

# Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörden im Bereich Tierversuche – ein Vergleich der rechtlichen Vorgaben der EU und der Schweiz unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung<sup>1</sup>

DOI: [10.58590/leoh.2023.001](https://doi.org/10.58590/leoh.2023.001)

CC BY-ND 4.0

NICOLE LÜTHI \*

## Abstract

*Die Frage, welche Prüfungsbefugnis den Behörden im Bewilligungsverfahren für Tierversuche zukommt, wird sowohl in der Schweiz als auch in der Europäischen Union immer wieder intensiv diskutiert, etwa in einem erst kürzlich durchgeführten und letztlich eingestellten Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, welches diese Frage betraf. Auch in der Schweiz wirft das jüngst ergangene «Zebrafinken-Urteil» des Verwaltungsgerichts Zürich Fragen zur Rolle der kantonalen Bewilligungsbehörden und Tierversuchskommissionen auf. Insbesondere ist klärungsbedürftig, wie intensiv die zuständigen Behörden aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags ein Tierversuchsgesuch prüfen dürfen und müssen. Diese Entwicklungen geben Anlass, die Zuständigkeiten sowie die Prüfungsbefugnis und -pflicht der im Bewilligungsverfahren beteiligten Behörden in der Schweiz und der EU genauer zu beleuchten.*

## Keywords

Tierversuche, Prüfungsbefugnis, Tierversuchsbewilligungsverfahren, Richtlinie 2010/63/EU, EU-Vertragsverletzungsverfahren

## Empfohlene Zitierweise:

Lüthi, Nicole (2023). Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörden im Bereich Tierversuche – ein Vergleich der rechtlichen Vorgaben der EU und der Schweiz unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung, *Journal of Animal Law, Ethics and One Health (LEOH)*, 1-23. DOI: [10.58590/leoh.2023.001](https://doi.org/10.58590/leoh.2023.001)

\* M.A. HSG Nicole Lüthi ist Doktorandin an der Universität Zürich im Projekt «Implementation of the 3Rs in Swiss Law» im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 79 des Schweizerischen Nationalfonds

Sämtliche im Journal of Animal Law, Ethics and One Health (LEOH) publizierten Beiträge sind im Sinne von Open Access frei und dürfen unter Angabe der Quelle zitiert werden. Jeder Beitrag ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz (CC BY-ND 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

---

<sup>1</sup> Diese Arbeit entstand im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 79 «Advancing 3R», Projekt Nr. 206392.

# Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörden im Bereich Tierversuche – ein Vergleich der rechtlichen Vorgaben der EU und der Schweiz unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	2
II.	Schweiz.....	6
1.	Rolle der Bewilligungsbehörden und der Tierversuchskommissionen .....	6
a)	Ablauf des Bewilligungsverfahrens .....	6
b)	Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörden .....	8
c)	Tierversuchskommissionen .....	11
aa)	Aufgaben der Tierversuchskommissionen .....	11
bb)	Prüfungsbefugnis der Tierversuchskommissionen .....	12
2.	Aktuelle Entwicklungen .....	15
a)	Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich .....	15
b)	Unterstützung durch Forschungsförderungsinstitutionen.....	16
III.	Europäische Union .....	17
1.	Richtlinie 2010/63/EU .....	17
2.	Aufgaben und Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörde.....	17
a)	Aufgaben der Bewilligungsbehörde.....	17
b)	Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörde .....	18
3.	Vertragsverletzungsverfahren und länderspezifische Umsetzung.....	20
4.	Entwicklung der Rechtsprechung in Deutschland .....	21
IV.	Fazit.....	23

## I. Einleitung

Die Forschung an Tieren an sich, insbesondere aber auch Voraussetzungen und Schranken ihrer Zulässigkeit, ist immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. So gab es etwa in der Schweiz in den letzten 40 Jahren vier nationale Volksinitiativen, die sich mit der Einschränkung oder Abschaffung von Tierversuchen beschäftigten.<sup>2</sup> Hinzu kommen über 80 parlamentarische Vorstösse, die seit dem Jahr 1985 zu Fragen wie der Förderung von Ersatzmethoden, der Rolle der kantonalen Tierversuchskommissionen bis hin zum Ausstieg aus belastenden Primatenversuchen, eingereicht wurden.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» vom 1. Dezember 1985, <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis143.html>> (31. Mai 2023); Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» vom 16. Februar 1992, <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis180.html>> (31. Mai 2023); Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» vom 7. März 1993, <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/1992/19920352.html>> (31. Mai 2023); Volksinitiative «Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot» vom 13. Februar 2022, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20220213/volksinitiative-ja-zum-tier-und-menschenversuchsverbot.html>> (31. Mai 2023).

<sup>3</sup> In den letzten fünf Jahren (2018-2023): Interpellation Schneider (22.3808) «Aussagekräftige und transparente Tierversuchsstatistik» vom 17. Juni 2022; Postulat Graf (22.3612) «Wie kann das mit grossem Tierleid behaftete Züchten und Töten hunderttausender Labortiere reduziert werden?» vom 14. Juni 2022; Motion Schneider (22.3300) «3R-Kompetenz der kantonalen Tierversuchskommissionen stärken» vom 18. Mai 2022; Motion

Zwar wurden die erwähnten vier Volksinitiativen zur Einschränkung oder Abschaffung von Tierversuchen vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt, allerdings lag dies wohl an der zum Teil undifferenzierten Ausgestaltung dieser Initiativen und ist nicht mit einer Befürwortung von Tierversuchen gleichzusetzen.<sup>4</sup> Denn Tierversuche werden von der schweizerischen Bevölkerung durchaus kritisch betrachtet. So sind gemäss einer erst kürzlich durchgeführten Umfrage, die von der Tierschutzorganisation *Eurogroup for Animals* in Auftrag gegeben wurde, 68 % der Befragten in der Schweiz der Meinung, dass die Schweiz weltweit eine Führungsrolle in Bezug auf eine Wissenschaft ohne Tierversuche einnehmen sollte.<sup>5</sup> Solche Entwicklungen sind zudem nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der Europäischen Union (EU) zu verzeichnen, was sich unter anderem in den beiden Europäischen Bürgerinitiativen<sup>6</sup> *Stop Vivisection*<sup>7</sup> aus dem Jahr 2015 und *Save Cruelty Free Cosmetics*<sup>8</sup> aus dem Jahr 2022 zeigt.

Die Schweiz hat der zunehmenden Rechtfertigungsbedürftigkeit von Tierversuchen ebenfalls Rechnung getragen. So hat der Bundesrat am 3. Februar 2021 das 79. Nationale Forschungsprogramm *Advancing 3R – Tiere, Forschung und Gesellschaft* in Auftrag gegeben, das zum Ziel hat, die Anzahl Tierversuche in der Forschung zu reduzieren, Tierversuche zu verbessern sowie die Grundlagen zu ethischen und gesellschaftlichen Gesichtspunkten zu erarbeiten.<sup>9</sup>

---

Schneider (22.3301) «Ausstieg aus belastenden Primatenversuchen» vom 18. Mai 2022; Motion Schneider (21.3405) «Tierschutzkonforme Haltungsbedingungen für Labor- und Versuchstiere» vom 19. Mai 2022; Parlamentarische Initiative Christ (21.426) «Mehr Ressourcen und Anreize für die 3R-Forschung, um Alternativen zu den Tierversuchen rascher voranzutreiben vom 18. März 2021; Motion Munz (21.3363) «Gemeinsame Bewilligungsbehörde für eine einheitliche Beurteilung von Tierversuchen mit Schweregrad 3» vom 12. Mai 2021; Interpellation Munz (21.3364) «Impfstoffentwicklung mit neuen Methoden ohne Tierversuche» vom 12. Mai 2021; Interpellation Schneider (20.3345) «Förderung tierfreier Verfahren beim Nationalen Forschungsprogramm zu Covid-19» vom 19. August 2020; Interpellation Chevalley (19.4017) «Tierversuche. Für eine bessere Koordination auf nationaler Ebene und eine effizientere Verwendung der öffentlichen Gelder» vom 20. November 2019; Parlamentarische Initiative Graf (18.491) «Verbot von schwerstbelastenden Tierversuchen. Ergänzung des Tierschutzgesetzes» vom 14. Dezember 2018; Interpellation Chevalley (18.3047) «Wie steht es um die Empfehlungen der EFK zum Bewilligungsprozess, zu den Kosten und zur Finanzierung von Tierversuchen?» vom 25. April 2018, <<https://www.parlament.ch/de/suche#k=tierversuche>>, Rubrik «Geschäfte» (31. Mai 2023).

<sup>4</sup> So forderte etwa die Initiative «Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot» (Fn. 2) ein umfassendes Importverbot für Produkte, für die im Ausland direkt oder indirekt Tierversuche durchgeführt wurden. Dies ging mit der Befürchtung einher, dass die Versorgung mit Medikamenten und Impfstoffen nicht mehr gewährleistet werden könnte.

<sup>5</sup> Abrufbar unter <<http://www.tierschutz.com/media/pc2023/090223.html>> (31. Mai 2023).

<sup>6</sup> Gemäss Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) vom 26. Oktober 2012 (C 326/13) können mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus einer hinreichenden Anzahl von Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen und die EU-Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es sich nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Es ist allerdings umstritten, ob die Kommission dadurch verpflichtet ist, der Bürgerinitiative zu entsprechen und einen Rechtsetzungsvorschlag vorzulegen oder nicht, siehe dazu ausführlich NETTESHEIM MARTIN, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (78. A. München 2023), Art. 288 AEUV, Rz. 27 f. sowie allgemein zur Bürgerinitiative MAGIERA SIEGRFRIED, in: Streinz (Hrsg.), *Kommentar EUV/AEUV* (3. A. München 2018), Art. 24 AEUV, Rz. 3 ff.

<sup>7</sup> *Stop Vivisection* verfolgte das Ziel, Tierversuche abzuschaffen und wurde am 3. März 2015 bei der EU-Kommission eingereicht und von insgesamt 1'173'130 Unterzeichnenden unterstützt. Die EU-Kommission teilte zwar das Anliegen der Initianten, legte aber keinen Legislativvorschlag vor, <[https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_de)> (31. Mai 2023).

<sup>8</sup> *Safe Cruelty Free Cosmetics* will das Verbot von Tierversuchen für kosmetische Produkte stärken, die Chemikalienverordnung der EU um- sowie die Wissenschaft in der EU allgemein tierversuchsfrei gestalten. Eingereicht am 31. August 2022 mit 1'217'916 gültigen Unterschriften. Die Antwort der EU-Kommission ist derzeit ausstehend, <[https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000006\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000006_en)> (31. Mai 2023).

<sup>9</sup> Medienmitteilung des Bundesrates «Nationales Forschungsprogramm zu den Themen Tiere, Forschung und Gesellschaft lanciert» vom 3. Februar 2021, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation>

Europaweit wurde im Jahr 2010 mit der Richtlinie 2010/63/EU der Europäischen Union (sog. Tierversuchsrichtlinie)<sup>10</sup> ein bedeutendes Instrument geschaffen, mit dem das Schutzniveau von Versuchstieren angehoben werden soll.<sup>11</sup> Das Ziel der Richtlinie ist vor allem die konsequente Anwendung des 3R-Prinzips sicherzustellen.<sup>12</sup> Das 3R-Prinzip steht für die Grundsätze *Replacement*, *Reduction* und *Refinement* und geht auf eine Studie der beiden Wissenschaftler William Russell und Rex Burch mit dem Titel *The Principles of Humane Experimental Technique*<sup>13</sup> zurück. Die 3R gelten heute als international weitgehend anerkanntes Prinzip in der Forschung mit Tieren. Das Ziel des 3R-Prinzips ist es, Tierversuche humaner zu gestalten. So sollen Versuchstiere gemäss den 3R möglichst durch Alternativmethoden ersetzt (Replacement), ihre Anzahl auf das Minimum reduziert (Reduction) sowie der Umgang mit ihnen möglichst schonend gestaltet werden (Refinement).<sup>14</sup> Mit Erwägungsgrund 10 der Richtlinie haben die EU und ihre Mitgliedstaaten die Absicht kundgetan, Tierversuche letztendlich vollständig durch Alternativmethoden zu ersetzen.<sup>15</sup> Ein Ausstieg aus Tierversuchen wurde erst kürzlich auch vom Europäischen Parlament gefordert. Das Parlament hatte im Jahr 2021 den Rat und die Kommission ersucht, einen EU-weiten Aktionsplan, in dem konkrete Methoden und Zeitpläne für den schrittweisen Ausstieg aus Tierversuchen verankert werden sollen, zu verab-

---

/medienmitteilungen.msg-id-82212.html> (3. April 2023); weitere Informationen zum Projekt sowie die Ausschreibungen, <<https://www.nfp79.ch/de>> (3. April 2023).

<sup>10</sup> Richtlinie 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32010L0063>> (31. Mai 2023).

<sup>11</sup> Richtlinien i.S.v. Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 26. Oktober 2012 (C 326/47) sind Rechtsakte der EU, die sich an die Mitgliedstaaten richten und diese verpflichten, den Inhalt einer Richtlinie innerhalb einer vorgegebenen Zeit in nationales Recht umzusetzen, damit das in der Richtlinie genannte Ziel erreicht wird. Richtlinien sind gemäss Art. 288 Abs. 3 AEUV für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, jedoch ist die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen. Das Hauptziel von Richtlinien ist die Rechtsangleichung, d.h., die Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen. Richtlinien legen allerdings nicht nur Ziele fest, sondern definieren vielmehr «einen Rechtszustand, der von den Mitgliedstaaten herzustellen und beizubehalten ist», siehe NETTESHEIM (Fn. 5), Rz. 104 ff.; GRUPP CLAUS D., in: Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union (6. A. Baden-Baden 2022), Abschnitt Rechtsakte der EU; RUFFERT MATTHIAS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar EUV/AEUV (6. A. 2022), Art. 288 AEUV Rz. 24.

