterinärmedizinische Forschung;
- c. die militärische Forschung, die Weltraumforschung, die Nuklear- und Strahlenforschung;
- d. die Erforschung und Fabrikation von sämtlichen Verbrauchsgütern, von industriellen und kommerziellen Gütern aller Art, mit inbegriffen sämtliche Kosmetika, Seren und Impfstoffe, und jegliche weitere Produktion für die Humanmedizin;
- e. die Genmanipulation an Wirbeltieren einschliesslich an Hybriden und Chimären.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Wer Art. 25^{ter} der Bundesverfassung verletzt, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

12 Zustandekommen

Die Internationale Liga «Ärzte für die Abschaffung der Tierversuche» (Generalsekretariat: Frau Dr. Milly Schär-Manzoli, Arbedo TI) reichte am 26. Oktober 1990 mit 134 592 gültigen Unterschriften die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» ein. Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 23. Januar 1991 (BBl 1991 I 578) fest, dass die Initiative gültig zustandegekom-

men ist. Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel, welche das Initiativkomitee, bestehend aus zwölf Personen, ermächtigt, die Volksinitiative vorbehaltlos mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

Die Übersetzungen des Initiativtextes waren vor dem Beginn der Unterschriftensammlung von den Sprachdiensten der Bundeskanzlei bereinigt worden (BBl 1989 III 974), FF 1989 III 933, FF[j] 1989 III 873).

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 Verbots von Tierversuchen. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

14 Behandlungsfrist

Die vorliegende Initiative wurde zu einem Zeitpunkt eingereicht (26. Okt. 1990), da die ebenfalls das Verbot von Tierversuchen anstrebende Volksinitiative vom 30. Oktober 1986 «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» noch hängig war (BBl 1987 I 687, 1989 I 1003, 1991 I 1322).

Nach Artikel 28 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) haben die eidgenössischen Räte die vorliegende Initiative innert eines Jahres seit der Volksabstimmung über die zuerst behandelte Initiative zum selben Thema zu behandeln. Die Abstimmung über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» fand am 16. Februar 1992 statt. Die eidgenössischen Räte haben somit Zeit *bis zum 16. Februar 1993*, um die vorliegende Initiative nach Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes zu behandeln.

2 Ausgangslage

21 Die geltende Rechtsordnung

Gestützt auf Artikel 25^{bis} BV regeln das Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TschG; SR 455) und die Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV; SR 455.1), beide in Kraft seit 1. Juli 1981, die Durchführung von Tierversuchen. Im Zusammenhang mit der Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» wurden die Bestimmungen über Tierversuche mit dem Ziel eines verschärften Tierschutzes grundlegend überarbeitet [Änderung des Tierschutzgesetzes vom 22. März 1991 (BBl 1990 III 1257, AS 1991 2345) und Änderung der Tierschutzverordnung vom 23. Oktober 1991 (AS 1991 2349)]. Gesetzes- und Verordnungsänderung sind am 1. Dezember 1991 in Kraft getreten.

Die Regelung der Durchführung von Tierversuchen ist im wesentlichen durch folgende *Grundsätze* geprägt:

- Der *Geltungsbereich* der Vorschriften über Tierversuche erfasst neben den Wirbeltieren auch die Zehnfusskrebse und die Kopffüssler (Art. 58 TSchV).
- Als *Tierversuch* gilt jede 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 (Art. 12 TSchG).
- Tierversuche, die dem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in schwere Angst versetzen oder sein Allgemeinbefinden erheblich beeinträchtigen können, sind *auf das unerlässliche Mass zu beschränken* (Art. 13 TSchG).
- Tierversuche nach Artikel 13 TSchG dürfen nur mit einer *Bewilligung* durchgeführt werden (Art. 13a TSchG).
- Eine *Tierversuchskommission* von Fachleuten, der auch Vertreter von Tierschutzorganisationen angehören müssen, prüft die Gesuche und stellt Antrag an die Bewilligungsbehörde (Art. 18 TSchG).
- Die *Kantone* erteilen die Bewilligung (Art. 18 TSchG).
- Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn ein Tierversuch betreffend *Zweck, Methode, Tierart, Anzahl Tiere, Tierhaltung, Herkunft der Tiere und Leitung* durch einen Fachmann die gesetzlichen Anforderungen erfüllt (Art. 61 TSchV).
- Ein *Tierversuch ist unzulässig* (Art. 61 TSchV), wenn:
 - a. sein Ziel mit Verfahren ohne Tierversuche erreicht werden kann;
 - b. er in keinem Zusammenhang mit der Erhaltung oder dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Mensch und Tier steht, er keine neuen Kenntnisse über grundlegende Lebensvorgänge erwarten lässt und auch nicht dem Schutz der natürlichen Umwelt oder der Verminderung von Leiden dient;

