

Sitzung vom 14. November 2018

1073. Anfrage (Bewilligung von medizinischen Tierversuchen)

Kantonsrat Hans Egli, Steinmaur, hat am 3. September 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Das Veterinäramt des Kantons Zürichs (Vetamt) ist für die Bewilligung von Tierversuchen zuständig. Sachlich und fachlich werden die Gesuche von der kantonalen Tierversuchskommission (TVK), deren Mitglieder vom Regierungsrat ernannt und vom Kantonsrat bestätigt werden, beurteilt und dem Veterinäramt zur Annahme bzw. Ablehnung empfohlen. Gemäss Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2009 ist das Vetamt an die Empfehlung der TVK gebunden und kann von dieser nur in begründeten Ausnahmefällen abweichen. Der Kanton Zürich weist – als einziger Kanton der ganzen Schweiz – der unterlegenen Minderheit der TVK ein Rekursrecht gegen erteilte, noch nicht rechtskräftig gewordene Bewilligungen zu, sofern mindestens drei Mitglieder der TVK diesen Rekurs unterstützen.

Am 21. Februar 2018 reichte ETH-Professor R. H., Institut für Neuroinformatik der UZH und ETH, das Gesuch «Refinement of head-tethering methods in songbirds» zur Durchführung eines Tierversuchs an 24 Zebrafinken beim Veterinäramt ein. Es handelt sich dabei um einen Versuch bzw. eine Fragestellung, die dem Gesuchsteller durch das Veterinäramt auferlegt wurde. Dies, nachdem das Veterinäramt die 2016 von H. eingereichten Fortsetzungsanträge für seine Forschungsprojekte 2017 (also mehr als ein Jahr nach Eingang des Gesuchs) mit der Begründung zurückgewiesen hatte, dass die Beurteilung der Belastung der Tiere nicht mit genügender Genauigkeit zu eruieren sei.

Prof. H. befasst sich seit 2004 mit der Frage, wie Zebrafinken auf neuronaler Ebene ihren Gesang erlernen. Die Forschungsresultate geben wichtige Hinweise für den Spracherwerb beim Menschen. Für die Studien sind Hirnstromableitungen und die Fixierung des Kopfs der involvierten Tiere während des eigentlichen Versuchs notwendig. Neben der Reduktion der Tierzahl (reduce), dem Ersatz des Tierversuchs durch andere tierversuchsfreie Methoden (replace), ist die Verbesserung und Verfeinerung der Versuchsanordnung (refine) zum Zweck einer geringeren Belastung der involvierten Tiere eine der vom Bund geforderten 3R-Massnahmen. Das vorliegende Gesuch steht im Kontext der Verbesserung und Verfeinerung und damit in der Reduktion der Belastung der Tiere bei künftigen

Versuchen. Da Zebrafinken in der Tierversuchsforschung zu den Modellorganismen gehören, sind Erkenntnisse, die zur Verbesserung und Verfeinerung der Kopffixierung führen, nicht nur für die Tiere der Gruppe H., sondern für Zebrafinken von Forschungsgruppen im In- und Ausland relevant.

Nach diversen Rückfragen seitens des Vetamts ergänzte H. das Gesuch und reichte es am 15. März 2018 nochmals ein. Die TVK stellte in ihrer Sitzung vom 27. März 2018 eine Reihe weiterer Rückfragen, die vom Gesuchsteller am 24. April 2018 schriftlich beantwortet wurden. In der Sitzung vom 22. Mai 2018 empfahl die TVK (Stimmengleichstand – Stichentscheid des Präsidenten der TVK) dem Vetamt die Bewilligung des Gesuchs. Das Vetamt erteilte mit Datum vom 30. Mai 2018 die Bewilligung ZHo39/18 mit Auflagen. In der Folge reichten am 29. Juni 2018 4 Mitglieder der TVK bei der Gesundheitsdirektion Rekurs ein und beantragten die Aufhebung der Bewilligung und Nichtbewilligung des Versuchs. Die Gesundheitsdirektion zeigte dem Vetamt den Rekurseingang am 4. Juli 2018 schriftlich an. Am 19. Juli 2018 informierte das Vetamt den Gesuchsteller, dass sein Gesuch nachträglich – und entgegen der Empfehlung der Gesamt-TVK – abgelehnt sei. Begründet wird die Ablehnung des Gesuchs u. a. damit, dass in der Rekurrsschrift von den Rekurrenten erstmals Fragen aufgebracht worden seien, die in der Sitzung der TVK nicht erörtert worden waren. Insbesondere bringen die Rekurrenten erstmals die Frage auf, ob ein als reiner 3R-Versuch gestalteter Tierversuch im Einklang mit dem in Art 137 Abs. 1 TschV geforderten wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn steht. Damit ist die Frage gestellt, ob reine 3R-Studien überhaupt grundsätzlich bewilligungsfähig sind.