<sup>12</sup> Art. 4 sowie Erwägungsgründe 10 und 11 der Richtlinie (RL); aus der Literatur PETERS ANNE/STUCKI SASKIA, Tierversuchsrichtlinie 2010/63/EU: Rechtsgutachten zu ihrer Umsetzung in Deutschland (Basel/Heidelberg 2014), 50; HEHEMANN LENA, Die Bewilligung von Tierversuchen im Spannungsfeld von Tierschutz und Freiheit (Diss. Fribourg, Zürich 2019), 33; GERRITSEN VANESSA, Güterabwägung im Tierversuchsbewilligungsverfahren (Diss. Luzern 2021, Zürich 2022), 207; PRÖBSTL KATJA, Das Recht der Tierversuche unter Berücksichtigung unionsrechtlicher Vorgaben (Berlin/Heidelberg 2017), 46.

<sup>13</sup> RUSSELL WILLIAM/BURCH REX, *The Principles of Humane Experimental Technique* (London 1959).

<sup>14</sup> Vgl. TANNENBAUM JERROLD/BENNETT TAYLOR B., Russell and Burch's 3Rs Then and Now: The Need for Clarity in Definition and Purpose, JAALAS 2015, 120 ff.; Balls Michael, *The Principles of Humane Experimental Technique: Timeless Insights and Unheeded Warnings*, ALTEX 2010, 144 ff.; RICHMOND JON, The Three 3Rs, in: Hubrecht Robert C./Kirkwood James (Hrsg.), *The IFAW Handbook on the Care and Management of Laboratory and Other Research Animals* (Hoboken 2010) 5 ff.

<sup>15</sup> Erwägungsgründen kommt nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) allerdings keine rechtliche Bindungswirkung zu, siehe dazu das Urteil des EuGH (Zweite Kammer) vom 19. Juni 2014, C-345/13, Rz. 31 sowie das Urteil vom 13. September 2018, C-287/17, Rz. 33. Erwägungsgründen sollte jedoch im Rahmen der Auslegung (insbesondere nach Sinn und Zweck) einer Bestimmung ein besonderer Stellenwert zukommen, auch wenn dieser in der Methodenlehre des Unionsrechts noch nicht vollständig geklärt ist, siehe dazu ausführlich GUMPP TOBIAS, Stellenwert der Erwägungsgründe in der Methodenlehre des Unionsrechts, ZfPW 2022, 446 ff.

schieden.<sup>16</sup> Der entsprechende Text wurde vom Europäischen Parlament am 16. September 2021 mit 667 Ja-Stimmen und 4-Nein-Stimmen angenommen und dem Rat sowie der Kommission übermittelt.<sup>17</sup> Allerdings reagierte die EU-Kommission lediglich mit einer kurzen Stellungnahme auf die Entschliessung des Parlaments. Für die Umsetzung eines konkreten Aktionsplans zum Ausstieg aus Tierversuchen will sie keine konkreten Schritte unternehmen und bleibt damit hinter der in Erwägungsgrund 10 genannten Absicht zurück.<sup>18</sup>

Tierversuche unterliegen sowohl in der Schweiz als auch in der EU einer Bewilligungspflicht.<sup>19</sup> Sinn und Zweck eines Bewilligungsverfahrens ist es, im Voraus zu klären, ob die für die Bewilligungserteilung notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>20</sup> Es handelt sich dabei also um eine «präventive Kontrollmassnahme».<sup>21</sup> Eine unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit darf nur aufgenommen werden, sofern die zuständige Behörde vorgängig ihre Übereinstimmung mit der Gesetzgebung geprüft hat und «befreit somit den Adressaten von einem allgemeinen Tätigkeitsverbot».<sup>22</sup> Eine Bewilligungspflicht verfolgt nicht das Ziel, dass eine gewisse Tätigkeit generell unterbleibt, sondern macht die Ausübung jener Tätigkeit von einer behördlichen Erlaubnis abhängig.<sup>23</sup>

In tierschutzrechtlicher Hinsicht ist eine Bewilligung dann notwendig, wenn Tiere aufgrund einer gewissen Tätigkeit in ihrem Wohlergehen eingeschränkt werden oder werden könnten.<sup>24</sup> Da Tiere jedoch ihre Interessen nicht selbst vertreten können, obliegt die Gewährleistung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen im Tierversuchsbereich den zuständigen Behörden.<sup>25</sup> Im Hinblick auf Tierversuche müssen die zuständigen Behörden die Gesuche prüfen und entscheiden, ob ein Tierversuch durchgeführt werden darf oder nicht. Über den Umfang der Prüfungsbefugnis beziehungsweise Prüfungspflicht jener Behörden besteht zuweilen Unklarheit.<sup>26</sup>

Im Folgenden wird daher untersucht, wie intensiv Tierversuchsgesuche durch die zuständigen Behörden geprüft werden müssen. Die Thematik wird anhand zweier Länder – der Schweiz und Deutschland – unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen dargestellt. In Bezug auf die Schweiz wird

---

<sup>16</sup> Der Forderung des Europäischen Parlaments kommt als Entschliessung keine verbindliche Wirkung zu, sie erlaubt jedoch die Verhandlungen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission aufzunehmen, siehe BAUERNSCHMIDT JONATHAN, Grundsätze der europäischen Gesetzgebung, JuS 2022, 626 ff., 629.

<sup>17</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 16. September 2021 zu den Plänen und dem Vorgehen zur Beschleunigung eines Übergangs zu Innovationen ohne die Verwendung von Tieren in der Forschung, bei vorgeschriebenen Versuchen und in der Bildung (2021/2784(RSP)) (P9\_TA(2021)0387), <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0387\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0387_DE.html)> (31. Mai 2023).

<sup>18</sup> Antwort der Kommission auf den im Plenum angenommenen Text vom 10. Februar 2022 (SP(2021)787) (nicht öffentlich einsehbar); für eine Zusammenfassung der Antwort, siehe Pressemitteilung der Eurogroup for Animals vom 2. März 2022, <<https://www.eurogroupforanimals.org/news/european-commission-disregards-wishes-european-parliament-failing-take-concrete-steps-phase>> (31. Mai 2023).

<sup>19</sup> Für die Schweiz, Art. 18 Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005 (SR 455); für die EU, Art. 36 Abs. 1 RL.

<sup>20</sup> TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht (5. A. Bern 2022), Rz. 1180; HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht (8. A. Zürich/St. Gallen 2020), Rz. 2570.

<sup>21</sup> NIKLAUS JÜRG/KÄSER LISA/LOTZ MAXIMILIANE, Tierschutzrecht in a nutshell (Zürich/St. Gallen 2022), 86 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 1180.

<sup>22</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 1180.

<sup>23</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 20), Rz. 2570; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 1180.

<sup>24</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 147; vgl. JEDELHAUSER RITA, Das Tier unter dem Schutz des Rechts (Diss. Basel 2008, 2011), 131, 179 ff.

<sup>25</sup> BOLLIGER GIERI/GOETSCHEL ANTOINE F., Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren (Zürich 2011), 14 f.; GERRITSEN (Fn. 12), 147.

<sup>26</sup> HÄNER ISABELLE/BOLLIGER GIERI/GOETSCHEL ANTOINE F., Geheimhaltungspflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen (Zürich 2011), 12; RUIZ GENEVIÈVE, Tierversuche: Kommissionen im Fokus der Kritik, Horizonte vom 5. März 2020.

dabei auf das erst kürzlich ergangene Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts betreffend die Hirnforschung an Zebrafinken beleuchtet. Im Hinblick auf Deutschland als Mitgliedstaat der EU wird im Besonderen auf die Richtlinie 2010/63/EU eingegangen, die unter anderem ein einheitliches Bewilligungsverfahren anstrebt. Im Rahmen dessen wird auch das EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland thematisiert. Abschliessend werden die wichtigsten Punkte nochmals zusammengefasst und diskutiert.

## II. Schweiz

### 1. Rolle der Bewilligungsbehörden und der Tierversuchskommissionen

#### a) Ablauf des Bewilligungsverfahrens

Wie eingangs erwähnt, unterstehen Tierversuche gemäss Art. 18 Tierschutzgesetz (TSchG) einer Bewilligungspflicht.<sup>27</sup> Mit der Einführung der Bewilligungspflicht verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, sicherzustellen, dass bei allen Tierversuchen die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden.<sup>28</sup> Insbesondere sollte das Bewilligungsverfahren gewährleisten, dass «unnötige Tierversuche unterbleiben und die unerlässlichen Tierversuche entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unter möglicher Schonung der verwendeten Tiere und mit einer möglichst geringen Anzahl Tiere durchgeführt werden.»<sup>29</sup> Das Bewilligungsverfahren unterscheidet danach, ob ein belastender oder ein nicht belastender Tierversuch beantragt wird. Belastende Tierversuche gehen für die Versuchstiere mit Schmerzen, Leiden oder Schäden einher oder sind mit Angst, einer Beeinträchtigung des Wohlbefindens oder einer anderen Missachtung der Würde verbunden.<sup>30</sup> Bei nicht belastenden Tierversuchen ist dies nicht der Fall.<sup>31</sup> Als «belastend» ist ein Versuch beispielsweise dann zu beurteilen, wenn ein Tier immunisiert, mit Mikroorganismen oder Parasiten infiziert wird.<sup>32</sup> Hingegen wird die Tötung derzeit nicht als belastend qualifiziert.<sup>33</sup>

Für belastende Tierversuche ist ein zweistufiges Bewilligungsverfahren vorgesehen.<sup>34</sup> Das Bundesgericht spricht diesbezüglich von einer «klaren Aufgabenteilung zwischen der Tierversuchskommission, welche mit ihrem umfassenden wissenschaftlichen Sachverstand die Gesuche beurteilt, und der Entscheidungsbehörde, welche die administrativen Arbeiten erledigt sowie den formellen Entscheid begründet und formuliert».<sup>35</sup>

Auf der ersten Stufe wird jedes Gesuch von den kantonalen Bewilligungsbehörden im Rahmen einer Vorprüfung auf den prospektiven Schweregrad der Belastungen überprüft. Bei dieser Beurteilung stützen sich die Bewilligungsbehörden auf Art. 136 Tierschutzverordnung (TSchV), Art. 24 und 25

---

<sup>27</sup> Zum Bewilligungsverfahren von Tierversuchen, siehe Art. 139 ff. Tierschutzverordnung (TSchV) vom 23. April 2008 (SR 455.1); siehe zudem oben, I.

<sup>28</sup> Botschaft über die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» vom 16. März 1992, BBl 1992 II 1631, 1632.

<sup>29</sup> Botschaft über die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion» vom 30. Mai 1984, BBl 1984 II 885, 891.

<sup>30</sup> Art. 17 TSchG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 TVV, wobei letzterer in lit. a-k Versuchsmethoden auflistet, die im Sinne von Art. 17 TSchG als «belastend» zu qualifizieren sind.

<sup>31</sup> Art. 24 TVV; Solche Versuche werden dem Schweregrad 0 zugeordnet, siehe Art. 24 und 25 TVV sowie die Fachinformation 1.04, <[https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/tiere/publikationen-und-forschung/tierversuche/klassifikation-schweregrad-tv.pdf.download.pdf/116104\\_DE.pdf](https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/tiere/publikationen-und-forschung/tierversuche/klassifikation-schweregrad-tv.pdf.download.pdf/116104_DE.pdf)> (31. Mai 2023).

<sup>32</sup> Art. 136 Abs. 1 lit. f TSchV; Fachinformation 1.04. (Fn. 31), 7.4.

<sup>33</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 214 sowie 406 ff.

<sup>34</sup> Art. 18 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 3 und 4 TSchG.

<sup>35</sup> BGE 135 II 384 E. 3.3; siehe auch Bericht der Kommission des Nationalrates über einen Gegenentwurf auf Gesetzesstufe (Änderung Tierschutzgesetz) betreffend die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» vom 16. Januar 1990, BBl 1990 III 1257, 1269.

Tierversuchsverordnung (TVV) sowie auf die Fachinformation des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zu den Schweregraden.<sup>36</sup> Anschliessend überweisen die für die Vorprüfung zuständigen Behörden das Gesuch an die kantonalen Tierversuchskommissionen, die dieses auf zweiter Stufe beurteilen.<sup>37</sup>

Bei belastenden Tierversuchen haben die Bewilligungsbehörden und die Tierversuchskommissionen insbesondere eine Güterabwägung i.S.v. Art. 19 Abs. 4 TSchG vorzunehmen, in deren Rahmen sie die Unerlässlichkeit sowie die ethische Vertretbarkeit des Forschungsvorhabens beurteilen müssen.<sup>38</sup> Dabei sind sämtliche für den Entscheid relevanten Interessen und Gesetzaufgaben einzubeziehen.<sup>39</sup> Des Weiteren sind ethische Überlegungen und das öffentliche Interesse am Tierschutz sowie die Tierwürde<sup>40</sup> zu berücksichtigen.<sup>41</sup>

Bei belastenden Tierversuchen stellen die Tierversuchskommissionen nach eingehender Prüfung des Gesuchs einen Antrag auf Bewilligung, Bewilligung unter Auflagen oder Ablehnung des entsprechenden Forschungsvorhabens an die Bewilligungsbehörden. Letztere sind nicht an den Antrag der Kommission gebunden, allerdings unterstehen sie einer Begründungspflicht, wenn sie davon abweichen.<sup>42</sup>

Gesuche für nicht belastende Tierversuche, mithin solche, die dem Schweregrad 0 zugeordnet werden,<sup>43</sup> beurteilen die Bewilligungsbehörden bereits auf erster Stufe abschliessend.<sup>44</sup> Als Beispiel eines nicht belastenden Tierversuchs ist etwa die «Kennzeichnung eines Versuchstiers mit Farbe» oder eine «einmalige nicht-invasive Probennahme mit Tupfer aus Körperöffnungen» zu nennen.<sup>45</sup> Für diese Kategorie von Tierversuchen ist nur eine eingeschränkte Güterabwägung vorgesehen, da weder die Unerlässlichkeit noch die ethische Vertretbarkeit geprüft werden.<sup>46</sup>

---

<sup>36</sup> Gemäss Art. 136 Abs. 2 TSchV legt das BLV für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines Versuchs Belastungskategorien nach der Schwere der Belastung fest. Dieser Obliegenheit ist das BLV mit den Art. 24 und 25 der Tierversuchsverordnung (TVV) vom 12. April 2010 (SR 455.163) nachgekommen. Gemäss Art. 24 und 25 TVV werden Belastungen von Tieren durch Eingriffe oder Massnahmen im Rahmen von Tierversuchen in vier Schweregradkategorien eingeteilt (Schweregrade 0-3, wobei gilt: 0 = keine Belastung, 1 = leichte Belastung, 2 = mittlere Belastung, 3 = schwere Belastung). Des Weiteren hat das BLV die Fachinformation 1.04 «Schweregrade» erarbeitet, die eine Einteilung von Versuchsmodellen nach Fachgebiet und Tierarten in die Schweregradkategorien der Tierversuchsverordnung vornimmt (Fn. 31).