- c. er der Prüfung von Erzeugnissen dient und die angestrebte Kenntnis durch Auswertung der Daten über deren Bestandteile gewonnen werden kann oder das Gefährdungspotential ausreichend bekannt ist;
 - d. er, gemessen am erwarteten Kenntnissgewinn oder Ergebnis, dem Tier unverhältnismässige Schmerzen, Leiden oder Schäden bereitet.
- Gegen Entscheide der Kantone hat das Bundesamt für Veterinärwesen ein *Beschwerderecht* (Art. 26a TSchG);
 - Das Bundesamt für Veterinärwesen betreibt eine *Dokumentationsstelle für Tierversuche und Alternativmethoden*, um die Anwendung von Alternativmethoden zu unterstützen und die Beurteilung der Unerlässlichkeit von Tierversuchen zu erleichtern (Art. 19a TSchG);
 - Institute und Laboratorien, die Tierversuche durchführen, sowie Versuchstierzuchten und Versuchstierhandlungen werden jährlich *überprüft* (Art. 63 TSchV);
 - Detaillierte *Meldungen* bilden die Basis für eine aussagekräftige Statistik (Art. 63a TSchV);
 - Die *Tierhaltungsvorschriften* gelten auch für Versuchstiere; Abweichungen sind nur zulässig, soweit sie zum Erreichen des Versuchsziels nötig und bewilligt sind (Art. 58a TSchV).

22 Volksinitiativen zum Thema Tierversuche

Die Initiative «zur Abschaffung der Tierversuche» ist die dritte Volksinitiative zum Thema Tierversuche, die seit Inkrafttreten des Tierschutzgesetzes (1981) eingereicht wurde.

Eine weitere *Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche und der Vivisektion»*, für welche die Sammelfrist für die Unterschriften am 3. Dezember 1985 begann (BBl 1985 III 264) und die ebenfalls von Frau Dr. Milly Schär-Manzoli lanciert wurde, ist nicht zustande gekommen (BBl 1987 II 874).

221 Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion»

1981 reichte die Stiftung Helvetia Nostra (Franz Weber) die *Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion»* mit 151'065 gültigen Unterschriften ein (BBl 1981 III 391, 1984 II 885). Diese Initiative sah ein Verbot aller nach geltendem Recht bewilligungspflichtigen Tierversuche vor.

Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1985 mit 70,6 Prozent Nein-Stimmen und durch alle Kantone verworfen (BBl 1985 II 289, 1986 I 685).

222 Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»

1986 reichte der Schweizer Tierschutz die *Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»* mit

130 175 gültigen Unterschriften ein (BBl 1987 I 687, 1989 I 1003). Ziel dieser Initiative war ein grundsätzliches Verbot für Tierversuche, wobei unerlässliche Versuche im Rahmen von gesetzlich festzulegenden Ausnahmen zulässig gewesen wären.

Der Bundesrat hatte vorerst die Ablehnung ohne Gegenvorschlag empfohlen. Die vorberatende Kommission des Nationalrates beantragte indessen eine Änderung des Tierschutzgesetzes als indirekten Gegenvorschlag (BBl 1990 III 1257). Diesem schloss sich der Bundesrat an. Die eidgenössischen Räte lehnten am 22. März 1991 die Initiative ab und beschlossen eine Änderung des Tierschutzgesetzes mit strengeren Vorschriften über die Durchführung von Tierversuchen (BBl 1991 I 1322, 1361). Die überarbeiteten Vorschriften über Tierversuche nehmen wesentliche Anliegen der Initiative auf. Nicht berücksichtigt wurde die mit der Initiative angestrebte Verbandsbeschwerde.

Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 16. Februar 1992 mit 56,3 Prozent Nein-Stimmen und von 22 Kantonen verworfen.

23 Beurteilung der heutigen Situation

231 Verbesserung beim Tierschutz

Die Tierschutzgesetzgebung hat seit 1981 sukzessive wesentliche Verbesserungen zum Schutz der Tiere in Tierversuchen bewirkt:

- Die Zahl der in der Schweiz für Tierversuche verwendeten Tiere ist von 1,99 Millionen im Jahre 1983 (erstes Jahr der Erfassung) auf 1,04 Millionen im Jahre 1990 zurückgegangen; die *Reduktion* beträgt 47,7 Prozent.
- Im Rahmen der jährlich rund 1500 bis 2000 kantonalen Bewilligungsverfahren werden die beantragten *Tierversuche eingehend geprüft*. Dabei müssen insbesondere Zweck, Methode, Tierart, Anzahl Tiere, Tierhaltung, Herkunft der Tiere und Versuchsleitung durch Fachleute beurteilt werden. Soweit angebracht, werden in der Tierversuchsbewilligung belastungsmindernde Massnahmen vorgeschrieben. Rund ein Viertel der Gesuche werden erfahrungsgemäss mit speziellen Einschränkungen oder erst nach Einholen zusätzlicher Informationen bei Gesuchstellern oder Experten bewilligt. Schliesslich werden pro Jahr 10–20 Bewilligungen formell abgelehnt.
- Das Beschwerderecht des Bundesamtes für Veterinärwesen gegen kantonale Bewilligungsentscheide zu Tierversuchen (Behördenbeschwerde) sichert eine landesweite *rechtsgleiche Bewilligungspraxis*.
- Bis 1987 wurden in Spezialkursen des Bundesamtes für Veterinärwesen im Rahmen einer Übergangsregelung über 400 *Tierpfleger und Tierpflegerinnen* für die Versuchstierhaltung ausgebildet. Seit 1991 führt der Verein für die Aus- und Weiterbildung in der Versuchstierpflege einjährige Ausbildungskurse für die Tierpfleger und Tierpflegerinnen an Hochschulen und in der Industrie durch.
- Wesentliche *Verbesserungen bei der Versuchstierhaltung* kommen den Tieren zugute. Erwähnenswert sind insbesondere vermehrte Auslaufmöglichkeiten in

Affen- und Hundehaltungen, Gruppenhaltungen sowie den Bedürfnissen der Tiere angepasste Grössen und Strukturierungen der Käfige für Kaninchen.

- Die Schweizerischen Akademien für Medizinische Wissenschaften und für Naturwissenschaften haben 1983 Grundsätze und Richtlinien für wissenschaftliche Tierversuche erlassen. Hochschulinstiute und Industriefirmen tragen den Erfordernissen des Tierschutzes durch *Ethikkommissionen und Tierschutzbeauftragte* Rechnung.
- Für die *Forschung nach Alternativmethoden* zu Tierversuchen werden durch Industrie, Hochschulen, Tierschutzorganisationen, den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie den Bund erhebliche Mittel aufgewendet. Unter anderem setzte die von Industrie (Interpharma) und Bund gemeinsam finanzierte Stiftung «Finanz-Pool 3R» seit 1987 für 20 Projekte mehr als 3 Millionen Franken ein.
- Die *Anpassung von schweizerischen Registrierungs Vorschriften* (Giftverordnung, Richtlinien für Arzneimittel der Humanmedizin und für Tierarzneimittel) an die Erfordernisse des Tierschutzes erlaubt mehr Flexibilität mit der Folge, dass weniger Versuchstiere benötigt werden.
- Das *Mitwirkungsrecht von Tierschutzorganisationen* in den kantonalen Tierversuchskommissionen verschafft ihren Vertretern die Möglichkeit, gezielt für die strenge Beachtung der Tierschutzvorschriften einzutreten.
- Die detaillierte Jahresstatistik über Tierversuche und die entsprechende Information der Öffentlichkeit schafft grössere *Transparenz* über den Tierversuchsbereich.

232 Unerlässliche Tierversuche

Zur Festlegung der grundsätzlichen Haltung zum Problemkreis Tierversuche sind neben moralisch-ethischen Überlegungen soziale, gesundheitspolitische, rechtliche und ökonomische Aspekte in Betracht zu ziehen^{1) *)}. Das führt im Einklang mit der geltenden Ordnung dazu, Versuche an Tieren im Grundsatz als vertretbar zu erachten, hingegen nicht jeden Tierversuch als unerlässlich und damit zulässig zu akzeptieren. Die heutige Ordnung beruht darauf, dass Tierversuche, die nicht unerlässlich sind, erfasst und ausgeschlossen werden.

Nach wie vor werden gewisse Tierversuche beim gegenwärtigen Stand von Wissenschaft und Technik als nicht ersetzbar erachtet, weil die sich stellenden Fragen mit keiner andern Methode genügend zuverlässig beantwortet werden können²⁾. Es ist namentlich nicht zu verantworten, neue Operationstechniken ohne praktische Erfahrung oder neue Medikamente ohne Vorprüfung am lebenden Organismus unmittelbar am Menschen anzuwenden. Illustrativ für die Problematik sind u. a. Tierversuche auf folgenden Gebieten:

*) Die Fussnoten befinden sich am Schluss der Botschaft

Toxizitätsprüfungen für Medikamente und Stoffe:

In Zellkulturen ist es zwar möglich, einen Teil der toxischen Eigenschaften zu erkennen, soweit es um Substanzen geht, welche auf die Zellen und die Zellbestandteile einwirken³⁾. Hingegen erlauben Toxizitätstests an Zellkulturen keine Aussagen über Stoffe, die auf die Funktion höher entwickelter Organismen wirken (z. B. Atmung, Blutkreislauf)⁴⁾.

Mikrochirurgie:

Die mikrochirurgische Technik bewegt sich auf einem sehr hohen Stand. Diese Entwicklungen gehen weiter und es zeichnen sich laufend Neuerungen ab. Beispielsweise muss die Anwendung von Laser-Strahlen (*Light amplification by stimulated emission of radiation*) in Tierexperimenten erprobt werden⁵⁾. Dabei geht es u. a. um Techniken für neue Formen der Wiedervereinigung durchtrennter Nerven, um endoskopisch-mikrochirurgische Techniken in kleinen Gelenken oder um Veränderung der Hornhautbrechkraft am Auge zur Korrektur von Kurz- oder Weitsichtigkeit⁶⁾.

Knochenmark-Transplantationen:

Die Transplantationen bilden eine Möglichkeit, um krankes blutbildendes Gewebe durch gesunde blutbildende Zellen zu ersetzen. In der Forschung geht es namentlich um die Frage, wie Abwehrzellen fremde Transplantate angreifen und wie diese Abwehr selektiv unterdrückt werden kann. Einen Forschungsschwerpunkt bildet zur Zeit die Frage, ob gewisse Abwehrzellen durch Antikörper (von Immunzellen gebildete Abwehrstoffe) gezielt blockiert oder ausgeschaltet werden können. Während Vorversuche in Zellkulturen möglich sind, müssen die Hauptversuche an Tieren durchgeführt werden, bevor eine Übertragung der neuen Verfahren auf den Menschen in Betracht gezogen werden kann. Neuartige Lösungen des Abstossproblems sind in Zusammenarbeit mit der immunologischen Grundlagenforschung zu erwarten. Das Ziel der Forschung besteht darin, das Immunsystem des Empfängers so zu beeinflussen, dass es das transplantierte Knochenmark nicht mehr als fremd erkennt⁷⁾.

Entwicklung von Medikamenten:

Ungeachtet des hohen Standes der Medizin bleiben zahlreiche ungelöste Fragen. In der Heilmitteltherapie bestehen grosse Lücken in einem Bereich, der von der einfachen Grippe bis zu den an Bedeutung zunehmenden Alterskrankheiten wie Arteriosklerose, senile Demenz oder Krebs reicht. Virale Infektionen wie Hepatitis und neuerdings AIDS stellen schwere Herausforderungen dar. Die zur Verfügung stehenden Behandlungsmöglichkeiten beschränken sich vielfach bloss auf die Beeinflussung der Symptome. Dagegen fehlen Medikamente zur wirksamen Behandlung der Krankheitsursachen. Auch bei der Bekämpfung tropischer Parasitenkrankheiten in der Dritten Welt bleibt noch sehr viel zu tun. Bei der Arzneimittelentwicklung stellt der Tierversuch immer noch eine wichtige Hilfe dar, auch wenn gleichzeitig die Entwicklung von Alternativmethoden voranschreitet⁸⁾⁹⁾. Die Prüfung der Unschädlichkeit und Wirksamkeit von Impfstoffen für Tiere schliesslich muss am Tier selbst vorgenommen werden.

Die Entwicklung von Alternativmethoden zu Tierversuchen wird beschleunigt weitergehen. Neben der Industrie und den Hochschulen, welche den überwiegenden Teil der Forschung bestreiten, wird auch der Bund nach Artikel 23 Absatz 1 TSchG die Forschung gezielt fördern. Somit ist eine weitere Abnahme der Zahl der in Versuchen verwendeten Tiere zu erwarten.

Das Verfahren zur Beurteilung und Bewilligung von Tierversuchsgesuchen nach den Artikeln 60–62 TschV zwingt zu einer umfassenden Prüfung der Sach- und Rechtslage sowie zu einem sorgfältigen Abwägen allfälliger gegensätzlicher Interessen. Dadurch wird die Sicherheit grösser, dass wirklich nur unerlässliche Versuche durchgeführt werden. Nicht verschwiegen werden darf, dass sowohl die Öffentlichkeit wie diejenigen, welche Tierversuche durchführen, zunehmend erheblichen zeitlichen, personellen und materiellen Aufwand auf sich nehmen müssen, um das Ziel zu erreichen.

Bei allem Verständnis für die Bemühungen zur Reduktion von Tierversuchen wird auch darauf zu achten sein, dass der Bogen nicht überspannt wird. Eine Insel Schweiz ohne Tierversuche würde die Situation der Tiere insgesamt nicht verbessern, solange diese in Nachbarländern durchgeführt werden können. Im Zeitalter der europäischen Integration sind daher international abgestimmte und anerkannte Lösungen anzustreben.

Verbesserungen beim Schutz der Tiere sind nicht von noch einschneidenderen und detaillierteren Vorschriften zu erwarten. Wirkungsvoller ist der tägliche verantwortungsvolle Umgang mit den Tieren in der Praxis. Ausbildung der Forscher und des Labpersonal, das mit Tieren umgeht, Förderung und Anwendung der Kenntnisse über die Bedürfnisse der Tiere sowie aufmerksame und fürsorgliche Haltung und Pflege der Tiere sind die Stichworte, welche für die Zukunft wegweisend sein dürften.

3 Würdigung der Initiative

31 Rechtliche Beurteilung

Der vorgeschlagene Artikel 25^{ter} BV versucht, in zwei Absätzen durch möglichst präzise Erfassung der Versuchsvorgänge und Bereiche offensichtlich ein Verbot aller Tierversuche zu verankern. Er würde den geltenden Artikel 25^{bis} BV ergänzen und betreffend Tierversuche präzisieren.

In *Absatz 1*, erstes Subalinea, werden bestimmte *Versuchsziele* (informative, diagnostische, wissenschaftliche, prophylaktische, therapeutische, wirtschaftliche, Lehr- und Lernzwecke) ausgeschlossen, soweit sie sich auf die Humanmedizin beziehen. Diese Ziele werden heute teilweise ausdrücklich in Artikel 12 TSchG bei der Umschreibung des Begriffs Tierversuch (Prüfung wissenschaftlicher Annahmen, Information erlangen) und in Artikel 14 TSchG bei den erlaubten Versuchszwecken (wissenschaftliche Forschung, Diagnostik, Lehre an Hochschulen und Ausbildung von Fachkräften) genannt.

Das zweite Subalinea bezieht sich auf *Versuchstypen*, die in der Tierversuchspraxis wichtig sind (Prüfung der Toxizität, Mutagenität, Kanzerogenität, Fertilität, Teratogenität).

In *Absatz 2* werden Tierversuche für ganze *Forschungsbereiche* ausgeschlossen (Grundlagen- und Verhaltensforschung; veterinärmedizinische Forschung; militärische Forschung, Weltraumforschung, Nuklear- und Strahlenforschung; die Erforschung und Fabrikation von Verbrauchsgütern, industriellen Gütern, kommerziellen Gütern, einschliessliche Kosmetika, Seren und Impfstoffe, jede weitere Produktion für die Humanmedizin; Genmanipulation an Wirbeltieren).

Es wird keine Differenzierung nach der Belastung des Tieres durch den Versuch getroffen, wie sie in der geltenden Tierschutzgesetzgebung wegleitend ist (vgl. Art. 13 und 13a TSchG). Diese Regelung würde durch die neue Verfassungsbestimmung aufgehoben mit der Folge, dass auch all jene Versuche, die dem Tier in keiner Weise Schmerzen, Leiden, Schäden oder andere Belastungen zufügen, verboten wären (z. B. Fütterungsuntersuchungen, einfache Verhaltensbeobachtungen, Mastleistungsprüfungen bei Nutztieren).

In der Verfassungsbestimmung ist nur von Tieren die Rede. Es wird nicht nach Wirbeltieren und anderen Tieren differenziert. Somit würden grundsätzlich sämtliche Tiere erfasst. Offen ist, ob der Gesetzgeber wie bisher die Möglichkeit hätte, den Geltungsbereich zu umschreiben und im wesentlichen auf Wirbeltiere zu beschränken (vgl. Art. 1 Abs. 1 TSchG).

Was als Tierversuch gilt, wird in der Verfassungsbestimmung nicht näher ausgeführt. Es müsste daher der geltende Artikel 12 TSchG überprüft werden. Dieser zieht den Kreis der Massnahmen, Eingriffe usw. am Tier, die als Tierversuch gelten, sehr weit. Da unter der geltenden Tierschutzgesetzgebung Tierversuche grundsätzlich erlaubt sind, wirkt sich dies anders aus als bei einem Verbot. Die Erfassung als Tierversuch bedeutet heute in erster Linie, dass belastende Tierversuche auf das unerlässliche Mass zu beschränken sind und nur mit einer Bewilligung durchgeführt werden dürfen.

Der systematische Aufbau des Artikels ist nicht frei von Widersprüchen und Überschneidungen. Auch beinhaltet er infolge der Nennung einzelner verbotener Versuchsziele, Versuchstypen und Forschungsbereiche streng logisch kein lückenloses Verbot. Es ist allerdings schwer auszumachen, wo noch Möglichkeiten für die Durchführung von Tierversuchen blieben, da alle wesentlichen Bereiche erfasst sind.

Die *Übergangsbestimmung* beinhaltet eine Strafnorm, welche ab dem Tag der Annahme der Initiative anzuwenden wäre. Mangels einer Übergangsfrist würde das Verbot sofort für sämtliche laufenden und nach geltendem Recht bewilligten Tierversuche wirksam.

32 Ziele der Initianten

Die Initianten schlagen mit ihren Worten «die Abschaffung der Tierversuche vor, um die Forschung und die Medizin in die rechten Bahnen zu bringen, um die Gesundheit der Menschen zu fördern, um die Umwelt vor der Verschmutzung zu retten»¹⁰⁾.

Sie prangern das Versagen der medizinischen Forschung an, die sich auf die Methode der Tierversuche stütze und an wirtschaftlichen Interessen orientiere. Ihrer Auffassung nach haben im Tierversuch entwickelte Medikamente mehr Schaden als Nutzen gestiftet¹¹⁾.

Die Internationale Liga «Ärzte für die Abschaffung der Tierversuche» (ILÄAT) geht davon aus, dass unsere Gesellschaft einem Überangebot medizinischer Versorgung ausgesetzt sei¹²⁾. Medikamente, die im Tierversuch geprüft worden seien, führten oft zu schwerem Leiden oder Tod. Aufgrund anatomischer, physiologischer, biochemischer und verhaltensmässiger Unterschiede könnten Ergebnisse von Tierversuchen nicht auf den Menschen übertragen werden¹³⁾.

Wegleitende ethische Ausgangslage ist die Ansicht, dass «das Tier ein Lebewesen ist mit Empfindungen und daher eine Kreatur auf derselben Stufe wie der Mensch. Der Respekt, der ihm gebührt, ist eine moralische Verpflichtung für den Menschen, der ihm durch den Intellekt überlegen ist. Diese moralische Verpflichtung wird zum Muss, ungeachtet der Tatsache, dass das Tier natürliche Rechte besitzt, welche den Respekt vor seinem Leben und seinem Wohlergehen fordern. Man darf das Tier nicht zum Forschungsmaterial machen»¹⁴⁾.

33 Die Auswirkungen der Initiative

Die Grundproblematik eines vollständigen Verbots von Tierversuchen hat in den letzten Jahren nicht geändert. Es kann daher bezüglich der Auswirkungen auf die Darlegungen in der Botschaft vom 30. Mai 1984 über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» verwiesen werden (BBl 1984 II 885, insb. 927 ff.).

Die damaligen Ausführungen (Ziff. 72–75) treffen um so eher zu, als die vorliegende Initiative ein absolutes Verbot aller denkbaren Tierversuche anstrebt. Die Initiative «für die Abschaffung der Vivisektion» wollte seinerzeit lediglich die gemäss geltender Gesetzgebung bewilligungspflichtigen, d. h. das Tier belastenden Versuche verbieten.

Kurz zusammengefasst ergibt sich im wesentlichen:

- Wie vorstehend unter Ziffer 232 dargelegt, wären zahlreiche unerlässliche Tierversuche nicht mehr möglich oder würden stark erschwert, so namentlich:
 - Toxizitätsprüfungen für Medikamente und Stoffe;
 - Chirurgische Entwicklungen;
 - Erforschung von Knochenmark-Transplantationen;
 - Entwicklung und Prüfung von Medikamenten und Impfstoffen.
- Alle Bereiche der Forschung, in denen heute Tierversuche durchgeführt und als unerlässlich angesehen werden, wären stark gehemmt.
- Die medizinische Versorgung des Menschen und der Tiere würde schlechter.
- Wesentliche Teile der chemisch-pharmazeutischen Forschungs- und Produktionstätigkeit würden ins Ausland verlegt¹⁵⁾.

- Von einer solchen Verlagerung wäre vor allem die Region der Nordwestschweiz betroffen, in welcher die chemisch-pharmazeutische Industrie konzentriert ist.
- Mit einer Verlagerung der Tierversuche aus dem Geltungsbereich der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung ins Ausland würde sich die Situation der Tiere insgesamt nicht verbessern.
- Die Hochschulen hätten keine Ausweichmöglichkeiten ins Ausland.

4 Haltung des Bundesrates

Für den Bundesrat sind die beschriebenen Folgen der Initiative nicht annehmbar. Der Bundesrat vermag auch die Ansicht der Initianten nicht zu teilen, wonach die Forschung und die Medizin generell auf der falschen Bahn seien. Tierversuche haben zwar manches Problem nicht zu lösen vermocht und in einzelnen Fällen auch nicht vor Schäden bewahrt. Andererseits sind dank Tierversuchen zahlreiche entscheidende und anerkannte Fortschritte, vor allem auf dem Gebiet der Medizin und der Biologie, erzielt worden¹⁶⁾.

Tierversuche stellen, gewissermassen als notwendiges Übel, eine ethisch vertretbare Form der vom Menschen seit jeher praktizierten Nutzung von Tieren zum Zwecke der Selbsterhaltung und zur Förderung seines Wohlergehens dar, sofern sie im gesetzlichen Rahmen schonend und auf das unerlässliche Mass beschränkt durchgeführt werden^{17) 18)}.

Von seiten der Wissenschaft wird überzeugend dargetan, dass nach dem gegenwärtigen Stand von Wissenschaft und Technik in vielen Bereichen der biologisch-medizinischen und der chemisch-pharmazeutischen Forschung nicht völlig auf Tierversuche verzichtet werden kann, da sie nicht durch Methoden ohne Verwendung von Tieren ersetzbar sind.¹⁹⁾ Rückschlüsse vom Tierversuch auf die Zusammenhänge beim Menschen erscheinen bei entsprechend kritischer Wertung der Ergebnisse bezüglich bestimmter Fragestellung als zulässig²⁰⁾.

Schliesslich fällt in Betracht, dass Tiere bei vielen Tierversuchen nur unerhebliche Einschränkungen in ihrem Befinden hinnehmen müssen, weil die Eingriffe oder Massnahmen geringfügig sind oder die Versuche in Narkose durchgeführt werden.

Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, von der durch die heutige Tierschutzgesetzgebung vorgegebenen Marschrichtung abzuweichen, die mehrfach durch Parlament und Volk bestätigt wurde.

5 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 (86/609/EWG) massgebend. Daneben besteht das europäische Übereinkommen vom 18. März 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftlichen Zwecke verwendeten Wirbeltiere. Es deckt sich inhaltlich im wesentlichen mit

der EG-Richtlinie. Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarats am 29. Mai 1989 unterzeichnet. Eine Botschaft über dessen Genehmigung ist in Vorbereitung.

Dem Übereinkommen des Europarats liegt die Einsicht zugrunde, dass beim gegenwärtigen Stand der Wissenschaft noch nicht völlig auf Tierversuche verzichtet werden kann. Es bezweckt, durch gemeinsame Schutzbestimmungen sicherzustellen, dass die Schmerzen, Leiden, Ängste oder dauerhaften Schäden der Tiere, sofern sie unvermeidbar sind, auf ein Mindestmass reduziert werden. Die Anforderungen, die sich aus dem Übereinkommen des Europarats ergeben, gehen insgesamt weniger weit als die Schweizerische Tierschutzgesetzgebung. Diese erfüllt das Übereinkommen vollumfänglich.

Die Auswirkungen der Initiative gingen weit über jede bestehende Regelung in Europa hinaus. Kein Land in Europa kennt ein absolutes Verbot für Tierversuche. Das Fürstentum Liechtenstein hat zwar in seinem Tierschutzgesetz von 1988 Tierversuche, welche die Tiere belasten, verboten. Die Regierung ist indessen ermächtigt, Ausnahmen zur Vorbeugung, Erkennung oder Heilung von Krankheiten bei Mensch und Tier zuzulassen. Bei einer Annahme der Initiative bestünden von der Rechtslage her keine Schwierigkeiten, die Tierversuche im Ausland durchzuführen.

Eine Annahme der Initiative würde im Rahmen des EWR die Anwendung der EG Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (67/548/EWG) in Frage stellen. Diese ist Bestandteil des «Acquis communautaire» und schreibt vor, dass die Toxizitätsprüfungen von neuen Stoffen u. a. anhand von Tierversuchen vorgenommen werden müssen.

6 Schlussfolgerungen

Eingedenk der Tatsache, dass Tierversuche in gewissen Bereichen der medizinischen, biologischen und chemisch-pharmazeutischen Forschung beim heutigen Stand von Wissenschaft und Technik als unerlässlich erscheinen, hält der Bundesrat in Anbetracht der extremen Zielsetzung der Initiative sowie der bisherigen Entscheide von Bundesrat, Parlament und Volk zu Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen zum Thema Tierversuche dafür, dass die Initiative «zur Abschaffung der Tierversuche» ohne direkten oder indirekten Gegenvorschlag abzulehnen sei.

Anmerkungen

- 1) Vgl. G. Zbinden, «Biomedizinische Forschung und Tierversuche», in «Sind Tierversuche vertretbar?», Zürcher Hochschulforum Band 6, S. 95, Verlag der Fachvereine Zürich, 1990
- 2) Vgl. P. Walter, «Tierversuche sind notwendig», Dokumentation des Arbeitskreises Gesundheit und Forschung, S. 1–21, Zürich 1991
- 3) Vgl. G. Zbinden, «LD₅₀ Test», Forschung für Leben, Zürich, Information Nr. 1, 1990
- 4) Vgl. «Animals and Alternatives in Toxicology, Present Status and Future Prospects», edited by Michael Balls, James Bridges, Jacqueline Southee, MacMillan Press, 1991
- 5) Vgl. V. E. Meyer, «Mikrochirurgie», Forschung für Leben, Zürich, Information Nr. 3, 1990
- 6) Vgl. B. Gloor, «Mikrochirurgie am Auge», Forschung für Leben, Zürich, Information Nr. 17, 1991
- 7) Vgl. R. Seger, J. Gmür, «Knochenmark-Transplantationen», Forschung für Leben, Zürich, Information Nr. 12, 1991
- 8) Vgl. F. Lembeck, «Arzneimittelentwicklung» in Alternativen zum Tierversuch, Stuttgart 1988
- 9) Vgl. NZZ Nr. 17 vom 22. Januar 1992, S. 77, «Verbesserte Medikamente aus dem Computer»
- 10) Vgl. Broschüre: Eidg. Volksinitiative «für die Abschaffung der Tierversuche», S. 15
- 11) Vgl. M. Schär-Manzoli, «Das goldene Kalb, Die Epoche der pharmazeutischen Verwirrung», Verlag AG STG + ATRA, 1990
- 12) Vgl. Ch. Anderegg, «Für eine Medizin mit Herz und Sicherheit» in «Die Ärzte der ILÄAT haben das Wort», S. 69 ff., Verlag AG STG + ATRA
- 13) Vgl. auch «Ärzte für die Abschaffung der Tierversuche» Akten des Int. Medizinischen Kongresses vom 27. 10. 1990 in Bern, Verlag AG STG + ATRA
- 14) Vgl. M. Schär-Manzoli, «Tierversuche: Wissenschaftliches Versagen, Sozialverbrechen, Verstoß gegen die Ethik», in «Ärzte für die Abschaffung der Tierversuche» Akten des Int. Medizinischen Kongresses vom 27. 10. 1990 in Bern, S. 94, Verlag AG STG + ATRA
- 15) Vgl. Ciba-Geigy Zeitung 1/92 vom 14. Januar 1992, «Im Elsass wird ein neuer Standort gesucht für das Biotechnikum»
- 16) Vgl. K. Akert, «Zur Problematik des wissenschaftlichen Tierversuchs», Schweiz. Ärztezeitung, Band 63, 1982, S. 995–1000
- 17) Vgl. G. Zbinden, «Biomedizinische Forschung und Tierversuche», in «Sind Tierversuche vertretbar?», Zürcher Hochschulforum Band 6, S. 93 ff., Verlag der Fachvereine Zürich, 1990
- 18) Vgl. «Ethische Grundsätze und Richtlinien für wissenschaftliche Tierversuche», Schweizerische Akademien der medizinischen Wissenschaften und der Naturwissenschaften, Basel/Bern 1983
- 19) Vgl. G. Zbinden, «Menschen, Tiere und Chemie», S. 1–3 und 234–242, MTC Verlag Zollikon, 1985
- 20) Vgl. G. Zbinden, «Können Ergebnisse von Tierexperimenten auf den Menschen übertragen werden?», Forschung für Leben, Zürich, Information Nr. 16, 1991

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«zur Abschaffung der Tierversuche»**

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 26. Oktober 1990 eingereichten Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. März 1992²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» vom 26. Oktober 1990 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Sie lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 25^{ter} (neu)

¹ Tierversuche mit informativer, diagnostischer, wissenschaftlicher, prophylaktischer, therapeutischer oder wirtschaftlicher Zielsetzung sowie für Lehr- und Lernzwecke, und die sich auf die Humanmedizin beziehen, sind auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

Das Verbot gilt auch für Wirkungs-, Wirksamkeits- oder Verträglichkeitsprüfungen, die am Tier vorgenommen werden. Darunter fallen auch Prüfungen auf Giftigkeit, auf Eigenschaften einer Substanz, die das Erbgut verändern (Mutagenität), Tumoren erzeugen (Kanzerogenität) oder die Fruchtbarkeit beeinträchtigen (Fertilität) und die Leibesfrucht schädigen (Teratogenität).

² Das Verbot von Tierversuchen erstreckt sich auch auf:

- a. die Grundlagen- und Verhaltensforschung;
- b. die veterinärmedizinische Forschung;
- c. die militärische Forschung, die Weltraumforschung, die Nuklear- und Strahlenforschung;
- d. die Erforschung und Fabrikation von sämtlichen Verbrauchsgütern, von industriellen und kommerziellen Gütern aller Art, mit inbegriffen sämtliche Kosmetika, Seren und Impfstoffe, und jegliche weitere Produktion für die Humanmedizin;
- e. die Genmanipulation an Wirbeltieren einschliesslich an Hybriden und Chimären.

¹⁾ BBl 1991 I 578

²⁾ BBl 1992 II 1631

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Wer Art. 25^{ter} der Bundesverfassung verletzt, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

Art. 2

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

5341

Botschaft über die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» vom 16. März 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.032
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.05.1992
Date	
Data	
Seite	1631-1648
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 211

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.