Mit der nachträglichen Ablehnung des Gesuchs durch das Vetamt ändern sich Rechtslage und Verfahrensablauf für den Gesuchsteller vollständig: Hätte das Vetamt die Bewilligung trotz Rekurseingang aufrecht erhalten, hätte der Gesuchsteller jetzt die Möglichkeit, seine Sicht der Dinge dem Regierungsrat darzulegen. Der Regierungsrat könnte den Rekurs annehmen oder ablehnen, wobei den Rekurrenten im zweiten Fall der Gang ans Verwaltungsgericht offenstünde. Die Rechtslage, die vom Vetamt jetzt geschaffen wurde, ist vollständig zuungunsten des Gesuchstellers, d. h. er müsste jetzt Rekurs gegen die Ablehnung des Gesuchs durch das Vetamt einreichen und die entsprechenden Verfahrensrisiken auf sich nehmen. Bei einem reinen 3R-Gesuch, das ausser der Verbesserung des Tierwohls wohl wenig wissenschaftlich verwertbaren Erkenntnisse bringen wird, ist das Verfahrensrisiko für den Gesuchsteller schlicht nicht zu rechtfertigen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Vorgehen des Veterinäramts, d.h. der Erteilung der Bewilligung aufgrund der Empfehlung der TVK und der nachträglichen Ablehnung des Gesuchs aufgrund des Rekurses von vier Mitgliedern der TVK ohne Konsultation der gesamten TVK und der für den Gesuchsteller dadurch diametral veränderten Rechtslage?
2. Entspricht das Vorgehen des Vetamts (Übernahme der Haltung von 4 Rekurrenten) ohne Anhörung des Gesuchstellers dem Demokratieverständnis des Regierungsrats?
3. Hält es der Regierungsrat für statthaft, wenn gewählte Mitglieder der Tierversuchskommission Fragen zu einem Gesuch nicht in den Kommissionssitzungen aufbringen, sondern erst nachträglich in ihrer Rekurschrift diese Aspekte thematisieren?
4. Braucht der Kanton Zürich überhaupt eine 11-köpfige Tierversuchskommission, wenn das Vetamt der Haltung von vier Mitgliedern der TVK folgt?
5. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das schweizweit nur im Kanton Zürich bestehende Rekursrecht von drei Mitgliedern der Tierversuchskommission vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen (mehrjähriges Rekursverfahren gegen die Primatenstudie von UZH und ETH, vorliegender Fall) aufrechtzuerhalten ist?
6. Wie schätzt der Regierungsrat die Auswirkungen dieses Rekursrechts auf die nationale und insbesondere internationale Wettbewerbsfähigkeit des Forschungsplatzes Zürich und die Rekrutierung von Spitzenforschern für die beiden Zürcher Hochschulen ein – beides Hochschulen von Weltrang?
7. Wie gedenkt der Regierungsrat, die für den Forschungsstandort Zürich im Bereich biomedizinische Spitzforschung zwingend notwendige Rechtssicherheit und Effizienz bei den Bewilligungsverfahren zu gewährleisten?
8. Sind reine 3R-Studien im Kanton Zürich bewilligungsfähig?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss Art. 34 des Tierschutzgesetzes (TSchG, SR 455) bestellen die Kantone zur Prüfung von Tierversuchsgesuchen eine Kommission aus Fachleuten, die von der Bewilligungsbehörde unabhängig ist. Der Regierungsrat wählt nach § 4 des Kantonalen Tierschutzgesetzes (KTSchG, LS 554.1) auf seine Amtsdauer eine höchstens elf Mitglieder umfassende Tierversuchskommission (KTVK), bestehend aus Fachleuten für Versuchstierkunde, für Tierversuche sowie für Fragen der Ethik und des Tierschutzes. Drei Mitglieder werden auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählt, und Universität und ETH müssen angemessen vertreten sein. Eine Genehmigung der Wahl durch den Kantonsrat ist nicht vorgesehen. Das Veterinäramt (VETA) legt Gesuche für Tierversuche mit erhöhtem Schweregrad der Gesamtkommission zur Prüfung vor; Gesuche für Tierversuche mit leichtem Schweregrad hingegen werden durch Subkommissionen geprüft. Nach erfolgter Prüfung stellt die KTVK dem VETA Antrag auf Bewilligung oder Ablehnung der Gesuche. Die erstinstanzliche Überprüfung von Entscheiden des VETA fällt gemäss einem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 5. April 2017 (VB.2016.00048) entgegen dem Wortlaut von § 12 Abs. 2 KTSchG in die Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion. Deren Entscheide können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Zum Rekurs berechtigt sind neben der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller gemäss § 12 Abs. 2 KTSchG auch die KTVK und mindestens drei gemeinsam handelnde Mitglieder.