<sup>37</sup> Art. 139 Abs. 4 TSchV.

<sup>38</sup> Zur Güterabwägung, siehe HEHEMANN (Fn. 12), 268 f.; GERRITSEN (Fn. 12), 297 ff.; ODERMATT ALINE, Die Güterabwägung für belastende Tierversuche nach Art. 19 Abs. 4 TSchG, in: Hasani/Hug/Zalka (Hrsg.), Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 153 (Luzern 2021), 59 ff.; KLEY ANDREAS/SIGRIST MARTIN, Güterabwägung bei Tierversuchen – Intentionen des Gesetzgebers und erste Anwendungen, in: Sigg/Folkers (Hrsg.), Güterabwägung bei der Bewilligung von Tierversuchen: die Güterabwägung interdisziplinär kritisch beleuchtet (Zürich 2011), 35 ff.

<sup>39</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 182; Art. 34 Abs. 2 Satz 2 TSchG.

<sup>40</sup> Die Tierwürde ist seit 2008 in Art. 1 und 3 lit. a TSchG verankert. Sie konkretisierte das Verfassungsprinzip der Würde der Kreatur, welches seit 1992 in der Bundesverfassung verankert ist; siehe ausführlich AMMANN CHRISTOPH/CHRISTENSEN BIRGIT/ENGI LORENZ/MICHEL MARGOT (Hrsg.), Würde der Kreatur (Zürich 2015).

<sup>41</sup> HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 14.

<sup>42</sup> Art. 139 Abs. 3 Satz 2 TSchV; HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 14; ausführlicher zum Zusammenspiel zwischen Kommission und Behörde, HEHEMANN (Fn. 12), 272; BGer 1C\_893/2013 vom 10. Oktober 2014 E. 5.3.3; BGE 132 II 257 E. 4.4.1; siehe unten, II. 1. b.

<sup>43</sup> Nicht belastende Versuche sind gemäss Art. 24 TVV Eingriffe und Handlungen an Tieren zu Versuchszwecken, die den Tieren keine Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, sie nicht in Angst versetzen und ihr Allgemeinbefinden nicht beeinträchtigen.

<sup>44</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 265.

<sup>45</sup> Fachinformation 1.04. (Fn. 31), 2.1. und 5.1.

<sup>46</sup> Art. 140 Abs. 2 TSchV; dazu ausführlich HEHEMANN (Fn. 12), 259 f.

Ein Versuchsvorhaben kann bewilligt werden, sofern die Prüfung durch die Behörden und bei belastenden Tierversuchen zusätzlich durch die Tierversuchskommission ergibt, dass alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.<sup>47</sup>

b) Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörden

Die Zuständigkeit der Tierversuchsbewilligungsbehörden wird von den Kantonen in den Ausführungsbestimmungen zur Tierschutzgesetzgebung festgelegt.<sup>48</sup> Zumeist werden die kantonalen Veterinärämter mit dieser Aufgabe betraut.<sup>49</sup>

Nach den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsrechtspflege – die üblicherweise kantonale Bestimmungen entsprechend des Art. 12 VwVG<sup>50</sup> enthalten<sup>51</sup> – hat die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären.<sup>52</sup> Es gilt mithin der verwaltungsrechtliche Grundsatz der Untersuchungsmaxime, weshalb die Bewilligungsbehörden sämtliche für den Entscheid erforderlichen Fakten selbstständig abzuklären haben. Insbesondere sind sie nach einhelliger Lehre bei der Sachverhaltsfeststellung nicht an die Einschätzungen des Gesuchstellers gebunden.<sup>53</sup> In den Worten von PIERRE TSCHANNEN, MARKUS MÜLLER und MARKUS KERN bedeutet die Untersuchungsmaxime nämlich, «dass die Behörde für die Beschaffung des Faktenmaterials verantwortlich ist. Sie darf nicht auf die Behauptungen der Parteien vertrauen, sondern muss im Gegenteil von sich aus nach den rechtserheblichen Tatsachen forschen und darüber Beweis führen. Gesucht wird mit anderen Worten nach der materiellen Wahrheit.»<sup>54</sup>

Den Gesuchsteller treffen trotzdem gewisse Mitwirkungspflichten.<sup>55</sup> Im Rahmen dessen ist es den Bewilligungsbehörden auch möglich, dem Gesuchsteller Rückfragen zu unterbreiten.<sup>56</sup> Darüber hinaus sind sie aufgrund der Untersuchungsmaxime auch befugt, externe Sachverständige beizuzie-

---

<sup>47</sup> Vgl. Art. 140 Abs. 1 TSchV.

<sup>48</sup> Die Kantone sind aufgrund ihrer Vollzugskompetenz gem. Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 TSchG verpflichtet, das Bewilligungsverfahren für Tierversuche zu regeln. Dabei haben sie die bundesrechtlichen zwingenden Vorgaben zu beachten. Aufgrund der kantonalen Unterschiede variiert die konkrete Durchführung des Bewilligungsverfahrens für Tierversuche.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 33 TSchG; GERRITSEN (Fn. 12), 154; für den Kanton Zürich, siehe § 2 Abs. 1 der kantonalen Tierschutzverordnung (KTSchV) vom 11. März 1992 (554.11); für den Kanton Basel-Stadt, siehe § 2 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 der Verordnung über den Tierschutz (Kantonale Tierschutzverordnung BS) vom 7. Februar 2012 (SG 365.500).

<sup>50</sup> Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021).

<sup>51</sup> Vgl. statt vieler § 7 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (175.2), wonach die Verwaltungsbehörde «den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise» untersucht. Während das VwVG Anwendung auf das Verfahren in Verwaltungssachen findet, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind (Art. 1 Abs. 1 VwVG), finden die kantonalen Verwaltungspflegegesetze Anwendung auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, Bezirke und des Kantons (bspw. § 4 VRG ZH). Vorbehalten bleiben dabei kantonale und bundesrechtliche Spezialbestimmungen.

<sup>52</sup> Zur Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren, siehe AUER CHRISTOPH/BINDER NADJA, in: AUER/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (2. A. Zürich 2019), Art. 12 VwVG Rz. 7 und 9; KIENER REGINA/RÜTSCHKE BERNHARD/KUHN MATTHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht (3. A. Zürich 2021), Rz. 92 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 781 ff.

<sup>53</sup> AUER/BINDER (Fn. 52), Art. 12 VwVG Rz. 7 und 9; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN (Fn. 52), Rz. 92 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 781 ff.

<sup>54</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 781; vgl. hierzu auch die Ausführungen bei KIENER/RÜTSCHKE/KUHN (Fn. 52), Rz. 92 ff.

<sup>55</sup> Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 783; AUER/BINDER (Fn. 52), Art. 12 VwVG Rz. 9; Art. 13 Abs. 1 lit. a VwVG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN (Fn. 52), Rz. 95.

<sup>56</sup> Zum Ganzen, HEHEMANN (Fn. 12), 266; GERRITSEN (Fn. 12), 154.



hen.<sup>57</sup> Bei ihren Entscheidungen sind die Bewilligungsbehörden verpflichtet, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.<sup>58</sup>

Inwieweit diese allgemeinen Grundsätze auch für Tierversuchsbewilligungsverfahren gelten, ist zuweilen umstritten und war bereits im Vorfeld der Revision der Tierschutzverordnung Gegenstand der Diskussion.<sup>59</sup> So forderten in der Vernehmlassung der Revision der Tierschutzverordnung im Jahr 2007 mehrere Forschungsvertreter, dass «die Behörde Gesuche für belastende Tierversuche nur formal zu prüfen habe und die inhaltliche Beurteilung der Kommission vorbehalten sei.»<sup>60</sup> In der Folge wurde die Formulierung von Art. 139 Abs. 4 TSchV zwar gegenüber dem Vorentwurf angepasst, ohne aber inhaltlich an der Prüfungsbefugnis etwas zu verändern. Dass diese jedenfalls nicht auf eine rein formale Prüfung beschränkt wurde, zeigt sich gerade im Umstand, dass die Behörde vom Antrag der Tierversuchskommission ausdrücklich abweichen darf. Von einer Bindung an den Antrag kann dementsprechend keine Rede sein.<sup>61</sup> Dies ergibt sich auch aus den Materialien, wo festgehalten wurde, dass die Tierversuchskommission nicht alle Aspekte allein prüfen kann, sondern auch die kantonale Behörde «über eigene Kompetenz und die nötigen Ressourcen verfügen muss, um den Know-How-Transfer sicherzustellen.»<sup>62</sup>

Da bei nicht belastenden Tierversuchen die Prüfung der Unerlässlichkeit und der ethischen Vertretbarkeit entfällt, ist unklar, wie intensiv Gesuche dieser Art durch die Bewilligungsbehörden geprüft werden dürfen beziehungsweise müssen. Bisher wurde die Frage weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung tiefergehend behandelt. Gemäss LENA HEHEMANN verlagert sich die Prüfung im Hinblick auf die Güterabwägung bei Tierversuchen des Schweregrads 0 teilweise auf den Gesuchsteller, weil die Einschätzung des Forschenden von der zuständigen Behörde lediglich auf ihre Plausibilität überprüft wird.<sup>63</sup> So werde dem Umstand Rechnung getragen, dass ein nicht belastender Versuch keine Beeinträchtigung für das Versuchstier bedeute.<sup>64</sup>

Das Abstellen auf die Einschätzung der gesuchstellenden Person ist allerdings schon mit Blick auf die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens fragwürdig.<sup>65</sup> Sie wird kaum die Kriterien der objektiven Prüfung erfüllen, da sie naturgemäss stets von Eigeninteressen begleitet ist.<sup>66</sup> Insbesondere würde es auch dem Sinn und Zweck des Bewilligungsverfahrens widersprechen, wenn die Prüfung der Gesuche teilweise oder gänzlich den Gesuchstellern selbst überlassen würde – ein solches würde dadurch ja geradezu obsolet. Zudem wird jährlich eine erhebliche Anzahl von Tieren in Schweregrad

---

<sup>57</sup> Zum Gutachten von Sachverständigen im Allgemeinen, siehe AUER/BINDER (Fn. 52), Art. 12 VwVG Rz. 59 ff.

<sup>58</sup> Vgl. BGE 125 II 591 E. 7a.

<sup>59</sup> Art. 184 Abs. 4 Entwurf zur Totalrevision der Tierschutzverordnung (E-TSchV), der mit Frist bis zum 10. November 2006 in die Vernehmlassung geschickt wurde, <[https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons\\_1/doc\\_2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons\\_1-doc\\_2-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons_1/doc_2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons_1-doc_2-de-pdf-a.pdf)> (31. Mai 2023).

<sup>60</sup> Bericht über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zum Entwurf der Revision der Tierschutzverordnung, Version 3 vom 19. März 2007, 64, <[https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons\\_1/doc\\_7/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons\\_1-doc\\_7-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons_1/doc_7/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons_1-doc_7-de-pdf-a.pdf)> (31. Mai 2023).

<sup>61</sup> Sie untersteht allerdings einer Begründungspflicht, wenn sie vom Antrag abweicht, vgl. Art. 139 Abs. 4 TSchV; siehe dazu GERRITSEN (Fn. 12), 183 f. mit Verweisen, insbesondere Fn. 936 und 939, wonach die Behörde sogar verpflichtet sei, den Antrag der Tierversuchskommission abzuweisen, wenn ein Forschungsvorhaben nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht.

<sup>62</sup> Erläuterung zur Totalrevision der Tierschutzverordnung zu Art. 184 Abs. 4 E-TSchV, <[https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons\\_1/doc\\_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons\\_1-doc\\_1-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6005/106/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6005-106-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf)> (31. Mai 2023).

<sup>63</sup> Zum Ganzen HEHEMANN (Fn. 12), 259 f.

<sup>64</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 274.

<sup>65</sup> Vgl. oben, II. 1. b.

<sup>66</sup> Siehe dazu ausführlicher unten, II. 1. c.

0 Versuchen eingesetzt.<sup>67</sup> Auch solche Tierversuche sind aufgrund der oftmals ungenügenden Einhaltung von Haltungsvorschriften und des damit einhergehenden Stresslevels rechtfertigungsbedürftig, was umso mehr für jene Tiere gilt, die nach dem Versuch getötet werden.<sup>68</sup> Damit kann sich die Prüfungspflicht durch die Behörden auch bei nicht belastenden Tierversuchen nicht auf eine reine Plausibilitätskontrolle beschränken, sondern erfordert eine umfassende materielle Prüfung, damit den Zielen des Bewilligungsverfahrens Rechnung getragen werden kann.

Nach Abschluss der Prüfung des Gesuchs formulieren die Bewilligungsbehörden den Endentscheid und erteilen die Bewilligung (nicht).<sup>69</sup> Es bleibt die Frage zu prüfen, ob den Behörden auch dann, wenn sie alle Bewilligungsvoraussetzungen bejahen, ein Spielraum zukommt, die Bewilligung zu erteilen oder zu verweigern, oder ob sich der Ermessensspielraum<sup>70</sup> auf die Prüfung der einzelnen Bewilligungsvoraussetzungen beschränkt und der Gesuchsteller Anspruch auf die Bewilligung hat, wenn diese bejaht werden.

Das Zürcher Verwaltungsgericht hatte sich 2008 in einem Rechtsstreit, indem es um die Erforschung des Lernverhaltens von Rhesusaffen ging, mit dieser Frage zu beschäftigen. Es hob hervor, dass die Bewilligungsbehörden zwar bei der Güterabwägung, die im Rahmen der Gesuchbeurteilung vorgenommen wird, einen grossen Beurteilungsspielraum hätten. Jedoch seien die Behörden in ihrer Beurteilung nicht so frei, dass sie selbst dann, wenn sie die einzelnen Bewilligungsvoraussetzungen bejahen, auf eine Bewilligungserteilung verzichten dürften.<sup>71</sup> Die überwiegende Lehre ist gleicher Ansicht. Sie stuft nämlich die Tierversuchsbewilligung verwaltungsrechtlich als Polizeierlaubnis (und nicht als Ausnahmegewilligung) ein. Die Folge daraus ist, dass der Gesuchsteller einen rechtlichen Anspruch auf die Bewilligungserteilung hat, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.<sup>72</sup> Den Bewilligungsbehörden kommt diesbezüglich folglich kein Ermessen zu.

Umgekehrt folgt daraus jedoch nicht, dass die Behörden die Bewilligungsvoraussetzungen nicht umfassend zu prüfen hätten.<sup>73</sup> Bei der Prüfung der Voraussetzungen und insbesondere bei der Güterabwägung sowie der Auslegung des Begriffs der Unerlässlichkeit kommt ihnen ein grosser Ermessensspielraum zu.<sup>74</sup> Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, Vorgaben für die Güterabwägung zu verankern und damit den Bewilligungsbehörden sowie den Tierversuchskommissionen<sup>75</sup>

---

<sup>67</sup> So wurden im Jahr 2021 insgesamt 214'039 Versuchstiere in Versuchen des Schweregrads 0 eingesetzt, was 37.2 % der total 574'673 eingesetzten Tiere ausmacht, <<https://www.tv-statistik.ch/de/statistik/#graph4>> (31. Mai 2023).

<sup>68</sup> Die meisten Versuchstiere werden nach dem Versuch getötet, wobei auch die Tötung selbst nicht als belastend eingestuft wird, siehe dazu und zum Ganzen ausführlich GERRITSEN (Fn. 12), 214 sowie 406 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 140 Abs. 1 TSchV; siehe auch BGE 135 II 384 E. 3.3; Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1269.

<sup>70</sup> Zum Ermessensbegriff, siehe TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 583 ff.

<sup>71</sup> So stellte das Verwaltungsgericht diesbezüglich weiter fest: «Dies gilt ungeachtet des Wortlauts von Art. 61 Abs. 1 und 2 TSchV, laut denen eine Bewilligung bei Vorliegen der Voraussetzung erteilt werden «darf» bzw. Bewilligungen erteilt werden «dürfen» (während Art. 14 TSchG die Formulierung «Bewilligungen werden ... erteilt» verwendet). Es ergibt sich daraus, dass die Bewilligungsbehörde laut Art. 61 Abs. 3 lit. d TSchV nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entscheiden hat. Beim Begriff der «Verhältnismässigkeit» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der entscheidenden Behörde einen erheblichen Beurteilungsspielraum gewährt, der Rechtskontrolle aber grundsätzlich zugänglich ist. Die Bestimmung räumt der entscheidenden Behörde somit kein Entschliessungsermessen ein; diese hat also beim Vorliegen der Voraussetzungen nicht die Wahl, ob sie die Bewilligung erteilen will oder nicht.» Zum Ganzen Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 27. März 2008, VB.2007.00156, E. 3.1.3.

<sup>72</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 266; GERRITSEN (Fn. 12), 552; a.M. BOLLIGER GIERI, Güterabwägung im Tierversuch aus rechtlicher Sicht, in: *Animalfree Research* (Hrsg.), Güterabwägung bei Tierversuchen, Reader zum Forum vom 8. November 2007 in Zürich, Bern 2008, 9–25; KREPPER PETER, Tierwürde im Recht – am Beispiel von Tierversuchen, AJP 2010, 303 ff., 306.

<sup>73</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 552.

<sup>74</sup> KREPPER (Fn. 72), 306; vgl. BGE 135 II 384 E. 4.6.1; siehe auch GERRITSEN (Fn. 12), 552; HEHEMANN (Fn. 12), 266.

<sup>75</sup> Siehe dazu unten, II. 2. c.

einen erheblichen Ermessensspielraum eingeräumt.<sup>76</sup> Dieser Ermessensspielraum ist von den zuständigen Behörden «pflichtgemäss und verhältnismässig auszuschöpfen»,<sup>77</sup> wobei «pflichtgemäss» mit «verfassungs- und gesetzeskonform» gleichzusetzen ist. Es handelt sich dabei um eine «Obliegenheit der Verwaltung» und nicht etwa um eine Freiheit.<sup>78</sup> Es kann daher in Bezug auf die Bewilligungsvoraussetzungen von einer Prüfungspflicht gesprochen werden.

In der Lehre wird kritisiert, dass die Güterabwägung sowohl durch die Bewilligungsbehörden als auch die Tierversuchskommissionen in der Praxis dennoch häufig instinktiv statt methodisch korrekt erfolge. Die Bewilligungspraxis gleiche damit eher einer Plausibilitätskontrolle als einer umfassenden materiellen Prüfung, wie sie eigentlich vorzunehmen wäre.<sup>79</sup> Im Rahmen dessen kann von einer sogenannten Ermessensunterschreitung gesprochen werden.<sup>80</sup>

### c) Tierversuchskommissionen

Der Gesetzgeber schreibt vor, dass auf kantonaler Ebene unabhängige Tierversuchskommissionen zu bestellen sind, welche die kantonalen Bewilligungsbehörden bei der Beurteilung von Tierversuchsgesuchen unterstützen.<sup>81</sup> Diese Kommissionen überprüfen Gesuche betreffend die Bewilligung belastender Tierversuche und nehmen dabei eine beratende Funktion ein.<sup>82</sup> Die Kommissionen sind gemäss Art. 34 Abs. 1 TSchG mit «Fachleuten» zu besetzen, womit sichergestellt werden soll, dass eine wissenschaftliche und fachlich qualifizierte Prüfung der Gesuche ermöglicht wird. Des Weiteren müssen auch Mitglieder von Tierschutzorganisationen in den Tierversuchskommissionen vertreten sein.<sup>83</sup> Die konkrete Zusammensetzung der Tierversuchskommissionen ist jedoch unter Berücksichtigung von Art. 34 Abs. 1 TSchG den Kantonen überlassen.<sup>84</sup>

#### aa) Aufgaben der Tierversuchskommissionen

Die Kernaufgabe der Tierversuchskommissionen ist die Prüfung jedes einzelnen als belastend einzustufenden Versuchsvorhabens auf dessen Rechtmässigkeit im Hinblick auf die Planung und Durchführung.<sup>85</sup> Sie klären insbesondere ab, ob das Versuchsvorhaben erlaubten Zwecken dient, nicht durch Alternativmethoden ersetzbar ist und ob die am Versuch beteiligten Personen fachlich entsprechend ausgebildet und qualifiziert sind. Des Weiteren nehmen die Tierversuchskommissionen eine umfas-

---

<sup>76</sup> Botschaft über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!) vom 30. Januar 1989, BBl 1989 I 1003 ff.; Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1266 f.; BGE 135 II 384 E. 4.6.1.

<sup>77</sup> KLEY/SIGRIST (Fn. 38), 40.

<sup>78</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 591; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 20), Rz. 409.

<sup>79</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 647 f.

<sup>80</sup> Zur Ermessensunterschreitung, siehe TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 20), Rz. 596.; siehe auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 20), Rz. 439 f.; aus der Rechtsprechung, statt vieler BGE 137 V 71 E. 5.2; allgemein zum Vollzugsdefizit in diesem Bereich, siehe GERRITSEN (Fn. 12), 309, 606, 647.

<sup>81</sup> Art. 34 TSchG, wobei mehrere Kantone nach Abs. 1 auch eine gemeinsame Kommission einsetzen können, siehe dazu auch Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1268. Derzeit sind in der Schweiz 13 kantonale Tierversuchskommissionen aktiv.

<sup>82</sup> Vgl. Art. 34 Abs. 2 Satz 1 TSchG; HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 13 f.

<sup>83</sup> Zum Ganzen Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1268, wonach als Fachpersonen neben Vertretern von Tierschutzorganisationen unter anderem Vertreter von Industrie und Hochschulen sowie Geisteswissenschaftler verschiedener Richtungen, Tierärzte, Biologen sowie Praktiker wie Tierpfleger in Frage kommen; HEHEMANN (Fn. 12), 267; HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 11.

<sup>84</sup> Zur kantonalen Ausgestaltung siehe bspw. Ziff. 7 der Vereinbarung über eine gemeinsame Tierversuchskommission der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau vom 29. Oktober 1997 (SG 265.520) sowie § 4 Abs. 2 des kantonalen Tierschutzgesetzes des Kantons Zürich vom 2. Juni 1991 (SG 554.1).

<sup>85</sup> HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 12.

sende Güterabwägung vor und prüfen, ob der erwartete Erkenntnisgewinn die mit dem Experiment einhergehenden Belastungen für das Tier zu rechtfertigen vermag.<sup>86</sup>

Ein Tierversuch ist gemäss Art. 19 Abs. 4 TSchG insbesondere dann unzulässig, wenn dem Tier dadurch gemessen am erwarteten Erkenntnisgewinn unverhältnismässige Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden oder das Tier in unverhältnismässige Angst versetzt wird. Im Rahmen der Güterabwägung werden diese Faktoren im Sinne einer Schaden-Nutzen-Analyse gegeneinander abgewogen.<sup>87</sup> Die Tierversuchskommissionen haben dementsprechend sowohl den Schaden als auch den Nutzen sowie sämtliche relevanten Interessen zu identifizieren, zu bewerten und schlussendlich gegeneinander abzuwägen. Damit das Versuchsvorhaben bewilligt werden kann, muss der erwartete Nutzen sodann geeignet sein, die mit dem Versuch einhergehenden Beeinträchtigungen für das Tier zu rechtfertigen.<sup>88</sup>

Im Übrigen wirken die kantonalen Tierversuchskommissionen auch in anderen Bereichen des Vollzugs der Tierversuchsgesetzgebung mit, so etwa bei Kontrollen der Versuchstierhaltungen sowie der Aufsicht über die gesetzeskonforme Durchführung von Tierversuchen.<sup>89</sup> Darüber hinaus können die Kantone die Kommissionen mit weiteren Aufgaben betrauen.<sup>90</sup>

#### *bb) Prüfungsbefugnis der Tierversuchskommissionen*

Gemäss Bundesgericht wird mit dem Beizug der Tierversuchskommissionen sichergestellt, dass ein «unabhängiges, ausgewogen zusammengesetztes Fachorgan bei der Beurteilung des Projekts auf die Anliegen des Tierschutzes speziell achtet und die Bewilligungsbehörden über zuverlässige Unterlagen verfügen.»<sup>91</sup> Dieses Anliegen war unter anderem auch Anlass der Revision des *zes*.<sup>92</sup> Somit kommt der Gesuchbeurteilung durch die Tierversuchskommissionen eine bedeutende Rolle zu: Sie erfüllen eine wichtige öffentliche Aufgabe.<sup>93</sup>

Im Übrigen stellt der Einbezug einer Fachkommission für spezifische Fragestellungen in Bewilligungsverfahren keine Ausnahme dar, sondern ist auch aus anderen Verwaltungsverfahren bekannt. Neben den Tierversuchskommissionen sind dies etwa ausserparlamentarische Kommissionen wie die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), die Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz oder die Eidgenössische Kommunikationskommission.<sup>94</sup> Ähnlich wie der ENHK kommt auch den Tierversuchskommissionen in den Augen des Bundesgerichts die Rolle eines «unabhängige[n], beratende[n] Fachorgan[s]» zu. Beiden Kommissionen kommt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Befugnis zu, unbestimmte Rechtsbegriffe, wie etwa derjenige der Unerlässlichkeit<sup>95</sup> auszulegen.<sup>96</sup>

<sup>86</sup> BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 25), 55.

<sup>87</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 254.

<sup>88</sup> Zur Güterabwägung siehe GERRITSEN (Fn. 12), 343 ff.

<sup>89</sup> Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1269; GERRITSEN (Fn. 12), 184.

<sup>90</sup> Art. 34 Abs. 2 Satz 3 TSchG.

<sup>91</sup> BGE 135 II 384 E. 3.4.1; siehe auch Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 45), 1268.

<sup>92</sup> Vgl. Bericht, BBl 1990 III 1257 (Fn. 35), 1257 ff.

<sup>93</sup> KREPPER (Fn. 72), 312.

<sup>94</sup> Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), <<https://www.enhk.admin.ch/de/eidgenoessische-natur-und-heimatschutzkommission>> (31. Mai 2023); Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC), <<https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/abcschutz/org/komabc.html>> (31. Mai 2023); Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom), <[https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/gremium\\_10535.html](https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/gremium_10535.html)> (31. Mai 2023).

<sup>95</sup> Art. 17 TSchG i.V.m. Art. 140 Abs. 1 lit. a TSchV.

<sup>96</sup> BGE 135 II 384 E. 3.4.1.

Verwaltungsrechtlich haben Tierversuchskommissionen aufgrund ihrer Vergleichbarkeit mit der ENHK eine ähnliche Stellung wie beratende Expertenkommissionen ohne Entscheidungsbefugnisse.<sup>97</sup> Die Gutachten solcher Expertenkommissionen sind – wie auch der Antrag, den die Tierversuchskommissionen an die Bewilligungsbehörden stellen – klar von einfachen Sachverständigengutachten zu unterscheiden: Während die sachverständige Person keine Beweise zu würdigen oder Rechtsfragen zu klären hat, ist es gerade die Aufgabe einer Expertenkommission, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen.<sup>98</sup> Sodann unterliegen Expertenkommissionen auch keinen Weisungen.<sup>99</sup> Die Tierversuchskommissionen können zur Begutachtung der Bewilligungsgesuche weitere Informationen beim Gesuchsteller erfragen sowie eigene Abklärungen vornehmen, um Unklarheiten auszuräumen.<sup>100</sup> Sie werden kantonal des Weiteren zumeist als regierungsrätliche Kommissionen gegründet, weshalb auch auf sie die Untersuchungsmaxime anwendbar sein muss.<sup>101</sup> Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Tierversuchskommissionen das Gesuch umfassend prüfen müssen.<sup>102</sup> Dies stimmt im Übrigen auch mit der Auffassung des Bundesrats in der Botschaft von 1989 über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» überein, wonach «sämtliche Gesuche für Tierversuche gründlich beurteilt werden müssen».<sup>103</sup>

Das Bundesgericht betont in seinen Leitentscheiden die Unabhängigkeit der Tierversuchskommissionen.<sup>104</sup> Das bedeutet, dass die Tierversuchskommissionen die Prüfung selbst und ohne Bindung an den Gesuchsteller durchzuführen haben.<sup>105</sup> Vorgängig hat zwar auch der Gesuchsteller selbst eine Güterabwägung durchzuführen,<sup>106</sup> die den Kommissionen als Grundlage dient. So ist ein Gesuch auch nur einzureichen, wenn der Gesuchsteller zum Schluss kommt, der erwartete Nutzen sei seiner Ansicht nach geeignet, die erwartete Belastung für das Tier zu rechtfertigen.<sup>107</sup> Die Vornahme einer objektiven Güterabwägung ist allerdings nicht die Aufgabe des Gesuchstellers, sondern der Bewilligungsbehörde und – bei belastenden Tierversuchen – der Tierversuchskommissionen. Der Gesuchsteller ist Partei im Verfahren, nimmt eigene Interessen wahr und kann den Entscheid der Behörde anfechten.<sup>108</sup> Es ist zudem gerade Sinn eines Bewilligungsverfahrens, dass ein vom Gesuchsteller unabhängiges Organ über die Zulässigkeit des Gesuchs entscheidet; ansonsten würde ja die gesuch-

---

<sup>97</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 267 mit Verweis auf Art. 8a Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 127.010.1) sowie Art. 57a ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 127.010) (ausserparlamentarische Kommissionen).

<sup>98</sup> Vgl. KAWA DOMINIK, Was ändert sich, wenn alles gleichbleibt? – Eine Bestandesaufnahme der abgeschlossenen NHG-Revision, URP 2020, 131 ff., 141 f. mit Verweisen; BGE 135 II 384 E. 3.4.1.

<sup>99</sup> Vgl. KAWA (Fn. 98), 144 mit Verweisen.

<sup>100</sup> BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 25), 55; STEIGER/SCHWEIZER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar (2. A. Zürich/St. Gallen 2008), Art. 80 Rz. 18.

<sup>101</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 267 mit Verweis; WIRTH PETER E., Gesetzgebung und Vollzug im Bereiche der Tierversuche (Bern 1991), 123 ff.; für den Kanton Zürich, siehe HÄNER ISABELLE/BOLLIGER GIERI/GOETSCHEL ANTOINE F., Die Geheimhaltungspflicht von Mitgliedern der Tierversuchskommissionen (namentlich im Kanton Zürich), ALTEX 24, 4/07, 316 ff., 317.

<sup>102</sup> Zur Untersuchungsmaxime, siehe oben II. 1. b.

<sup>103</sup> Botsch., BBl 1989 I 1003 (Fn. 76), 1022.

<sup>104</sup> BGE 135 II 384 E. 3.3 und 3.4.1; BGE 135 II 405 E. 4.2.

<sup>105</sup> Vgl. PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47; zum Begriff der Unabhängigkeit, Erwägungsgrund 39 RL.

<sup>106</sup> Formular A: Gesuch für Tierversuche V 1.0. vom September 2020, Ziff. 38-40, <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/forschende.html>> (31. Mai 2023).

<sup>107</sup> Zum Ganzen HEHEMANN (Fn. 12), 254; GERRITSEN (Fn. 12), 308 ff.; vgl. auch Swiss Academies of Arts and Science, Weighing of interests for proposed animal experiments, 2022, 2<sup>nd</sup> edition, 27 f. – Um den Forschenden bei der Güterabwägung zu helfen stellt die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) gemeinsam mit der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) ein umfassendes Selbstevaluierungstool zur Verfügung, <<http://tki.samw.ch/>> (31. Mai 2023).

<sup>108</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 188, 309 f.; HEHEMANN (Fn. 12), 260, 279. Im Kanton Zürich können Gesuchstellende gegen den Entscheid der kantonalen Behörde Rekurs bei der Gesundheitsdirektion und Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichen, siehe § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1 sowie § 41 Abs. 1 VRG ZH.

stellende mit der entscheidenden Person faktisch zusammenfallen, was rechtsstaatlich nicht haltbar wäre.<sup>109</sup> Die Expertise der Gesuchstellenden liegt regelmässig im Bereich ihrer Forschung und nicht im Bereich ethischer oder rechtlichen Überlegungen. Die Überprüfung dieser Aspekte des Gesuchs scheint deshalb unabdingbar.<sup>110</sup> Auch daraus muss folgen, dass eine reine Plausibilitätskontrolle durch die Tierversuchskommissionen nicht genügen kann und diesen eine umfassende Prüfungspflicht zukommt.<sup>111</sup>

Nicht zuletzt muss sich auch aus den rechtlichen Vorgaben für die Zusammensetzung der Kommissionen ergeben, dass ihnen eine materielle Prüfungsbefugnis und -pflicht zukommt. Die Tierversuchskommissionen sind nämlich mit Fachleuten zu besetzen, damit eine umfassende Prüfung der Gesuche erfolgen kann. Eine Beschränkung der Prüfungsbefugnis widerspräche gerade dem Sinn und Zweck der Kommissionen als interdisziplinär zusammengesetzte, sachverständige Beratungsorgane. Ihr Sachverstand wäre zwecklos, wenn die Prüfung gewisser Aspekte eingeschränkt oder auf eine reine Plausibilitätskontrolle beschränkt würde.<sup>112</sup>

Daraus folgt, dass die Tierversuchskommissionen zwingend eine umfassende materielle Prüfung der Gesuche für belastende Tierversuche vornehmen müssen. Aufgrund der Komplexität und Heterogenität der zahlreichen beantragten Forschungsvorhaben<sup>113</sup> fehlen den Tierversuchskommissionen trotz ihrer Spezialisierung zuweilen die spezifischen Fachkenntnisse. So sind die Tierversuchskommissionen sowohl für die Prüfung von Gesuchen im Bereich der Grundlagenforschung als auch der angewandten Forschung zuständig. Obwohl sie mit Fachleuten besetzt sind, ist es kaum möglich, dass die Kommissionsmitglieder mit ihrer Expertise sämtliche Bereiche abdecken. Dies macht es notwendig, dass externe Gutachter beigezogen werden können.<sup>114</sup> Denn eine umfassende und vor allem unabhängige Prüfung von besonders komplexen und umstrittenen Versuchsvorhaben ist nur möglich, wenn auf externe Fachkenntnisse zurückgegriffen werden darf. Der Gesetzgeber äussert sich zwar nicht ausdrücklich dazu, jedoch deutet Art. 35 Abs. 1 TSchG zumindest an, dass eine Befugnis zum Beizug von externem Fachwissen besteht.<sup>115</sup> Sodann sieht etwa das Reglement der kantonalen Tierversuchskommission des Kantons Zürich ausdrücklich vor, dass jedes Mitglied bei sachkundigen Dritten die für den Entscheid relevanten Informationen einholen darf.<sup>116</sup> Auch in der Literatur wird

---

<sup>109</sup> Vgl. dazu auch GOETSCHEL ANTOINE F., Kommentar zum eidgenössischen Tierschutzgesetz (Bern 1986), § 7 Rz. 53.

<sup>110</sup> Vgl. FRANKENBERG GÜNTER, Tierschutz oder Wissenschaftsfreiheit?, in: Kritische Justiz, Heft 4, 421–438, 426; BOLLIGER (Fn. 72), 16, wonach die Tierwürde von Seiten der Gesuchsteller zuweilen angezweifelt und in deren Güterabwägung nicht berücksichtigt wird.

<sup>111</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 309 f.; Swiss Academies of Arts and Science, Weighing of interests for proposed animal experiments, 2022, 2<sup>nd</sup> edition, 27; vgl. für Deutschland PETERS/STUCKI (Fn. 12), 37 ff; HEHEMANN (Fn. 12), 118 ff. Im Übrigen gelten diese Ausführungen auch für die Bewilligungsbehörden.

<sup>112</sup> Vgl. für Deutschland, aber genauso für die Schweiz zutreffend, HIRT ALMUTH, in: Hirt/Maisack/Moritz (Hrsg.), Kommentar Tierschutzgesetz (3. A. München 2016), § 8 Rz. 10.

<sup>113</sup> Allein im Kanton Zürich hatte die Tierversuchskommission im Jahr 2022 insgesamt 62 neue und 26 Ergänzungsgesuche zu bearbeiten, wobei 5 Gesuche abgelehnt und 23 Gesuche zurückgezogen wurden, siehe Jahresbericht 2022 des Veterinäramts Zürich, abrufbar unter <[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilderdokumente/organisation/gesundheitsdirektion/veterinaeramt/jahresberichte/jahresbericht\\_2022\\_veterinaeramt\\_zuerich1.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilderdokumente/organisation/gesundheitsdirektion/veterinaeramt/jahresberichte/jahresbericht_2022_veterinaeramt_zuerich1.pdf)> (31. Mai 2023).

<sup>114</sup> HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL, ALTEX (Fn. 101), 316.

<sup>115</sup> Gemäss Art. 35 Abs. 1 TSchG steht die Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTv) den Kantonen für Grundsatzfragen und umstrittene Fälle zur Verfügung; siehe zum Ganzen ausführlicher und unter Berücksichtigung der Problematik im Hinblick auf die Geheimhaltungspflicht der Tierversuchskommissionsmitglieder, HEHEMANN (Fn. 12), 271 f. sowie HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 40 f.

<sup>116</sup> § 12 Abs. 1 Reglement der Kantonalen Tierversuchskommissionen (R-KTVK) des Kantons Zürich vom 18. Februar 2021. Dabei dürfen weder immaterielle Rechtsgüter (z.B. Forschungsinteressen) noch Persönlichkeitsrechte des Gesuchstellers verletzt werden.

überwiegend die Meinung vertreten, dass im Einzelfall Sachverständige hinzugezogen werden dürfen.<sup>117</sup>

## 2. Aktuelle Entwicklungen

### a) Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich

Jüngst hatte sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit einem Rechtsstreit anlässlich der Zulässigkeitsprüfung eines Tierversuchs an Zebrafinken im Bereich der Grundlagenforschung zu befassen. Das Veterinäramt des Kantons Zürich hatte den Versuch zuvor unter Auflagen bewilligt, wogegen drei Mitglieder der kantonalen Tierversuchskommission Rekurs bei der Gesundheitsdirektion einlegten. Letztere wies den Rekurs ab. Gegen diesen Entscheid gelangten drei zum Zeitpunkt des Urteils amtierende sowie drei ehemalige Mitglieder<sup>118</sup> der Tierversuchskommission an das Verwaltungsgericht und beantragten die Nichterteilung der Tierversuchsbewilligung.<sup>119</sup>

Das Verwaltungsgericht folgte in seinem Entscheid weitgehend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und betonte, dass insbesondere bei der Grundlagenforschung der Erkenntnisgewinn nicht zu hoch gewichtet werden dürfe, da sich bei solchen Versuchsvorhaben oftmals der (Anwendungs-)Nutzen nicht konkret benennen liesse.<sup>120</sup> Das Gericht rügte dabei, dass die Tierversuchskommission und das Veterinäramt des Kantons Zürich den wissenschaftlichen Nutzen des geplanten Tierversuchs deutlich zu hoch gewichtet hatten.<sup>121</sup>

Zu diskutieren gab im konkreten Fall insbesondere die finanzielle Förderung durch die amerikanischen National Health Institutes (NIH), eine hochrangige und renommierte Wissenschaftsförderungsinstitution. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder war nämlich davon ausgegangen, dass der Beurteilung der NIH bezüglich der Forschungsfrage und der Wissenschaftlichkeit des Vorhabens gutachtenähnliche Stellung zukomme.<sup>122</sup> Die Beurteilung der NIH bezog sich jedoch auf ein Gesamtprojekt, das auch andere Methoden und Tierversuche umfasste und nicht nur auf den streitbetreffenden Versuch. Gemäss Verwaltungsgericht hätte dies berücksichtigt werden müssen.<sup>123</sup>

Damit ein Forschungsvorhaben bewilligungsfähig ist, muss der erwartete Nutzen geeignet sein, die Belastungen der im Versuch eingesetzten Tiere zu rechtfertigen. Diese «Schaden-Nutzen-Analyse» im Rahmen der Güterabwägung muss stets im Einzelfall erfolgen.<sup>124</sup> Im vorliegenden Fall wurde jedoch genau das nicht getan. Weder die Tierversuchskommission noch das Veterinäramt hatten die Abwägung korrekt und auf das einzelne Projekt bezogen durchgeführt.<sup>125</sup> Vielmehr gingen diese nämlich bei ihrer Einschätzung des Gesamtnutzens vom ganzen NIH-Projekt aus. Hingegen berücksichtigten sie bei der Belastungskalkulation allein jene Belastungen, die im Rahmen des strittigen Einzelversuchs vorgesehen waren. Dadurch wurde laut dem Verwaltungsgericht «der wissenschaftliche Nutzen, der

---

<sup>117</sup> Vgl. HEHEMANN (Fn. 12), 269 f.; HÄNER/BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 26), 41; GERRITSEN (Fn. 12), 277; vgl. für die EU, PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47.

<sup>118</sup> Da sich die Zusammensetzung der Tierversuchskommission des Kantons Zürich im Verlauf des Verfahrens mehrfach geändert hatte, handelte es sich schlussendlich um insgesamt sechs Mitglieder, die am vorliegenden Verfahren beteiligt waren.

<sup>119</sup> Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (VG ZH) vom 24. November 2022, VB.2021.00276 E. II.

<sup>120</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.2.

<sup>121</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.6.

<sup>122</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.4.

<sup>123</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.5.2.

<sup>124</sup> Siehe oben, II. 1. c aa.

<sup>125</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.5.3.

aus einer Kette von Tierversuchen resultiert, in unzulässiger Weise dem Tierleid gegenübergestellt, das allein mit dem streitbetroffenen Versuch verbunden ist.»<sup>126</sup>

Dementsprechend kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der erwartete wissenschaftliche Nutzen des Versuchs den dafür verwendeten Zebrafinken unverhältnismässige Schmerzen, Leiden und Schäden zufüge. Folglich hiess es die Beschwerde gemäss Hauptantrag gut.<sup>127</sup> Allerdings bestandete das Gericht nicht, dass sich die Tierversuchskommission und das Veterinäramt im Hinblick auf die Beurteilung des Forschungsziels und der Wissenschaftlichkeit des Versuchs hauptsächlich auf die Einschätzung der NIH stützten.<sup>128</sup>

Zu erwähnen bleibt, dass eine Kammerminderheit sowie der Gerichtsschreiber die vom Entscheid abweichende Meinung vertraten, dass die Beschwerde abzuweisen gewesen wäre. In der abweichenden Meinung äusserten sie sich unter anderem zur Bewertung des wissenschaftlichen Nutzens des Projekts. Sie vertraten die Ansicht, dass die Bedeutung naturwissenschaftlicher Forschung nur im Kontext gedeutet werden könne. Zudem erscheine es nicht zwingend, dass die NIH den Nutzen des fraglichen Forschungsvorhabens tiefer eingestuft hätte, wenn dieses nicht Teil des Gesamtprojekts wäre. Deshalb sei es nicht unzulässig, dass die Tierversuchskommission im Rahmen der Güterabwägung die Bedeutung des Gesamtprojekts anstelle jener des streitbetroffenen Versuchs gewichtet habe.<sup>129</sup>

Aufgrund dieser Argumentation ist im Folgenden auf die rechtliche Bedeutung der Unterstützung durch Forschungsförderungsinstitutionen näher einzugehen.

#### b) Unterstützung durch Forschungsförderungsinstitutionen

Zweifellos liefert die Förderung eines Versuchsvorhabens durch eine renommierte Förderungsinstitution Hinweise hinsichtlich der Qualität des Projekts. Sie kann allerdings eine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit nicht ersetzen, weshalb sich die Behörden nicht allein darauf stützen dürfen. So stufte etwa auch das Bundesgericht in den beiden Leitentscheiden zur Grundlagenforschung an Primaten den Nutzensgewinn der streitbetroffenen Versuche als «niedrig» bzw. «relativ tief» ein, obwohl diese vom Schweizerischen Nationalfonds finanziell unterstützt wurden.<sup>130</sup>

Die Tierversuchskommissionen dürfen sich bei der Bewertung des wissenschaftlichen Nutzens nicht allein auf die Beurteilung von Forschungsförderungsinstitutionen verlassen, sondern müssen – wie oben aufgezeigt – in jedem Fall eine unabhängige und umfassende materielle Prüfung vornehmen. Es darf keinesfalls allein aufgrund der finanziellen Unterstützung eines Forschungsvorhabens durch eine renommierte Forschungsförderungsinstitution davon ausgegangen werden, dass das Projekt einen hohen Nutzen im Sinne der Tierschutzgesetzgebung aufweist.<sup>131</sup> Dies folgt auch aus dem Umstand, dass Forschungsförderungsinstitutionen bei der Beurteilung des wissenschaftlichen Nutzens allfällige zukünftige Anwendungsmöglichkeiten nicht bewerten und damit andere Massstäbe zugrunde legen als das Tierschutzrecht.<sup>132</sup> Die Relevanz einer umfassenden und unabhängigen Beurteilung sämtlicher Gesuche betonte etwa auch das Bundesgericht.<sup>133</sup>

Ein geplanter Versuch muss dementsprechend zwingend hinsichtlich des wissenschaftlichen Nutzens durch die Tierversuchskommissionen geprüft werden. Aber nicht nur dieser ist ausschlaggebend:

---

<sup>126</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.5.3 mit Verweis auf BGE 135 II 348 E. 4.4.3.

<sup>127</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 12.

<sup>128</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), E. 11.5.2.

<sup>129</sup> VG ZH, VB.2021.00276 (Fn. 118), abweichende Meinung der Kammerminderheit und des Gerichtsschreibers.

<sup>130</sup> BGE 135 II 384 E. 4.4.2. bzw. BGE 135 II 405 E. 4.3.4.

<sup>131</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 474 ff.

<sup>132</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 475 mit Verweisen.

<sup>133</sup> Siehe oben, II. 1.



Auch tierethische Überlegungen sind einzubeziehen.<sup>134</sup> Nur so ist eine methodisch korrekte Güterabwägung möglich. Es steht zudem auch nicht infrage, ob die Tierversuchskommissionen über die für die Beurteilung der Wissenschaftlichkeit notwendigen Fachkompetenzen verfügen. Die Kommissionen sind mit Fachleuten besetzt, die hinreichende Qualifikationen in den Bereichen der Haltung und Pflege sowie dem Umgang mit Versuchstieren mitbringen.<sup>135</sup> Personen mit naturwissenschaftlichem Hintergrund und solche, die selbst Tierversuche durchführen, ermöglichen eine adäquate Nutzenbewertung und kennen die wissenschaftlichen Standards.<sup>136</sup> Auch das Bundesgericht misst den Anträgen der Tierversuchskommissionen aufgrund ihrer interdisziplinären Expertise einen besonders hohen Stellenwert zu.<sup>137</sup> Wenn notwendig, ist auf externes Fachwissen zurückzugreifen.<sup>138</sup>

### III. Europäische Union

#### 1. Richtlinie 2010/63/EU

Die im Herbst 2010 in Kraft getretene Richtlinie 2010/63/EU stellt den bedeutendsten Rechtsakt in Bezug auf den Schutz von Versuchstieren innerhalb der europäischen Union dar und entwickelt die Richtlinie 86/609/EWG<sup>139</sup> weiter.<sup>140</sup> Die erstgenannte Richtlinie hat einerseits zum Ziel, die Unterschiede zwischen den Tierversuchsvorschriften der Mitgliedstaaten zu beseitigen.<sup>141</sup> Andererseits soll das Wohlergehen von Versuchstieren verbessert und damit das Schutzniveau erhöht werden.<sup>142</sup> Die Tierversuchsrichtlinie stellt zum Einen inhaltliche Mindestanforderungen an die Durchführung von Projekten und Bewilligungsverfahren. Zum anderen misst sie dem 3R-Prinzip besondere Bedeutung zu. Es ist in Art. 4 der Richtlinie explizit verankert.<sup>143</sup> Des Weiteren soll die Richtlinie dazu beitragen, Tierversuche zu ersetzen, sobald dies wissenschaftlich möglich ist.<sup>144</sup>

#### 2. Aufgaben und Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

##### a) Aufgaben der Bewilligungsbehörde

Gemäss Art. 36 Abs. 1 RL müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Tierversuche nicht ohne vorherige Bewilligung der zuständigen Behörde durchgeführt werden. Das in Art. 36 ff. normierte Bewilligungsverfahren stellt dabei den Regelfall dar.<sup>145</sup> Ausschliesslich bei Terminalversuchen<sup>146</sup> oder

---

<sup>134</sup> BOLLIGER/GOETSCHEL (Fn. 25), 76; siehe auch REBSAMEN-ALBISSER BIRGITTA, *Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone* (Bern 1994), 147.

<sup>135</sup> REBSAMEN-ALBISSER (Fn. 134), S. 149 f.; HEHEMANN (Fn. 12), 267.

<sup>136</sup> GERRITSEN (Fn. 12), 619 f.

<sup>137</sup> BGE 135 II 384 E. 3.4.1; BGE 135 II 405 E. 4.1.2.

<sup>138</sup> Siehe oben, II. 1. c bb.

<sup>139</sup> Richtlinie 86/609/EWG 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, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28104>> (31. Mai 2023).

<sup>140</sup> PETERS/STUCKI (Fn. 12), 15; für einen Vergleich zwischen den beiden Richtlinien, siehe HARTUNG THOMAS, *Comparative analysis of the revised Directive 2010/63/EU for the protection of laboratory animals with its predecessor 86/609/EEC – a t4 report*, ALTEX 2010, 285 ff.

<sup>141</sup> Vgl. Erwägungsgrund 1 RL.

<sup>142</sup> Vgl. Erwägungsgründe 2, 4, 6, 7, 31 RL; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 15; HIRT ALMUTH, in: Hirt/Maisack/Moritz/Felde (Hrsg.), *Kommentar Tierschutzgesetz* (4. A. München 2023), Einleitung Rz. 72.

<sup>143</sup> PETERS/STUCKI (Fn. 12), 50; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), Einleitung Rz. 73; HEHEMANN (Fn. 12), 33; GERRITSEN (Fn. 12), 207; PRÖBSTL (Fn. 12), 46; siehe zudem Erwägungsgrund 10 und 11 RL.

<sup>144</sup> Erwägungsgrund 10 RL; zur rechtlichen Bedeutung dieser Absichtserklärung siehe Fn. 13.

<sup>145</sup> Vgl. BINDER REGINA, *Die neue Tierversuchs-Richtlinie – Anspruch, Realität und Perspektiven*, ALTEXethik 2010, 11 ff., 15; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 41.

<sup>146</sup> Unter Terminalversuchen werden Tierversuche verstanden, bei denen Tiere so stark beeinträchtigt werden, dass ein Weiterleben nach dem Versuch nicht mehr möglich ist.

Versuchen, deren Belastung als „gering“ oder „mittel“ einzustufen ist, können die Mitgliedstaaten nach Art. 42 Abs. 1 RL ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren vorsehen. Dies setzt allerdings im Weiteren voraus, dass die beantragten Versuche nicht an Primaten erfolgen, zur Einhaltung regulatorischer Anforderungen erforderlich sind oder zu Produktions- oder diagnostischen Zwecken nach bewährten Methoden durchgeführt werden. Sowohl im regulären als auch im vereinfachten Verfahren müssen die Mitgliedstaaten eine Beurteilung des beantragten Projekts durch die zuständige Behörde vorsehen. Der Tierversuch darf nur durchgeführt werden, wenn diese im Sinne von Art. 38 RL positiv ausfällt.<sup>147</sup>

Das Bewilligungsverfahren wird durch den Antrag des Forschenden oder einer anderen für das Tierversuchsvorhaben verantwortlichen Person eingeleitet. Der Antrag muss dabei mindestens den Projektvorschlag, eine nichttechnische Projektzusammenfassung sowie Informationen zu den in Anhang VI der Richtlinie aufgeführten Punkten beinhalten.<sup>148</sup> Auf der Grundlage dieses Antrags hat die zuständige Behörde sodann zu prüfen und zu entscheiden, ob das Projekt durchgeführt werden darf oder nicht.<sup>149</sup> Dabei unterzieht sie das Versuchsvorhaben einer Projektbeurteilung im Sinne von Art. 38 RL.

In diesem Rahmen ist zu prüfen, ob das Projekt den in Art. 38 Abs. 1 RL aufgeführten Kriterien entspricht. Demgemäss muss das Projekt aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht gerechtfertigt oder gesetzlich vorgeschrieben sein (lit. a). Zudem müssen die Zwecke des Projekts die Verwendung von Tieren rechtfertigen (lit. b) und das Projekt muss so gestaltet sein, dass die Verfahren auf möglichst schmerzlose und umweltverträgliche Weise durchgeführt werden (lit. c).

Die umfassende Projektbeurteilung bildet den Kern der verfahrensrechtlichen Vorschriften der Tierversuchsrichtlinie. Art. 38 Abs. 2 RL schreibt vor, was diese im Besonderen zu umfassen hat. So schliesst die Projektbeurteilung etwa die Beurteilung der Projektziele, des erwarteten wissenschaftlichen Nutzens oder des pädagogischen Werts, die Bewertung des Projekts im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen an Vermeidung, Verminderung und Verbesserung sowie die Bewertung und Zuordnung der Einstufung des Schweregrads der Verfahren ein.<sup>150</sup> Darüber hinaus ist eine Schaden-Nutzen-Analyse des Projekts vorzunehmen. Es soll abgewogen werden, ob die Schäden für die Versuchstiere unter Einbezug ethischer Überlegungen gerechtfertigt werden können und die erwarteten Erkenntnisse Menschen, Tieren oder der Umwelt zugutekommen.<sup>151</sup>

Damit ist es die gesetzliche Aufgabe der Bewilligungsbehörde ein Projekt im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen des 3R-Prinzips, der Ziele und des Nutzens sowie des Belastungsgrads für die Versuchstiere zu bewerten. Des Weiteren muss sie eine eingehende Schaden-Nutzen-Analyse vornehmen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Behörde diese Aspekte umfassend prüfen oder lediglich einer Plausibilitätskontrolle unterziehen muss.

#### b) Prüfungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

ANNE PETERS und SASKIA STUCKI zeigen in ihrem Gutachten zur Umsetzung der Richtlinie in Deutschland auf, dass der zuständigen Behörde bei korrekter grammatikalischer, historischer, systematischer sowie teleologischer Auslegung der Richtlinie eine «umfassende inhaltliche Prüfungsbefugnis und -pflicht» zukommen muss.<sup>152</sup> Besonderes Gewicht kommt dabei der teleologischen Auslegung zu. Aus Erwägungsgrund 38 der Richtlinie ergibt sich, dass die umfassende Projektbeurteilung «den Kern der Projektgenehmigung» darstellt. Gemäss Erwägungsgrund 39 der Richtlinie ist es Sinn und Zweck der

<sup>147</sup> Siehe Art. 26 Abs. 2 RL für das reguläre respektive Art. 42 Abs. 2 lit. b. für das vereinfachte Verfahren; für eine Übersicht über die beiden Verfahrensarten, siehe BINDER (Fn. 145), 15.

<sup>148</sup> Art. 37 Abs. 1 RL.

<sup>149</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 35.

<sup>150</sup> Art. 38 Abs. 2 lit. a–c.

<sup>151</sup> Art. 38 Abs. 2 lit. d.

<sup>152</sup> PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47.

Projektbeurteilung, dass diese unparteiisch und «unabhängig von den an der Studie Beteiligten» erfolgt.<sup>153</sup> Der Begriff *unabhängig* bedeutet im Sinne der Richtlinie, dass die Projektbeurteilung von der zuständigen Behörde selbst durchgeführt werden muss, sie also nicht an die Ausführungen des Gestalters gebunden ist.<sup>154</sup> Diese Absicht wird auch aus der historischen Auslegung deutlich, so bereits in der ersten Lesung der Richtlinie.<sup>155</sup> Die Notwendigkeit einer unabhängigen Projektbeurteilung, insbesondere in Bezug auf die ethische Bewertung, spiegelte sich aber auch in den Debatten zur Richtlinie wider. So betonte ein damaliges Mitglied der EU-Kommission, dass die Ziele nur erreicht werden könnten, sofern die ethische Bewertung nicht von denjenigen vorgenommen würden, die ein unmittelbares Interesse am Forschungsvorhaben haben.<sup>156</sup> Auch das EU-Parlament hatte bereits bei der Entschliessung über die Richtlinie 86/609/EWG die Absicht geäußert, dass die Mitgliedstaaten zur Einführung eines ethisch begründeten Prüfverfahrens als Teil des Bewilligungsverfahrens für Tierversuche verpflichtet sein sollten.<sup>157</sup>

Die Bewilligungsbehörde ist damit nicht nur dafür zuständig, die relevanten Informationen zu erheben, sondern muss diese auch bewerten und die Interessen gegeneinander abwägen. Daraus folgt, dass die Behörde selbst Ermittlungen zum Sachverhalt anstellen und die Bewilligungsvoraussetzungen beurteilen sowie bewerten muss. Sie ist dabei nicht an die Angaben des Gestalters gebunden.<sup>158</sup> Die Bewilligungsbehörde kann im Rahmen ihrer Beurteilung Gutachten unabhängiger Dritter einholen.<sup>159</sup> Insbesondere greift sie in den Bereichen der wissenschaftlichen Einsatzbereiche, der Versuchsgestaltung, der veterinärmedizinischen Praxis der Versuchstierkunde sowie der Haltung und Pflege der Tiere auf Fachwissen zurück.<sup>160</sup>

Die materielle Prüfungsbefugnis und -pflicht der zuständigen Behörde umfasst insbesondere die Prüfung der Vereinbarkeit des Projekts mit dem 3R-Prinzip als wesentliches Ziel der Richtlinie. So entspricht es auch dem Sinn und Zweck der Projektbeurteilung, «dass eine angemessene Bewertung des Einsatzes neuer wissenschaftlicher Versuchsmethoden durchgeführt wird, sobald diese aufkommen.»<sup>161</sup> Es ist die Aufgabe der genehmigenden Behörde und nicht des Gestalters, eine einge-

---

<sup>153</sup> Siehe auch Art. 38 Abs. 4 RL.

<sup>154</sup> PRÖBSTL (Fn. 12), 211; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47.

<sup>155</sup> Europäisches Parlament, Bericht erste Lesung vom 3. April 2009, A6-0240/2009, Änderungsantrag 23: So wurde die Änderung des Wortlauts des damaligen Erwägungsgrunds 38 (heute 39) von «*eine unabhängige ethische Bewertung*» auf «*eine ethische Bewertung [...], an der die für die Untersuchung verantwortlichen Personen nicht beteiligt sind*» beantragt, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0240\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0240_DE.html)> (31. Mai 2023).

<sup>156</sup> Stavros Dimas, Debate on the Protection of Animals Used for Scientific Purposes vom 4. Mai 2009 (Strasbourg), CRE 04/05/2009 – 22: «*Under the commission proposal, the licensing of research on animals who are still conscious will be accompanied by systematic independent ethical evaluation. This will put the principles of restoring, restricting and improving the use of animals into practice. These provisions are the fundamental objectives of the review. We shall be unable to achieve our objectives if we replace licensing by tacit agreement to every type of research or if we allow the ethical evaluation to be carried out by those with a direct interest in the research project.*», <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2009-05-04-ITM-022\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2009-05-04-ITM-022_EN.html)> (31. Mai 2023).

<sup>157</sup> Europäisches Parlament, Entschliessung vom 5. Dezember 2002 über die Richtlinie 86/609/EWG, P5\_TA(2002)0594, Rz. 4: «*[Das Europäische Parlament] ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollten, ein ethisch begründetes Überprüfungsverfahren als Teil des Systems für die Bewilligung einzurichten*», <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2002-0594\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2002-0594_DE.html)> (31. Mai 2023).

<sup>158</sup> PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47 f.; MAISACK CHRISTOPH, Gutachten zu der Frage, ob und ggf. welche Bestimmungen der Richtlinie 2010/63/EU (EU-Tierversuchs-Richtlinie) durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes und die Tierschutz-Versuchstierverordnung nicht oder nicht ausreichend in deutsches Recht umgesetzt worden sind, 50.

<sup>159</sup> Art. 38 Abs. 4 RL.

<sup>160</sup> Art. 38 Abs. 3 lit. a–d.

<sup>161</sup> Erwägungsgrund 39 RL.

hende Schaden-Nutzen-Analyse vorzunehmen, in die auch ethische Überlegungen einbezogen werden. Damit eine unabhängige Schaden-Nutzen-Analyse gewährleistet werden kann, beurteilt die Behörde ausserdem die Projektziele, das heisst, den erwarteten wissenschaftlichen Nutzen oder den pädagogischen Wert.<sup>162</sup> Auch die Einschätzung des voraussichtlichen Belastungsgrads des Versuchsvorhabens fällt in die Prüfungsbefugnis der Behörde. Entsprechend muss die Behörde jedes Gesuch umfassend prüfen und darf sich nicht auf eine blossе Plausibilitätskontrolle beschränken. Dasselbe gilt für die Bewertung des erwarteten wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns.<sup>163</sup>

Vor diesem Hintergrund lassen die Bestimmungen betreffend die Projektgenehmigung keinen Umsetzungsspielraum zu. Es ist somit unzulässig, die Prüfungsbefugnis der Behörde auf eine Plausibilitätskontrolle zu beschränken.<sup>164</sup> Nachfolgend soll dies am Beispiel von Deutschland konkretisiert werden.

### 3. Vertragsverletzungsverfahren und länderspezifische Umsetzung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten die Tierversuchsrichtlinie bis zum 10. November 2012 in nationales Recht umzusetzen. In vielen Mitgliedstaaten verzögerte sich allerdings die (korrekte) Umsetzung der Richtlinie.<sup>165</sup> Aus diesem Grund eröffnete die EU-Kommission gegen eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten<sup>166</sup> ein Vertragsverletzungsverfahren.<sup>167</sup> Gegen die Niederlande und Italien erhob die Kommission aufgrund der ungenügenden beziehungsweise verspäteten Umsetzung der Tierversuchsrichtlinie Klage beim Europäischen Gerichtshof.<sup>168</sup> In vielen Staaten enthielt das nationale Recht nur ungenügende Vorschriften zu der Ausbildung des in Tierversuchen involvierten Fachpersonals, zur Betäubung von Tieren, zu ihrer Herkunft sowie zu den Anforderungen an ihre Unterbringung und Pflege.<sup>169</sup> Im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland rügte die EU-Kommission insbesondere die Umsetzung im Hinblick auf das Bewilligungsverfahren für Tierversuche, was nachstehend genauer erläutert werden soll.<sup>170</sup>

---

<sup>162</sup> Zum Ganzen PETERS/STUCKI (Fn. 12), 48; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), Einleitung, Rz. 73; MAISACK (Fn. 158), 49.

<sup>163</sup> PRÖBSTL (Fn. 12), 210.

<sup>164</sup> HEHEMANN (Fn. 12), 67; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 47 f.; MAISACK (Fn. 158), 49, 51; PRÖBSTL (Fn. 12), 212; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), Einleitung Rz. 74a.

<sup>165</sup> OLSSON ANNA S./PINTO DA SILVA SANDRA/TOWNEND DAVID/SANDOE PETER, Protecting Animals and Enabling Research in the European Union: An Overview of Development and Implementation of Directive 2010/63/EU, *ILAR Journal* 2016, 347 ff., 349.

<sup>166</sup> Darunter Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn sowie Zypern,  
<[https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/index.cfm?lang\\_code=EN&typeOfSearch=false&active\\_only=0&noncom=0&r\\_dossier=&decision\\_date\\_from=&decision\\_date\\_to=&DG=ENV&title=LABORATORY+ANIMALS&submit=Search](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=ENV&title=LABORATORY+ANIMALS&submit=Search)> (15. März 2023).

<sup>167</sup> Gemäss Art. 258 AEUV gibt die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, wenn ein Mitgliedstaat nach ihrer Auffassung gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstossen hat. Der Mitgliedstaat muss zuvor Gelegenheit zur Äusserung bekommen (Aufforderungsschreiben). Die Kommission kann weiter den Gerichtshof, den EuGH, anrufen, sofern der betroffene Staat der Stellungnahme nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nachkommt.

<sup>168</sup> <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP\\_14\\_46](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_14_46)>; <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP\\_14\\_1141](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_14_1141)> (31. Mai 2023).

<sup>169</sup> <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO\\_18\\_4486](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_18_4486)>; <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF\\_19\\_5950](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_19_5950)> (31. Mai 2023).

<sup>170</sup> INFR(2018)2207. – Die korrekte Umsetzung des Bewilligungsverfahrens führte auch in anderen Staaten zu Problemen. So rügte die EU-Kommission in dieser Hinsicht auch Dänemark, Finnland und Österreich.

Einer der wichtigsten Rügepunkte im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland war die Beschränkung der Gesuchprüfung auf eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle. Vor dem Inkrafttreten der neuen Fassung des § 8 des deutschen Tierschutzgesetzes (TierSchG) war eine Auslegung möglich, die gegen die Art. 36 und 38 der Richtlinie verstieß.<sup>171</sup> Das damals geltende Recht konnte nämlich dahingehend ausgelegt werden, dass die Bewilligungsbehörde nicht prüfen dürfe, ob ein Tierversuchsvorhaben (ethisch) gerechtfertigt sei, sondern lediglich, ob der Antragsteller wissenschaftlich begründet dargelegt habe, dass sein Projekt dem Grundsatz der Unerlässlichkeit entspreche. Nach dieser Lesart des Gesetzes blieb ein wesentlicher Teil der Projektbeurteilung dem Gesuchsteller überlassen. Die Prüfungsbefugnis der genehmigenden Behörde war auf eine reine Plausibilitätsprüfung der wissenschaftlichen Argumente reduziert.<sup>172</sup> Eine solche Einschränkung würde bedeuten, dass die zuständige Behörde im Hinblick auf die Einhaltung des 3R-Prinzips und den wissenschaftlichen Nutzen lediglich prüfen darf, ob seitens des Gesuchstellers eine «widerspruchsfreie, schlüssige und ausreichend substantiierte wissenschaftliche Begründung» vorliegt. Des Weiteren wäre es der Behörde weder gestattet, eigenständig Abklärungen zu treffen noch die Bewilligungsvoraussetzungen selbstständig zu bewerten.<sup>173</sup>

Die EU-Kommission forderte Deutschland im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zur korrekten Umsetzung der Richtlinie auf. Die Kommission rügte, dass sich aus den Umsetzungsbestimmungen in Deutschland nicht klar ergebe, dass die Projektbeurteilung aktiv und umfassend durch die Bewilligungsbehörde vorgenommen werden muss. Vielmehr folge aus der Auslegung der damals geltenden Bestimmung, dass die behördliche Prüfungsbefugnis auf eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle beschränkt sei, womit ein Verstoss gegen Art. 36 RL vorliege. Die nationalen Umsetzungsbestimmungen müssten dabei so formuliert werden, dass sich eindeutig daraus ergibt, dass die zuständige Behörde eine umfassende Projektbeurteilung durchzuführen hat.<sup>174</sup>

Um der Aufforderung der Kommission nachzukommen und die damals bestehenden Umsetzungsdefizite zu beseitigen, reagierte der deutsche Gesetzgeber mit einer Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG.<sup>175</sup> Die neue Fassung schreibt nun explizit eine «Prüfung durch die zuständige Behörde» vor und lässt damit keinen Raum mehr für eine Beschränkung der Prüfungsbefugnis auf eine Plausibilitätskontrolle.<sup>176</sup> Die Frage, wie intensiv Bewilligungsgesuche durch die zuständige Behörde geprüft werden müssen, wurde jedoch in Deutschland lange unterschiedlich beantwortet. Der Wandel von einer qualifizierten Plausibilitätskontrolle zu einer umfassenden Prüfungspflicht wurde von den Gerichten nur langsam vollzogen.<sup>177</sup> Diese Entwicklung wird im Folgenden nachgezeichnet.

#### 4. Entwicklung der Rechtsprechung in Deutschland

Vor Inkrafttreten der Richtlinie, und vor allem vor der Aufnahme der Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a des Grundgesetzes (GG),<sup>178</sup> ging die Rechtsprechung in Deutschland weitgehend davon aus, dass den Behörden im Bewilligungsverfahren für Tierversuche lediglich eine formelle Prü-

---

<sup>171</sup> § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 1 Tierschutzgesetz (TierSchG) in der am 26. Juni 2021 geltenden Fassung (durch den Artikel 1 G. v. 18. Juni 2021, BGBl. I S. 1828).

<sup>172</sup> Zum Ganzen TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), Einleitung Rz. 74a.

<sup>173</sup> MAISACK (Fn. 158), 54; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 37.

<sup>174</sup> Zum Ganzen siehe TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), § 8 Rz. 7.

<sup>175</sup> § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG.

<sup>176</sup> TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), Einleitung Rz. 74a sowie § 8 Rz. 8.

<sup>177</sup> Siehe dazu eingehend HEHEMANN (Fn. 12), 114 ff.; CIRSOVIUS THOMAS, Der lange Weg von der qualifizierten Plausibilitätskontrolle zur materiellen Prüfung tierexperimenteller Forschungsvorhaben, NuR 2009, 543 ff.

<sup>178</sup> Art. 20a Grundgesetz (GG). Änderungsgesetz vom 26. Juli 2002, in Kraft seit 1. August 2002 (BGBl. I S. 2478); zur Bedeutung dieser Staatszielbestimmung sowie zur Rechtsnatur von Staatszielbestimmungen im Allgemeinen, siehe CALLIESS CHRISTIAN, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (99. A. 2022), Rz. 29–31, wonach Staatsziele «verfassungsrechtlich normierte Ziele des Staates und als solche unmittelbar geltendes Verfassungsrecht» sind.

fungsbefugnis zukommt.<sup>179</sup> So betonte etwa das Bundesverfassungsgericht, dass der genehmigenden Behörde kein Beurteilungsspielraum zukomme.<sup>180</sup> Auch das Verwaltungsgericht Berlin beschloss 1994, dass sich die Bewilligungsbehörden bei der Prüfung der Unerlässlichkeit sowie der ethischen Vertretbarkeit auf eine «qualifizierte Plausibilitätskontrolle» zu beschränken hätten. Die Behörde dürfe lediglich prüfen, ob die Einschätzung des Gesuchstellers zum Fehlen von tierversuchsfreien oder tierschonenderen Alternativmethoden und zur Vornahme der Schaden-Nutzen-Analyse des Versuchs eine «widerspruchsfreie, schlüssige und ausreichend substantiierte Begründung enthalte».<sup>181</sup> Das Verwaltungsgericht begründete seinen Entscheid mit dem damaligen Wortlaut des § 8 Abs. 3 Nr. 1 a TierSchG<sup>182</sup> sowie der damals überwiegenden Auffassung, dass dem Tierschutz kein Verfassungsrang zukomme.<sup>183</sup> Letzteres änderte sich freilich im Jahr 2002, als der Tierschutz durch die Aufnahme in Art. 20a GG Verfassungsrang erhielt und somit mit anderen Verfassungsnormen gleichrangig ist. Seither liess sich in der deutschen Rechtsprechung eine deutliche Entwicklung hin zu einer umfassenden materiellen Prüfungsbefugnis verzeichnen.<sup>184</sup>

Diverse Gerichte gingen auch bereits vor der neuen Fassung von § 8 TierSchG davon aus, dass den Bewilligungsbehörden eine umfassende Prüfungsbefugnis zukommen müsse.<sup>185</sup> Als wegweisendes Beispiel kann etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts Giessen beigezogen werden. Das Gericht betonte in seinem Entscheid, dass durch den Verfassungsrang des Tierschutzes ein Eingriff in die Forschungsfreiheit gerechtfertigt werden könne. In Bezug auf das Bewilligungsverfahren für Tierversuche sprach es so der zuständigen Behörde eine materielle Prüfungsbefugnis im Hinblick auf die wissenschaftlichen Grundlagen zu.<sup>186</sup> Diese Auffassung teilte etwa auch das Verwaltungsgericht Bremen. Es stellte zudem fest, dass «ohne eine ausreichende sachverständige Einschätzung [...] des zu erwartenden Nutzens des Forschungsvorhabens [...] eine der Rechtsprüfung standhaltende positive oder negative Genehmigungsentscheidung» nicht getroffen werden könne.<sup>187</sup> In anderen Worten müssten die Behörden insbesondere auch den absehbaren Nutzen selbst einschätzen dürfen, damit überhaupt eine rechtlich korrekte Beurteilung eines Versuchsvorhabens durchgeführt werden kann. Darüber hinaus vertrat auch ein überwiegender Teil der Lehre die Meinung, dass den Bewilligungsbehörden im Hinblick auf das Staatsziel Tierschutz eine umfassende Prüfungsbefugnis beziehungsweise Prüfungspflicht zukommen muss.<sup>188</sup>

Diese Entwicklung erlitt mit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen aus dem Jahr 2012 allerdings einen (kleinen) Rückschlag. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass die Bewilligungskriterien

---

<sup>179</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 20. Juni 1994, 1 BvL 12/94; Verwaltungsgericht (VG) Berlin, Urteil vom 20. April 1994, 1 A 232/92.

<sup>180</sup> BVerfG, 1 BvL 12/94 (Fn. 179), 894.

<sup>181</sup> Zum Ganzen VG Berlin NVwZ-RR 1994 (Fn. 179), 506; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), § 8 Rz. 6 mit Verweisen.

<sup>182</sup> § 8 Abs. 3 Nr. 1 TierSchG in der Fassung vom 18.5.2006 (BGBl. I S. 1207) (heute § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG).

<sup>183</sup> Vgl. MAISACK (Fn. 158), 45; PETERS/STUCKI (Fn. 12), 37.

<sup>184</sup> Vgl. HEHEMANN (Fn. 12), 73 ff. sowie 124 f.

<sup>185</sup> Aus der Rechtsprechung Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel Beschluss vom 16. Juni 2004, 11 ZU 3040/03; VG Köln, Urteil vom 22. August 2018, 21 K 11572/17, Rz. 33; VG Giessen, Urteil vom 13. August 2003, NuR 2004, 64, 65; VG Bremen, Urteil vom 9. Dezember 2008, 5 V 3719/08.

<sup>186</sup> Verwaltungsgericht (VG) Giessen, Urteil vom 23. August 2003, 10 E 1409/03, Rz. 37.

<sup>187</sup> VG Bremen, Urteil vom 9. Dezember 2008, 5 V 3719/08, Rz. 1044.

<sup>188</sup> HILDERMANN LENA, Anmerkung zu BVerfG Beschluss v. 20.1.2014 – 3 B29/13, NVwZ 2014, 453 ff.; CIRSOVIUS (Fn. 177), 546; OBERGFELL EVA INÉS, Ethischer Tierschutz mit Verfassungsrang. Zur Ergänzung des Art. 20a GG um «drei magische Worte», NJW 2002, 2296 ff.; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), § 8 Rz. 6; CASPAR JOHANNES/GEISSEN MARTIN, Das neue Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913 ff.; ebenso bereits vor der Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG, CASPAR JOHANNES, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft (1. A. Baden-Baden 199), 458 ff. sowie SAMBRAUS HANS HINRICH/STEIGER ANDREAS, Das Buch vom Tierschutz (Stuttgart 1997), 892 ff.

mit Wissenschaftsbezug nur auf ihre Plausibilität zu prüfen seien. In den Augen des Gerichts war mit hin die Prüfung der Unerlässlichkeit sowie des wissenschaftlichen Nutzens auf eine «qualifizierte Plausibilitätskontrolle» beschränkt.<sup>189</sup> Hingegen dürften die Auswirkungen auf das Versuchstier sowie die ethische Vertretbarkeit des Versuchs einer materiellen Prüfung unterzogen werden, was sich aus dem Verfassungsrang des Tierschutzes ergebe.<sup>190</sup> So unterteilte das Gericht die Bewilligungsvoraussetzungen in zwei Kategorien mit unterschiedlichem Prüfungsmaßstab und sah in der Prüfung der Kriterien mit Wissenschaftsbezug eine «wissenschaftliche Bevormundung» und damit eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit. Bei den Kriterien zweiter Kategorie, also bei solchen ohne Wissenschaftsbezug, gehe hingegen der Tierschutz vor und die Wissenschaftsfreiheit erfahre keine Einschränkung.<sup>191</sup>

Nach Inkrafttreten der neuen Fassung von § 8 TierSchG im Jahr 2021 und gemäss der richtlinienkonformen Auslegung darf die Prüfungsbefugnis ohnehin nicht mehr auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt werden.<sup>192</sup> Eine solche Beschränkung würde der Zielsetzung der Richtlinie, die eine umfassende materielle Prüfung vorsieht, widersprechen und wäre rechtlich nicht mehr haltbar.

#### IV. Fazit

Die Untersuchung ergibt, dass die Aufgaben und Prüfungskompetenz der Bewilligungsbehörden sowohl in der Schweiz als auch der EU grundsätzlich klar sind.

In der Schweiz müssen sowohl die Bewilligungsbehörden wie auch die Tierversuchskommissionen eine umfassende materielle Prüfung sämtlicher ihnen vorgelegten Gesuche durchführen. Dies muss sich einerseits bereits aus der verwaltungsrechtlichen Untersuchungsmaxime ergeben. Andererseits lässt es sich im Hinblick auf die Tierversuchskommissionen aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ableiten, wonach sie «unabhängige, beratende Fachorgane» sind. Insbesondere würde es auch dem Sinn und Zweck des Bewilligungsverfahrens widersprechen, wenn die Prüfung der Gesuche teilweise oder gänzlich den Gesuchstellern selbst überlassen würde. Den Bewilligungsbehörden und den Tierversuchskommissionen kommt nicht zuletzt ein erheblicher Ermessensspielraum zu, den sie pflichtgemäss auszuüben haben, was in der Praxis mitunter zu Problemen führt. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Bewilligungsbehörden und insbesondere auch die Tierversuchskommissionen bei Bedarf auf externes Fachwissen zurückgreifen.

Die Diskussion des jüngst ergangenen Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich zeigt zudem, dass sich die Prüfung insbesondere auch auf den wissenschaftlichen Nutzen eines Versuchsvorhabens beziehen muss. Dabei dürfen sich sowohl die Behörden als auch die Kommissionen weder allein auf die Einschätzung des Gesuchstellers noch auf jene einer renommierten Forschungsförderungsinstitution stützen, sondern müssen den wissenschaftlichen Nutzen in jedem Fall selbstständig beurteilen.

Dasselbe ergibt sich auch aus den Vorgaben der Tierversuchrichtlinie der EU. Im Rahmen der Projektbeurteilung hat die zuständige Bewilligungsbehörde eine umfassende materielle Prüfung der einzelnen Forschungsprojekten vorzunehmen. Ihre Aufgabe ist insbesondere die Beurteilung des Projekts im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen des 3R-Prinzips sowie auf die Ziele, den Nutzen und den Belastungsgrad des Versuchs. Diese umfassende Beurteilung bildet den Kern der verfahrensrechtlichen Vorschriften der Richtlinie. Sie hat namentlich unabhängig zu erfolgen und muss dementsprechend von der Behörde durchgeführt werden, wobei diese auch ausdrücklich externe Sachverständige beiziehen dürfen. Während sich die Rechtsprechung in Deutschland lange

---

<sup>189</sup> Obergerverwaltungsgericht (OVG) Bremen, Urteil vom 11. Dezember 2012, 1 A 180/10, ZuR 2013, 425; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), § 8 Rz. 6.

<sup>190</sup> OVG Bremen (Fn. 189), 425.

<sup>191</sup> OVG Bremen (Fn. 189), 425, kritisch dazu HEHEMANN (Fn. 12), 126; TierSchG-Komm/HIRT (Fn. 142), § 8 Rz. 6.

<sup>192</sup> Dazu ausführlich oben, III. 2. b.

uneinig war, mit welcher Intensität die zuständige Behörde ein Gesuch prüfen darf, ist seit dem Inkrafttreten der Tierversuchsrichtlinie klar, dass die Bewilligungsbehörde eine umfassende materielle Prüfung der Gesuche durchführen muss. Die richtlinienkonforme Auslegung lässt diesbezüglich keinen Umsetzungsspielraum zu, was auch das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland deutlich zum Ausdruck bringt.