Entgegen den Ausführungen in der Anfrage trifft es nicht zu, dass das VETA Prof. R. H. die Fragestellung, die er mit dem von ihm beantragten Versuch klären wollte, «auferlegt» hatte. Grund für die Rückweisung der im Jahr 2016 eingereichten Gesuche war, dass damals die Belastung der Tiere im Einzelnen nicht ausreichend beurteilt werden konnte, da die Gesuche sehr viele verschiedene Versuchsanordnungen umfassten, die teilweise auch kombiniert durchgeführt werden sollten. Dies hatte zur Folge, dass die vom TSchG vorgeschriebene Güterabwägung nicht möglich war und damit die Voraussetzungen für einen Bewilligungsentscheid nicht gegeben waren. Die Rückweisung erfolgte auf entsprechenden Antrag der KTVK.

Zu Fragen 1 und 2:

Mit seinen beiden Verfügungen vom 19. Juli 2018 hat das VETA seine Verfügungen vom 30. Mai 2018 (Bewilligung Nr. ZH001/18, «Refinement of temporary immobilisation methods in songbirds» und Bewilligung Nr. ZH039/18, «Refinement of head-tethering methods in songbirds») in

Wiedererwägung gezogen. Unter Wiedererwägung wird das im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) nicht geregelte, allgemein im Verwaltungsrecht aber anerkannte Verfahren verstanden, auf Gesuch hin oder von Amtes wegen auf einen Bewilligungsentscheid zurückzukommen, bevor ein Entscheid der Rechtsmittelinstanz vorliegt (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 22). Zu diesen Wiedererwägungen sah sich das VETA aus folgenden Gründen veranlasst: Bei den zu beurteilenden Tierversuchen handelt es sich um sogenannte belastende Tierversuche. Gemäss Art. 17 TSchG sind belastende Tierversuche auf das unerlässliche Mass zu beschränken, und solche Tierversuche dürfen gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. a der Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) nur bewilligt werden, wenn das unerlässliche Mass nicht überschritten wird. Die Kriterien für die Beurteilung des unerlässlichen Masses von belastenden Tierversuchen sind Art. 137 TSchV zu entnehmen. Gemäss dessen Abs. 1 muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller zunächst belegen, dass das Versuchsziel a) in Zusammenhang mit der Erhaltung oder dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Mensch und Tier steht; b) neue Kenntnisse über grundlegende Lebensvorgänge erwarten lässt; oder c) dem Schutz der natürlichen Umwelt dient. Weiter ist zu belegen, dass das Versuchsziel mit Verfahren ohne Tierversuche nicht erreicht werden kann (Abs. 2) und dass die Methode unter Berücksichtigung des neuesten Standes der Kenntnisse geeignet ist, das Versuchsziel zu erreichen (Abs. 3). Schliesslich müssen die Tierversuche so geplant werden, dass möglichst wenig Tiere zum Einsatz kommen, die zudem möglichst wenig belastet werden, die Verfahren zur Auswertung der Versuchsergebnisse müssen zweckmässig sein und die einzelnen Teile des Versuchs müssen zeitlich gestaffelt werden (Abs. 4). Wird ein Gesuch um Durchführung eines belastenden Tierversuchs eingereicht, werden die Voraussetzungen gemäss Art. 137 TSchV durch die KTVK geprüft und die KTVK stellt nach Abschluss der Prüfung dem VETA Antrag auf Bewilligung oder Ablehnung des Gesuchs. Beim Erlass der Verfügungen vom 30. Mai 2018 durch das VETA blieb nun aber unbemerkt, dass die KTVK im Rahmen ihrer Prüfung zwar die Kriterien gemäss Art. 137 Abs. 2–4 TSchV geprüft hatte, die Prüfung des zulässigen Versuchsziels im Sinne von Art. 137 Abs. 1 TSchV aber unterblieben war. Der Nachweis eines zulässigen Versuchsziels ist aber notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Gesuch gutgeheissen werden kann. Auf diesen Fehler wurde das VETA erst durch die Ausführungen in der Rekurseschrift aufmerksam. Im Lichte dieser Erkenntnis erwiesen sich die Bewilligungen vom 30. Mai 2018 als offensichtlich fehlerhaft, weshalb es auch im Sinne der Verfahrensökonomie geboten war, diese in Wiedererwägung zu ziehen und unter Beachtung sämtlicher Kriterien erneut zu prüfen. Bei dieser erneuten Prüfung berücksichtigte das VETA, dass der

Gesuchsteller sein Vorhaben dem Bereich der Grundlagenforschung zuordnet und damit unter Art. 137 Abs. 1 Bst. b TSchV subsumiert (neue Kenntnisse über grundlegende Lebensvorgänge). Die beantragten Versuche sollten im Rahmen sehr spezifischer Versuchssituationen mit Zebrafinken zu Aussagen zur Stressbelastung der Vögel im Hinblick auf konkrete, spätere Versuche führen. Die Versuchsanordnungen waren in beiden Fällen eng begrenzt und stark auf die konkreten späteren Versuche von Prof. R. H. ausgerichtet. In beiden Tierversuchen sollten jeweils zwei Methodenvarianten (z. B. leichteres Kopfimplantat im Vergleich zu schwererem Kopfimplantat mit Gewichtentlastungsmechanismus) miteinander verglichen werden, was zwar durchaus zu einer Aussage bezüglich der Vor- und Nachteile der spezifischen Varianten führen kann. Die Versuchsanordnungen waren aber nicht darauf ausgerichtet und auch nicht dazu geeignet, verallgemeinerungsfähige Aussagen zum Stressverhalten von Zebrafinken zu erarbeiten. Somit waren die Voraussetzungen von Art. 137 Abs. 1 Bst. b TSchV offensichtlich nicht gegeben. Da auch die Voraussetzungen von Art. 137 Abs. 1 Bst. a und c TSchV nicht erfüllt waren, mangelte es dem Gesuch an einem zulässigen Versuchsziel, weshalb es abgewiesen werden musste. Vor dem Hintergrund dieser klaren Rechtslage erschien es dem VETA nicht angezeigt, die KTVK erneut zu begrüßen.

Zu Frage 3:

Beim zulässigen Versuchsziel handelt es sich um eine bundesrechtlich vorgegebene Bewilligungsvoraussetzung. Dass diese im zu beurteilenden Fall nicht erfüllt sei, darf mit einem Rekurs geltend gemacht werden. Es ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass in einer Rekurstschrift auch Aspekte vorgebracht werden, die nicht bereits vorher in den Kommissionssitzungen thematisiert worden sind.

Zu Frage 4:

Das VETA ist nicht den Rekurrentinnen und Rekurrenten gefolgt. Vielmehr ist, wie bei der Beantwortung der Fragen 1 und 2 dargelegt, das VETA erst nach Erteilung der Bewilligungen bzw. erst durch die Ausführungen in der Rekurstschrift darauf aufmerksam geworden, dass bei der Gesuchsprüfung durch die KTVK eine wesentliche Voraussetzung ungeprüft geblieben war.

Zu Frage 5:

Das Rekursrecht der KTVK und von mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern geht zurück auf einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative, die ein eigentliches Verbandsbeschwerderecht gegen Tierversuchsbewilligungsentscheide vorsah. Die entsprechende Volksinitiative wurde dann zugunsten des Gegenvorschlags zurückgezogen. Das KTSchG (einschliesslich Rekursrecht; Vorlage 3018) wurde in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 83% gutgeheissen und trat am 1. April 1992 in Kraft.

In den gut 26 Jahren seit Inkrafttreten des KTSchG wurden lediglich neun Rekurse eingereicht, wobei sieben Rekurse Tierversuche mit Primaten betrafen. Angesichts der jährlich rund 500 Entscheide zu Tierversuchen ist das eine sehr kleine Zahl.

Das Rekursrecht der KTVK und von mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern dient der Klärung von wichtigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit den in der Gesellschaft äußerst kontrovers diskutierten Tierversuchen und wirkt darüber hinaus auch vertrauensbildend. Aus Sicht des Regierungsrates ist daher an den bestehenden Regelungen festzuhalten.

Zu Fragen 6 und 7:

Der Forschungsplatz Zürich ist auch im Bereich Life Science gut positioniert und sehr erfolgreich. Negative Auswirkungen des Rekursrechts erscheinen angesichts der sehr geringen Anzahl an Rekursen als sehr unwahrscheinlich. Die geltenden Rahmenbedingungen haben sich insgesamt bewährt.

Das VETA und die KTVK sind bemüht, über Gesuche zeitnah zu entscheiden. Verzögerungen sind oft auf formale Mängel und inhaltliche Unklarheiten im Hinblick auf die Prüfaspkte nach der Tierschutzgesetzgebung in den Gesuchen selbst zurückzuführen, was teils Nachfragen bei den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern und teils sogar die Aufforderung zur Verbesserung von Gesuchen erforderlich macht. Um die Qualität der Gesuche künftig zu verbessern, sieht der auf den 1. März 2018 in Kraft getretene Art. 129a TSchV neu sogenannte Tierschutzbeauftragte vor, die sicherstellen sollen, dass die Bewilligungsgesuche für Tierversuche vollständig sind und in den Bewilligungsgesuchen insbesondere die erforderlichen Angaben für die Beurteilung des unerlässlichen Masses nach Art. 137 TSchV enthalten sind. Der Regierungsrat begrüßt diese Neuerung.

Zu Frage 8:

Es ist eines der Ziele der gesetzlichen Regelungen im Bereich Tierversuche, die Belastung der Tiere durch Schmerzen, Leiden und Ängste so weit als möglich zu vermindern. Diese Bemühungen werden unter dem englischen Begriff «Refinement» zusammengefasst. In den letzten Jahren wurden durch das VETA verschiedene Refinementstudien bewilligt. Eine Bewilligung setzt aber voraus, dass das Refinement entweder im Rahmen eines Tierversuchs erfolgt, der seinerseits die Voraussetzungen von Art. 137 Abs. 1 TSchV erfüllt, oder dass das Refinement ein zulässiges Versuchsziel im Sinne von Art. 137 Abs. 1 Bst. a-c TSchV verfolgt, wenn es sich um eine eigenständige Refinementstudie handelt. Dies war in den Studien, die Anlass zur vorliegenden Anfrage gegeben haben, nicht der Fall.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli