

Das Tierversuchsrecht der Europäischen Union

Gieri Bolliger

Stiftung für das Tier im Recht, CH-Zürich

Zusammenfassung

Die tierexperimentelle Forschung wird durch die Legislatur der Europäischen Union nur partiell erfasst. Verbindliche Normen finden sich in verschiedenen Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts, hauptsächlich aber in der sog. Tierversuchsrichtlinie 86/609/EWG. Diese stellt allerdings keine eigentliche Tierschutz-, sondern vielmehr eine Harmonisierungsmassnahme dar, deren primäres Ziel in der Vereinheitlichung mitgliedstaatlicher Bestimmungen liegt, um damit den Gemeinsamen Markt gefährdende Wettbewerbsverzerrungen oder Handelshemmnisse zu verhindern.

Die Richtlinie enthält zwar einige praktikable Ansätze in Richtung eines zeitgemässen Tierversuchsrechts, sie legt jedoch lediglich Hauptziele fest (was den einzelnen EU-Staaten erheblichen Spielraum in der nationalen Umsetzung lässt) und verfügt nur über einen beschränkten Geltungsbereich. Einerseits werden nur Eingriffe an Wirbeltieren erfasst, andererseits findet der Rechtsakt lediglich im Bereich der angewandten Forschung Anwendung und schützt ausschliesslich zur Stoff- und Produktentwicklung und -prüfung sowie im Rahmen des Umweltschutzes verwendete Tiere. Verschiedene bedeutende Forschungsgebiete unterstehen somit keiner gemeinschaftlichen Regelung und werden der nationalen Regelung zugewiesen. Hiervon betroffen sind Tierexperimente im Rahmen der Lehre und studentischen Ausbildung, für militärische und sog. wehrmedizinische Zwecke sowie insbesondere auch die gesamte Grundlagenforschung einschliesslich dem stetig an Bedeutung gewinnenden Bereich der Gentechnologie an Tieren. Für ein restriktiveres Tierversuchsrecht auf Gemeinschaftsebene bedarf die Richtlinie der Erweiterung ihres Anwendungsbereichs sowie verschiedener inhaltlicher Anpassungen an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen. Generell wünschenswert wäre ausserdem die Aufnahme des Tierschutzes in den Katalog der Gemeinschaftsziele, um ihn zu einem eigenständigen Bestandteil der Unionspolitik zu machen und zugleich die Basis für den direkten Erlass umfassender und effizienter Bestimmungen zu schaffen.

Summary: Experimental animal research in the EU legislation. The legislation of the European Union captures experimental animal research only in part. Binding standards can be found in various legal records of the community-legislation, and in particular in the so-called guideline for animal experimentation 86/609/EWG. But these guidelines do not represent an actual animal protection measure but rather one of harmonisation with the primary goal of unification of the regulations of the participating states in order to prevent distortions of competition and trade barriers which could harm the common market. Although the guideline contains some practicable approaches in the direction of an up-to-date animal experimentation law, it only defines general goals which allows for considerable leeway in national implementation within the individual EU countries, and it has only a limited area of legal operation. On the one hand, only vertebrae are being included, and on the other, the law is only being applied in the area of applied research and protects only animals used in product- and substance-development or test procedures as well as those used in the framework of environmental protection. Various important fields of research are thus not subject to a common regulation and are assigned to national regulation. This concerns animal experimentation in education and training or for military or so-called defence-relevant medical purposes and, in particular, the whole area of basic research including the field of genetic engineering in animals with its growing significance. The guideline is in need of widening its scope of application as well as of various adjustments to recent scientific findings and developments in order to become suitable as a more restrictive animal protection law on the community level. It could also be desirable to include animal protection into the catalogue of community-goals in order to make it an independent component of the politics of the Union and to establish the groundwork for a decree of comprehensive and efficient regulations.

Keywords: European Union, animal experimentation, community-legislation, distortions of competition, basic research

1 Tierschutz in der EU

1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Europäische Union (EU) stellt eine Verbindung souveräner Staaten zu einer

supranationalen Organisation dar, die den kontinuierlichen Zusammenschluss der europäischen Völker anstrebt¹. Sie versteht sich als reine Wirtschaftsgemeinschaft, deren Ziele in erster Linie in

der ökonomischen Harmonisierung ihrer Mitgliedsstaaten und der Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarkts liegen. Dem Schutz von Tieren kam vor diesem Hintergrund nie eigenständige Bedeu-

¹ Vgl. die Präambel und Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union vom 7.2.1992 (EUV; ABl. 92/C 191/1ff.). Zur historischen Entwicklung der 1951 ins Leben gerufenen Gründungsgemeinschaften mit ursprünglich

sechs Mitgliedsstaaten bis hin zur gegenwärtig 15 Nationen und gesamthaft rund 375 Millionen Einwohner umfassenden EU siehe Bolliger 33ff.

tung zu, sodass er bislang auch keine Aufnahme in den Katalog der Gemeinschaftstätigkeiten von Art. 3 EGV² fand, obschon dieser mittlerweile bereits zwanzig Aufgabengebiete enthält.

Während die Regelung des Umgangs mit Tieren auf den ersten Blick also nicht in ihren Kompetenzbereich zu fallen scheint, zeigt eine nähere Betrachtung, dass die Union gar nicht umhin kommt, sich auch mit tierschutzrelevanten Sachfragen zu beschäftigen, da diese oftmals eng mit ökonomischen und handelspolitischen Aspekten verknüpft sind. In erster Linie findet diese Auseinandersetzung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) statt, die als eine der bedeutendsten EU-Tätigkeiten die Landwirtschaft sowie den Handel mit deren Produkten umfasst (Art. 32 Abs. 1 EGV)³. Lebendige Tiere werden hierbei als „landwirtschaftliche Erzeugnisse“ definiert⁴, womit ihnen der Stellenwert von Handelswaren zukommt und sie Gegenstand des Gemeinsamen Markts bilden, was wiederum Rückschlüsse auf ihre rechtliche Bedeutung innerhalb der EU zulässt⁵.

In den neunziger Jahren liessen sich immerhin Ansätze zu einer Verbesserung dieser unter tierschützerischen Gesichts-

punkten untragbaren juristischen Rahmenbedingungen erkennen. So wurden einerseits in der 1992 erlassenen – jedoch unverbindlichen – Maastrichter Tierschutzzerklärung die Bedeutung und das Potenzial gewisser in den EU-Kompetenzbereich fallender und tierschutzrelevanter Aspekte anerkannt⁶ und verpflichteten sich andererseits die Union und ihre Mitgliedsstaaten fünf Jahre später durch das Amsterdamer Tierschutzprotokoll, in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung den Erfordernissen des Wohlergehens von Tieren vollumfänglich Rechnung zu tragen⁷. Dass die beiden wohlklingenden Deklarationen in den verantwortlichen Gremien wirklich ein Umdenken in Bezug auf den Stellenwert von Tieren bewirkt haben, muss angesichts der tatsächlichen Situation des europäischen Tierschutzrechts indes bezweifelt werden; konkrete Fortschritte sind bis zum heutigen Zeitpunkt jedenfalls weder in der Rechtsetzung noch in der Judikatur des EuGH auszumachen⁸.

1.2 Tierschutzrechtsakte der EU

Infolge des in Art. 5 EGV verankerten Subsidiaritätsprinzips kann die Union lediglich im Rahmen der ihr durch das

Gemeinschaftsrecht gesetzten Ziele und zugewiesenen Befugnisse tätig werden. Da für den Tierschutz eine originäre und umfassende Zuständigkeit fehlt, sind die Regelungskompetenzen der EU in diesem Bereich auf jene Aspekte beschränkt, in denen nationalen Bestimmungen über den Umgang mit Tieren auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Bedeutung zukommt, d.h. die sich auf den Gemeinsamen Markt auswirken⁹. Tierschutzrelevante Sachfragen werden somit lediglich im Hinblick auf ein reibungsloses Funktionieren des freien Warenverkehrs und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen unter den Mitgliedsstaaten geregelt¹⁰, sodass bestimmte Tierschutzbereiche, wie etwa das Heimtierwesen oder die Haltung von Zirkus- und Zootieren¹¹, mangels Binnenmarktrelevanz von einer unionsweiten Normierung vollständig ausgenommen bleiben und in die alleinige Regelungskompetenz der nationalen Gesetzgeber fallen.

Dennoch findet sich im Gemeinschaftsrecht eine Reihe von Rechtsakten, die den Schutz von Tieren im Titel tragen und hauptsächlich den für die gemeinsame Agrarpolitik bedeutenden Umgang mit landwirtschaftlichen Nutztieren

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957 (konsolidierte Fassung vom 2.10.1997).

³ In einer an den Rat und das Europäische Parlament gerichteten Mitteilung vom 22.7.1993 erklärt die Kommission den Tierschutz ausdrücklich zu einem Teil der GAP (siehe dazu KOM (93) 384 endg.), was sich insbesondere aus zwei einschlägigen EuGH-Urteilen ergibt (siehe dazu Rs. 131/86, Urteil vom 23.2.1988; Slg. 1988 930ff. und Rs. 68/86, Urteil vom 23.2.1988; Slg. 1988 896).

⁴ Gemäss Art. 32 Abs. 1 EGV fallen darunter "die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungstufe" (vgl. hierzu auch Anhang I zum EGV, worin lebende Tiere explizit als Agrarprodukte aufgelistet sind).

⁵ Siehe in diesem Zusammenhang auch Caspar, Gemeinschaftsrecht 24f. mit Verweis auf eine Kommissionsentscheidung vom 9.3.1999, worin Schweine und Rinder als „Rohstoffe“ bezeichnet werden (ABl. 2000/L 20/10).

⁶ Die Erklärung Nr. 24 zum Tierschutz im EUV lautet: „Die Konferenz ersucht das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission sowie die Mitgliedsstaaten, bei der Ausarbeitung und Durchführung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen“ (ABl. 92/C 191/103; siehe dazu Caspar, Gemeinschaftsrecht 73 und Bolliger 43ff.).

⁷ So heisst es im zehnten Zusatzprotokoll zum Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedsstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Ri-

ten, kulturelle Traditionen und das religiöse Erbe“ (ABl. 97/C 340/110; siehe dazu Bolliger 45f. und ausführlich Caspar, Gemeinschaftsrecht 74ff.).

⁸ So auch Caspar, Gemeinschaftsrecht 83.

⁹ Caspar, Gemeinschaftsrecht 19; Bolliger 56. So setzte bspw. die Vollenkung des europäischen Binnenmarkts zwingend gemeinsame Bestimmungen für den Transport von Tieren voraus (vgl. dazu KOM (93) 384 endg. 4, worin die EU-Kommission ausdrücklich festhielt, dass der freie Warenverkehr nur über die Harmonisierung der Transportvorschriften nachhaltig gewährleistet werden kann).

¹⁰ Durch eine unionsweite Harmonisierung will man hauptsächlich einem „Tierschutzdumping“ entgegenwirken und verhindern, dass durch rationale – tierschützerischen Ansprüchen jedoch nicht genügende – Produktionsmethoden Marktvorteile gegenüber Herstellern erlangt werden, die freiwillig oder infolge strengerer innerstaatlicher Vorgaben ein höheres Tierschutzniveau einhalten (Nentwich 87f.).

¹¹ So wurde ein 1991 von der EU-Kommission vorgelegter Richtlinienentwurf zur Zootierhaltung (ABl. 91/C 249/14ff.) u.a. mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip wieder zurückgezogen (KOM (95) 619 endg.; zum Ganzen siehe auch Wilkins 105f.). 1997 legte das Europäische Parlament zusammen mit der Kommission einen erneuten Entwurf vor, der zwei Jahre später schliesslich in Form der RL 99/22/EG des Rates vom 29.3.1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos (ABl. 99/L 94/24ff.) verabschiedet wurde. Die Richtlinie ist jedoch nicht dem Tier-, sondern viel eher dem Artenschutz zuzuordnen und enthält bis ins Jahr 2002 umzusetzende Bestimmungen über die Erhaltung wildlebender Tierarten und der biologischen Vielfalt in zoologischen Gärten (zum Ganzen siehe Schwabenbauer 51; Caspar, Gemeinschaftsrecht 25 und Bolliger 47f.).

¹² RL 98/58/EWG des Rates vom 20.7.1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. 98/L 221/23ff.).

regeln. So existieren neben einer Richtlinie über die grundsätzliche Haltung von Nutztieren¹² spezifische Gemeinschaftsakte über jene von Legehennen¹³, Kälbern¹⁴ und Schweinen¹⁵ sowie zum Schutz von Transport-¹⁶ und Schlachtieren¹⁷. Zudem hat die Union weitere Verordnungen und Richtlinien verabschiedet, die sich zwar nicht unmittelbar unter den Tierschutz subsumieren lassen, mit diesem jedoch eng verknüpft sind. Zu denken ist hierbei an Rechtsakte über Zusatzstoffe in der Tierernährung oder die Kennzeichnung tierischer Produkte, vor allem aber auch an die sog. Veterinärkontrollrichtlinien zur Verwirklichung des Binnenmarkts¹⁸ und verschiedene Artenschutzrechtsakte wie die sog. Tellereisenverordnung, die Singvogelrichtlinie¹⁹, die Fauna-Flora-Habitatricht-

linie²¹ oder die Verordnung zur Umsetzung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens (CITES)²².

Neben dem Erlass eigener Rechtsakte hat die Union im Tier- und Artenschutzbereich auch vereinzelte Staatsverträge ratifiziert und sich damit zu deren gemeinschaftsweiten Anwendung verpflichtet²³. Vertragspartei ist die EU namentlich bei den Europaratsübereinkommen zum Schutz von Versuchs-²⁴ und landwirtschaftlichen Nutztieren²⁵ sowie bei einigen unter tierschützerischen Gesichtspunkten ebenfalls bedeutenden Artenschutzkonventionen²⁶, die in der Regel allesamt Grundlage für die Verordnungen und Richtlinien der Union in den entsprechenden Bereichen bilden²⁷. Durch den Beitritt zu den Übereinkommen werden diese zu einem integrieren-

den Bestandteil der EU-Rechtsordnung²⁸, womit ihnen sowohl vor nationalen Normen als auch vor originärem Gemeinschaftsrecht Vorrangwirkung zukommt²⁹.

2 Tierversuchsbereich

2.1 Allgemeines

Wie in allen Mitgliedsstaaten wird die Durchführung von Tierexperimenten auch auf EU-Ebene nicht nur erlaubt³⁰, sondern in zahlreichen Gebieten sogar normativ angeordnet. Insgesamt finden sich rund zwanzig Rechtsakte, die Tierversuche – vor allem im Rahmen von Sicherheitsprüfungen – direkt oder zumindest indirekt vorschreiben (exemplarisch sei hierzu auf die Richtlinien für Pflanzenschutzmittel³¹, medizinische

¹³ RL 88/166/EWG des Rates vom 7.3.1988 betreffend das Urteil des Gerichtshofs in der Rs. 131/86 (Nichtigerklärung der RL 86/113/EWG zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung; ABl. 88/L 74/83ff.) und RL 99/74/EG des Rates vom 19.7.1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABl. 99/L 203/53ff.). Während derzeit noch beide Rechtsakte Gültigkeit haben, wird die RL 88/166/EWG per 31.12.2002 ausser Kraft gesetzt werden.

¹⁴ RL 91/629/EWG des Rates vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. 91/L 340/28ff.), geändert durch die RL 97/2/EG des Rates vom 20.1.1997 zur Änderung der RL 91/629/EWG des Rates vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. 97/L 25/24ff.) sowie durch die Kommissionsentscheidung 97/182/EG vom 24.2.1997 zur Änderung des Anhangs der RL 91/629/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. 97/L 76/30f.).

¹⁵ RL 91/630/EWG des Rates vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. 91/L 340/33ff.).

¹⁶ RL 91/628/EWG des Rates vom 19.11.1991 über den Schutz von Tieren beim Transport sowie zur Änderung der RL 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. 91/L 340/17ff.). Die Richtlinie wurde insbesondere durch die RL 95/29/EG des Rates vom 29.6.1995 zur Änderung der RL 91/628/EWG über den Schutz von Tieren beim Transport (ABl. 95/L 148/52ff.) sowie verschiedene Verordnungen präzisiert und ergänzt.

¹⁷ RL 93/119/EG des Rates vom 22.12.1993 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung (ABl. 93/L 340/21ff.).

¹⁸ Zu nennen sind hierzu insbesondere die RL 90/425/EWG des Rates vom 26.6.1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. 90/L 224/29ff.), die RL 90/426/EWG des Rates vom 26.6.1990 zur Festlegung der tierseuchenrechtlichen Vorschriften für das Verbringen von Equiden und für die Einfuhr aus Drittländern (ABl. 90/L 224/29ff.) und die RL 91/496/EWG des Rates vom 15.7.1991 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Tieren und zur Änderung der RL 89/662/EWG, 90/425/EWG und 90/675/EWG (ABl. 91/L 268/56ff.). Das wesentlichste Ziel der Rechtsakte liegt in der Ablösung der bisherigen Binnengrenzkontrollen durch ein einheitliches Prüfsystem an den Aussengrenzen der Union.

¹⁹ VO (EWG) 3254/91 des Rates vom 4.11.1991 zum Verbot von Tellereisen in der Gemeinschaft und der Einfuhr von Pelzen und Waren von bestimmten Wildtierarten aus Ländern, die Tellereisen oder den internationalen humanen Fangnormen nicht entsprechende Fangmethoden anwenden (ABl. 91/L 308/1ff.).

²⁰ RL 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 79/L 103/1ff.).

²¹ RL 92/43/EWG des Rates vom 2.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 92/L 206/7ff.).

²² VO (EWG) 338/97 des Rates vom 9.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. 97/L 61/1ff.).

²³ Zur grundsätzlichen Möglichkeit der Union zum Abschluss von Übereinkommen mit anderen internationalen Organisationen siehe Art. 300 EGV.

²⁴ Europäisches Übereinkommen vom 18.3.1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere (ETS 123; vgl. dazu FN 40).

²⁵ Europäisches Übereinkommen vom 10.3.1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (ETS 87; zum Beitritt der Union vgl. den Ratsbeschluss vom 19.6.1978; ABl. 78/L 323/12).

²⁶ So bspw. beim sog. Berner Übereinkommen, d.h. dem Europäischen Übereinkommen vom 19.9.1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere in ihren natürlichen Lebensräumen (vgl. dazu den Ratsbeschluss vom 3.12.1981; ABl. 82/L 38/1) und beim Bonner Übereinkommen vom 23.6.1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (siehe den Ratsbeschluss vom 24.6.1982 (ABl. 82/L 21/10).

²⁷ Bolliger 55. Hinsichtlich des Europäischen Übereinkommens vom 10.5.1979 über den Schutz von Schlachtieren (ETS 102) wurde ausserdem der Beitrittsentschluss gefasst (vgl. den Ratsbeschluss vom 16.5.1988; ABl. 88/L 137/25). Schon seit einiger Zeit vorgesehen ist im Übrigen auch der EU-Beitritt zum Europäischen Übereinkommen vom 13.12.1968 über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport (ETS 65; siehe dazu KOM (93) 384 endg. 10).

²⁸ Siehe dazu Nentwich 92 mit Verweis auf die grundlegende EuGH-Rechtsprechung.

²⁹ Die Übereinkommen sind sowohl für die Gemeinschaftsorgane als auch für die Mitgliedsstaaten verbindlich (Art. 300 Abs. 7 EGV). Sofern die Konventionsbestimmungen unbedingt und hinreichend klar gefasst sind, können sie ausserdem direkt angewendet werden, sodass auch für jene Bereiche, in denen keine expliziten EU-Umsetzungsakte vorliegen, gemeinschaftsweit verbindliche Normen bestehen (Nentwich 92; Bolliger 55f.).

³⁰ Grundsätzlich verboten sind Tierversuche ausser in Liechtenstein nirgendwo in Europa. Zu den nationalen Tierversuchsregelungen in den einzelnen europäischen Ländern siehe Blumenstock 6ff. und Kaegler 209ff.

³¹ RL 91/414/EWG des Rates vom 15.7.1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 91/L 230/1ff.).

Produkte³² oder Erzeugnisse in der Tierernährung³³ verwiesen)³⁴. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts sind Hersteller in diesen Bereichen selbst dann zur Durchführung von Tierexperimenten verpflichtet, wenn dies nach nationalen Bestimmungen nicht erforderlich wäre³⁵.

Das erste – und bislang einzige – explizite Tierversuchsverbot auf EU-Ebene findet sich in einem 1993 verabschiedeten Änderungsakt zur sog. Kosmetikrichtlinie³⁶, wonach sowohl die Produktion als auch das Inverkehrbringen an Tieren getesteter Kosmetika eigentlich ab 1998 gemeinschaftsweit hätten untersagt sein sollen. Infolge verschiedener – aus tierschützerischer Sicht wenig plausibler – Verzögerungen sind die Bestimmungen jedoch bis heute nicht in Kraft getreten³⁷.

2.2 Tierversuchsrichtlinie 86/609/EWG

Für den Tierschutz zentrale Bedeutung kommt der sog. Tierversuchsrichtlinie 86/609/EWG³⁸ zu, die 1986 vom Ministerrat auf der Grundlage des Versuchstierübereinkommens des Europarats³⁹ verabschiedet wurde (zu dessen Vertragsparteien seit 1998 im Übrigen auch die EU gehört⁴⁰). Die Richtlinie ist mit der Europaratskonvention denn auch weitgehend identisch; während diese jedoch

eher den Schutz der Tiere um ihrer selbst willen in den Vordergrund stellt, verfolgt die Richtlinie vorab ökonomische Anliegen⁴¹. Sie hat daher weniger den Charakter eines eigentlichen Tierschutzrechtsakts, dessen primäres Ziel gemäss Art. 1 in der Angleichung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen liegt, um binnenmarktsgefährdende Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse zu verhindern⁴².

2.2.1 Anwendungsbereich

a) Kommerzielle Versuche

Als Tierversuch definiert Art. 2 lit. d jede Verwendung eines Tieres zu experimentellen oder anderen wissenschaftlichen Zwecken, die möglicherweise Schmerzen, Leiden, Ängste oder dauerhafte Schäden verursachen. Darin eingeschlossen sind auch Eingriffe, die dazu führen sollen oder können, dass ein Tier (etwa als Folge von Embryonenveränderungen bzw. gentechnologischer Manipulationen am Erbgut) mit derartigen Beeinträchtigungen geboren wird. Der Geltungsbereich der Richtlinie ist jedoch in verschiedener Hinsicht begrenzt. Einerseits werden nach Art. 2 lit. a nur Eingriffe an Wirbeltieren (inklusive freilebender und/oder fortpflanzungsfähiger Larven, jedoch ohne Föten und Embryonen) erfasst, andererseits gilt der Rechtsakt dem

Zuständigkeitsbereich der Union entsprechend lediglich für Tierexperimente, die sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Markts auswirken können. Gemäss Art. 3 beschränkt er sich auf Versuche, die der „Entwicklung, Herstellung, Qualitäts-, Wirksamkeits- und Unbedenklichkeitsprüfung von Arzneimitteln, Lebensmitteln und anderen Stoffen oder Produkten“⁴³ oder dem „Schutz der natürlichen Umwelt im Interesse der Gesundheit oder des Wohlbefindens von Mensch und Tier“ dienen. Von wenigen Spezialfällen abgesehen erfasst die Richtlinie daher lediglich Tierexperimente im Bereich der angewandten Forschung, namentlich zur Stoff- und Produktentwicklung und -prüfung, sowie im Rahmen des Umweltschutzes⁴⁴.

b) Nicht erfasste Disziplinen

Mangels Binnenmarktrelevanz werden verschiedene Tierversuchsbereiche von der Richtlinie somit *a priori* ausgeklammert und gänzlich der nationalen Regelung überlassen. Dass sich darunter auch Gebiete befinden, die in der Praxis gleichermaßen bedeutsam wie gesellschaftlich umstritten sind, soll anhand dreier Beispiele veranschaulicht werden:

- In erster Linie von der Nichtberücksichtigung betroffen ist die Grundlagenforschung, deren Ziele oftmals abstrakt und schwer fassbar sind, so-

³² RL 90/385/EWG des Rates vom 20.6.1990 über aktive implantierbare medizinische Geräte (ABl. 90/L 189/17ff.) oder RL 93/42/EWG des Rates vom 14.6.1993 über Medizinprodukte (ABl. 93/L 169/1ff.).

³³ Bspw. die RL 82/471/EWG des Rates vom 30.6.1982 über bestimmte Erzeugnisse in der Tierernährung (ABl. 82/L 213/8ff.) i.V.m. der RL 83/228/EWG des Rates vom 18.4.1983 über Leitlinien zur Beurteilung bestimmter Erzeugnisse in der Tierernährung (ABl. 83/L 126/23ff.).

³⁴ Eine nach Sachbereichen gegliederte Übersicht findet sich im BMELF-Tierschutzbericht 1999 90ff.

³⁵ Bolliger 399.

³⁶ RL 93/35/EWG des Rates vom 14.6.1993 zur sechsten Änderung der RL 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel (ABl. 93/L 151/32ff.).

³⁷ Als Termin für das Inkrafttreten des Herstellungsverbots ist nunmehr der 30.6.2002 vorgesehen, während das Inverkehrbringen an Tieren geprüfter Kosmetika auch in Zukunft erlaubt bleiben soll (zum Ganzen siehe ausführlich Bolliger 417ff. mit weiteren Verweisen).

³⁸ RL 86/609/EWG des Rates vom 24.11.1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. 86/L 358/1ff.); zur Entstehungsgeschichte der Tierversuchsrichtlinie siehe Wilkins 342ff.).

³⁹ Vgl. FN 24.

⁴⁰ Die Union hat das Übereinkommen zwar bereits am 10.2.1987 unterzeichnet, die Ratifikation erfolgte jedoch erst am 23.3.1998 (vgl. dazu den entsprechenden Ratsbeschluss 99/575/EG; ABl. 99/L 222/29f.).

⁴¹ Baumgartner/Wille 95.

⁴² Vgl. dazu auch die Erwägungsgründe der Richtlinie. Im Gegensatz zu den Tierschutzrechtsakten im Nutztierbereich, die sich allesamt auf Art. 37 EGV stützen, der es der Union erlaubt, zur Verwirklichung der GAP-Ziele gemeinsame Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse einzuführen, hat die Tierversuchsrichtlinie ihre rechtliche Grundlage in Art. 94 EGV, der die Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Sicherstellung der Errichtung und des Funktionierens des Gemeinsamen Markts gestattet (Caspar, Gemeinschaftsrecht 18; Bolliger 57).

⁴³ Solche Experimente müssen allerdings entweder der „Verhütung, Vorbeugung, Diagnose oder Behandlung von Krankheiten oder anderen Anomalien oder deren Folgen bei Menschen, Tieren oder Pflanzen“ oder aber „zur Beurteilung, Feststellung, Regulierung oder Veränderung physiologischer Merkmale bei Menschen, Tieren oder Pflanzen“ dienen (Art. 3 Abs. 1 lit. i und ii). Hierbei ist die Abgrenzung zwischen Produktentwicklung und von der Richtlinie nicht erfasster Grundlagenforschung überaus schwierig (insbesondere im Arzneimittelbereich), da eine Legaldefinition des Begriffs „Entwicklung“ fehlt. Gemäss Nentwich 100 ist die Bezeichnung aufgrund des Regelungszwecks des Rechtsakts so zu verstehen, dass sämtliche Versuche in kommerziellen Unternehmungen unter die Richtlinie fallen, selbst wenn es sich dabei um Experimente in frühen Stadien der Produktentwicklung handelt.

⁴⁴ Caspar, Tierschutz 444; Bolliger 402f.

dass sich eine praktische Bedeutung für das menschliche Wohlergehen meist nicht oder zumindest nicht unmittelbar erkennen lässt (im Gegensatz zur angewandten Forschung, die konkreten Fragestellungen nachgeht und in der Regel direkt mit einer medizinischen Anwendung für Mensch oder Tier verknüpft ist). Die EU besitzt auf dem Gebiet „Forschung und technische Entwicklung“ (Art. 163ff. EGV) keinerlei Harmonisierungsbefugnisse, sodass sich ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf komplementäre Massnahmen wie die Förderung, Zusammenarbeit und Koordination der nationalen Forschungstätigkeiten beschränken⁴⁵.

Da rechtfertigende Gründe ungleich schwerer zu erbringen sind als bspw. bei medizinisch unmittelbar relevanten Experimenten, werden Tierversuche für die Grundlagenforschung auch weit kontroverser diskutiert; exemplarisch sei hierzu auf belastende Primatenexperimente in der Verhaltens- und Hirnforschung oder die stetig an Bedeutung gewinnende Schaffung transgener Tiere verwiesen⁴⁶. Dennoch lässt sich – entgegen dem allgemeinen Trend – in der Grundlagenforschung vielerorts ein beträchtlicher Anstieg der Labor-tierzahlen feststellen, was insbesondere auf die Zunahme von Versuchen in der Gentechnologie zurückzuführen ist⁴⁷.

- Von der Richtlinie ebenfalls nicht erfasst sind Tierexperimente im Rahmen der Lehre und studentischen Ausbildung, wie sie an vielen europäischen Hochschulen (insbesondere in den

Studiengängen Biologie, Human- und Veterinärmedizin) noch immer durchgeführt werden⁴⁸. Auch diese Eingriffe sind höchst umstritten, handelt es sich dabei doch einerseits um didaktische Demonstrationsversuche an lebendigen oder sog. frischtoten (d.h. eigens für die Experimente getöteten) Tieren, wobei längst bekannte physiologische und biologische Vorgänge stets von neuem veranschaulicht werden, und andererseits um eine Unmenge wissenschaftlicher Studien, deren Ziel hauptsächlich in der Erlangung akademischer Titel liegt⁴⁹. Auch im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildungspolitik mangelt es der EU an der Kompetenz zur Rechtsangleichung; Art. 149 Abs. 4 und 150 Abs. 4 EGV verbieten eine Harmonisierung sogar explizit und schliessen den Rückgriff auf andere Ermächtigungsgrundlagen des EGV grundsätzlich aus.

- Vom Anwendungsbereich der Tierversuchsrichtlinie ausgenommen sind schliesslich auch Experimente für militärische und sog. wehrmedizinische Zwecke, wie sie für rüstungsindustrielle Forschungsarbeiten sowie insbesondere für Tauglichkeitsprüfungen von Schutzmassnahmen vor den Einwirkungen atomarer, biologischer und chemischer Kampfstoffe durchgeführt werden⁵⁰. Wiederholt hat die Union eine eigene Zuständigkeit auch für diesen Bereich verneint und betont, dass die entsprechende Regelungskompetenz ausschliesslich bei den nationalen Gesetzgebern liege⁵¹.

Um die innerstaatlichen Bestimmungen in den durch die Richtlinie nicht berücksichtigten Bereichen wenigstens ansatzweise zu harmonisieren, verabschiedete der EU-Ministerrat ebenfalls 1986 eine Resolution, wonach die Mitgliedsstaaten Tierexperimente nur für bestimmte, genau umschriebene Ziele gestatten dürfen⁵². Soweit diese Eingriffe nicht bereits durch die Tierversuchsrichtlinie erfasst sind, sollen die nationalen Bewilligungsinstanzen zumindest ebenso strenge Vorschriften anwenden. Während die experimentelle Verwendung von Tieren für die Grundlagenforschung explizit als zulässig bezeichnet wird, sind die Herstellung von Waffen, deren Erprobung oder ähnliche militärische Zwecke nicht als erlaubte Ziele aufgeführt (womit derartige Tierversuche in den Unionsstaaten im Grunde gar nicht durchgeführt werden dürfen⁵³). Von den dargestellten Bereichen regelt die Resolution einzig die Lehre und Ausbildung etwas eingehender, indem sie vorschreibt, dass entsprechende Experimente grundsätzlich nur an Hochschulen oder anderen Lehreinrichtungen gleicher Stufe durchgeführt werden sollten⁵⁴.

2.2.2 Inhalt

Trotz ihrer primär ökonomischen Ausrichtung liefert die Richtlinie einige praktikable Ansätze in Richtung eines zeitgemässen Tierversuchsrechts⁵⁵. So wird bereits in den Erwägungsgründen zum Rechtsakt erwähnt, dass man durch die angestrebte Harmonisierung auch eine Beschränkung der Experimente auf

⁴⁵ Caspar, Gemeinschaftsrecht 20 mit weiteren Hinweisen.

⁴⁶ Zum Ganzen siehe etwa Caspar, Tierschutz 482ff.

⁴⁷ Vgl. dazu Bolliger 372ff. und exemplarisch den BMVEL-Tierschutzbericht 2001 109, wonach sich 1999 allein in Deutschland die Zahl der in der Grundlagenforschung verwendeten Labortiere auf nahezu 440'000 erhöht und somit den höchsten Stand seit 1991 erreicht hat.

⁴⁸ Zur Problematik von Tierversuchen für die Aus- und Weiterbildung siehe etwa Bolliger 404ff. mit weiteren Verweisen sowie die nach Fakultäten gegliederten Beiträge in Rieg, Völlm, Feddersen und Gericke 31ff. am Beispiel der Situation an deutschen Universitäten, wo es nach wie vor kaum möglich ist, ein Studium der Biologie, Human- oder Veterinärmedizin abzuschliessen, ohne an tierverbrauchenden Übungen mitzuwirken.

⁴⁹ So basierte jede dritte der zwischen 1996 und 1998 in Deutschland eingereichten medizinischen Dissertationen auf Tierversuchen, worin insgesamt über 40'000 Tiere verwendet wurden (vgl. dazu ausführlich Kutz und Gericke 22f.).

⁵⁰ Meist fallen derartige Versuche in den Kompetenzbereich der nationalen Verteidigungsministerien und unterliegen keiner zivilen Kontrolle (vgl. dazu Schulz 55).

⁵¹ Siehe dazu etwa die Kommissionsantworten auf die Schriftliche Anfrage 1006/91 von Gianfranco Amendola vom 12.7.1991 (ABl. 91/C 261/22) und 575/84 von Eisso Woltjer vom 15.11.1984 (ABl. 85/C 4/2), wonach der EU sogar die Grundlage fehle, um zu Tierversuchen für militärische Zwecke überhaupt nur Stellung zu nehmen.

⁵² Entschliessung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 24.11.1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. 86/C 331/2).

⁵³ Es sei jedoch noch einmal darauf verwiesen, dass die EU in militärischen Sachfragen grundsätzlich keine Zuständigkeit für sich in Anspruch nimmt.

⁵⁴ Tierexperimente an Sekundar- und anderen vergleichbaren Schulen sollen zudem auf das absolute (für die betreffende Ausbildung notwendige) Mindestmass beschränkt und Lehrversuche grundsätzlich an Zuchtieren sowie unter Aufsicht von sachkundigen Personen vorgenommen und weitestmöglich durch audiovisuelle oder andere geeignete Methoden ersetzt werden.

⁵⁵ Inhaltlich ist die Richtlinie mit der ihr zugrundeliegenden Versuchstierkonvention des Europarats nahezu identisch; viele Bestimmungen wurden sogar wortgetreu übernommen.

ein Minimum und die Vermeidung unnötiger Wiederholungsversuche erreichen will. Labortieren sollen ausserdem eine ordnungsgemässe Pflege garantiert sowie unnötige Schmerzen, Leiden, Ängste und dauerhafte Schäden erspart bzw. auf ein unvermeidbares Mindestmass reduziert werden.

Einleitend legt die Richtlinie einige wesentliche Grundsätze zur Durchführung von Tierexperimenten fest. Besondere Bedeutung kommt dabei Art. 5 über die allgemeine Haltung von Labortieren zu, die in ihrem Gesundheitszustand und Wohlbefinden zuträglich Weise, unter geeigneten Umweltbedingungen sowie unter Wahrung „einer gewissen Bewegungsfreiheit“ unterzubringen und mit geeignetem Futter und angemessener Pflege zu versorgen sind (lit. a). Zudem dürfen die Möglichkeiten der Tiere, ihren physiologischen und ethologischen Bedürfnissen nachzugehen, nur in einem unbedingt notwendigen Ausmass eingeschränkt werden (lit. b) und sind die Umweltbedingungen ebenso wie das Wohlbefinden und der Gesundheitszustand der Tiere täglich zu überprüfen, um physische und psychische Beeinträchtigungen zu vermeiden (lit. c und d)⁵⁶.

Verschiedene Vorschriften betreffen die heikle Abgrenzungsfrage nach der Zulässigkeit von Experimenten, wobei diverse Bemühungen zu deren Ausgestaltung im Sinne des 3R-Konzepts (*Replacement, Reduction, Refinement*) erkennbar sind⁵⁷. So muss nach Art. 7 Abs. 2 auf einen Eingriff verzichtet werden, falls zur Erreichung des angestrebten Ziels eine wissenschaftlich

zufriedenstellende, vertretbare und praktikable Alternativmethode zur Verfügung steht (in diesem Zusammenhang verpflichtet im Übrigen Art. 23 sowohl die EU-Kommission als auch die einzelnen Mitgliedsstaaten zur Entwicklung und Validierung entsprechender Ersatzsysteme sowie zur diesbezüglichen Forschungsförderung⁵⁸). Hinsichtlich der Betäubung von Labortieren schreibt Art. 8 Abs. 1 vor, dass grundsätzlich jeder Eingriff unter Voll- oder Lokalnarkose durchzuführen ist⁵⁹. Nach Versuchsende hat eine sachkundige Person (vorzugsweise ein Tierarzt) gemäss Art. 9 zu entscheiden, ob das verwendete Tier am Leben gehalten oder schmerzlos getötet werden soll⁶⁰. Jeder weitere Gebrauch bereits eingesetzter Labortiere muss mit der Richtlinie in Einklang stehen; vor allem darf ein Tier nur einmal experimentell benutzt werden, wenn damit erhebliche Schmerzen, Ängste oder Leiden verbunden sind (Art. 10). Eine zentrale Passage des Rechtsakts bildet schliesslich Art. 12 Abs. 2, wonach beträchtliche und allenfalls anhaltende Schmerzen verursachende Versuche einer besonderen Anzeige- und Begründungspflicht unterliegen oder einer amtlichen Genehmigung bedürfen. Die Zulässigkeit von Tierversuchen wird somit von einer ethischen Prüfung abhängig gemacht; ein Experiment darf nur bewilligt werden, falls die zuständige Behörde von seiner ausserordentlichen Bedeutung für „grundlegende Bedürfnisse von Mensch und Tier“ überzeugt ist.

Im Weiteren enthält die Richtlinie Bestimmungen über die Ausbildung der durchführenden Personen (Art. 14), die

Zulassung von Versuchslabors (Art. 15f.) sowie besondere Aufzeichnungs- und Kennzeichnungspflichten für Experimente mit Hunden, Katzen und Affen (Art. 17f.). Versuche mit Tieren gefährdeter Arten sind prinzipiell untersagt⁶¹, während verwendete Mäuse, Ratten, Meerschweinchen, Goldhamster, Kaninchen, nichtmenschliche Primaten, Hunde, Katzen und Wachteln grundsätzlich aus speziellen Zuchten stammen müssen (Art. 21 i.V.m. Anhang I der Richtlinie). Um unnötige – im Rahmen nationaler oder unionsweiter Gesundheits- oder Sicherheitsbestimmungen vorgeschriebene – Doppelexperimente zu vermeiden, haben die Mitgliedsstaaten die Gültigkeit der Versuchsergebnisse nach Art. 22 Abs. 1 gegenseitig zu anerkennen. Würden die erforderlichen Erkenntnisse in einem anderen EU-Land bereits in früheren Experimenten gewonnen, sind Eingriffe an Tieren somit unzulässig⁶² (diese sog. Zweitanmelderegelung wurde mittlerweile in die meisten Gemeinschaftsakte, die sich auf Tierversuche beziehen, übernommen⁶³).

Die Richtlinie normiert ausserdem umfassende Dokumentations- und Meldepflichten. So beauftragt Art. 13 die Mitgliedsstaaten zur Sammlung und Publikation statistischer Informationen über die Art und Anzahl der verwendeten Versuchstiere, auf deren Grundlage jeweils ein Bericht über die unionsweite Situation erstellt wird⁶⁴. 1999 legte die Kommission mit der zweiten EU-Tierversuchsstatisik letztmals eine derartige Zusammenstellung vor⁶⁵, wobei sich das Zahlenmaterial auf das Jahr 1996 bezog,

⁵⁶ Zur Präzisierung von Art. 5 finden sich im – jedoch nicht verbindlichen – Anhang II der Richtlinie detaillierte Anweisungen für die Räumlichkeiten, das Raumklima und dessen Überwachung, die Pflege, die Unterbringung, den Transport sowie die Fütterung und Tränkung der Tiere. Zahlreiche Tabellen statuieren zudem ausführliche Anforderungen für die in den Leitlinien erwähnten Parameter (so etwa für die Raumtemperatur und die Käfiggrösse).

⁵⁷ Zum Prinzip der 3 R siehe Bolliger 383ff. mit weiteren Hinweisen.

⁵⁸ Zu zahlreichen weiteren gemeinschaftlichen Rechtsakten, worin direkt oder indirekt auf Tierversuche und deren Vermeidung Bezug genommen wird, siehe den BMVEL-Tierschutzbericht 2001 65f.

⁵⁹ Art. 8 Abs. 2 sieht hiervon jedoch Ausnahmen vor, falls die mit der Anästhesie verbundene Beeinträchtigung des Wohlbefindens grösser ist als jene durch das Experiment selbst oder wenn eine Betäubung mit dem Versuchsziel unvereinbar ist.

⁶⁰ Ist zu erwarten, dass das Tier auch nach Wiedererlangen seines ansonsten normalen Gesundheitszustands weiterhin unter dauernden Schmerzen oder Ängsten zu leben hat, muss es getötet werden.

⁶¹ Art. 4 verweist in diesem Zusammenhang auf den Anhang I des CITES. Ausnahmen sind jedoch zulässig, wenn sie der Erhaltung der betreffenden Art oder wesentlichen biomedizinischen Zwecken dienen (dies allerdings nur, falls die entsprechenden Arten für die angestrebten Ziele allein in Frage kommen).

⁶² Die Anerkennungspflicht besteht allerdings nicht, wenn eine materielle Prüfung ergibt, dass „zusätzliche Versuche zum Schutz der Volksgesundheit und öffentlichen Sicherheit notwendig sind“ (aufgrund der Dehnbarkeit der Formulierung sind in der Praxis viele Ausnahmen denkbar).

⁶³ Siehe dazu die entsprechende Auflistung im BMELF-Tierschutzbericht 1999 96.

⁶⁴ Hierfür muss das nationale Datenmaterial gemäss Art. 26 mindestens alle drei Jahre der Union übermittelt werden.

⁶⁵ Zweiter Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die statistischen Angaben zu den in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere vom 26.4.1999 (KOM (99) 191 endg.).

als gemeinschaftsweit 11,6 Millionen Versuchstiere (zu 80 Prozent in Grossbritannien, Frankreich, Belgien und Deutschland) verbraucht wurden⁶⁶. Da die Statistik mit diversen Mängeln behaftet ist (so erfolgte die Erfassung bspw. nicht in allen Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Kriterien), sind die erhobenen Daten jedoch mit grösster Zurückhaltung zu interpretieren⁶⁷.

2.2.3 Umsetzung

Die Tierversuchsrichtlinie normiert Gemeinschaftsrecht, das nationalen Bestimmungen vorgeht⁶⁸ und innerstaatlich umzusetzen ist, wobei die für die Überwachung der korrekten Anwendung zuständigen Behörden gemäss Art. 6 von den Mitgliedern benannt und durch Sachverständige beraten werden. Obschon sämtliche EU-Staaten ihrer Pflicht inzwischen nachgekommen sind⁶⁹, ist eine Umsetzung im Tierversuchsbereich nicht selbstverständlich, da der Rechtsakt die von vielen Ländern garantierte Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit tangiert und die Union gemäss Art. 6 Abs. 2 EUV nationale Grundrechte prinzipiell zu wahren hat. Tatsächlich wird die Wissenschaftsfreiheit durch die Richtlinie in verschiedener Hinsicht relativiert, was in der Praxis jedoch kaum zu wirklichen Grundrechtskonflikten führt⁷⁰.

Da die Tierversuchsrichtlinie im Sinne

einer Mindestharmonisierung lediglich Kernziele festlegt, verbleibt den Mitgliedsstaaten in der Umsetzung ein erheblicher Spielraum⁷¹. Für diese Konzeption – und gegen unionsweite Verbote – sprechen mitunter verfassungsrechtliche Erwägungen, da gesetzliche Schranken im Bereich Tierversuche wie dargestellt mit der innerstaatlich allenfalls garantierten Forschungsfreiheit konkurrierten. Die Öffnungsklausel von Art. 24 ermächtigt die nationalen Gesetzgeber ausdrücklich, strengere Vorschriften zum Schutz von Labortieren sowie zur Kontrolle und Beschränkung ihrer Verwendung zu erlassen, was verschiedene Staaten denn auch getan haben. So ist bspw. in Österreich die Anwendung des schwer belastenden LD₅₀-Tests explizit verboten⁷² oder bestehen in Deutschland gesetzliche Tierschutzbeauftragte bzw. in anderen Ländern wie Schweden spezielle Kommissionen, die Tierversuche im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auf ihre ethische Vertretbarkeit hin prüfen⁷³.

Dennoch ergeben sich bei der nationalen Anwendung beträchtliche Schwierigkeiten, da die Richtlinie in kaum einem Mitgliedstaat vollständig eingehalten wird. Vollerorts werden sogar offenkundig gegen den Erlass verstossende Versuche durchgeführt⁷⁴, indem bspw. noch immer wildgefangene Primaten für die Herstellung von Impfstoffen Verwen-

dung finden oder der LD₅₀-Test routinemässig vorgenommen wird, was gemäss Art. 7 Abs. 2 (der die Anwendung verfügbarer Ersatzmethoden zwingend vorschreibt) untersagt wäre⁷⁵.

3 Gesamtbetrachtung

In den meisten nationalen Tierschutzgesetzen kommt dem Tierversuchsbereich inzwischen zentrale Stellung mit verhältnismässig hoher Regelungsdichte zu, so dass sich die europäische Gesamtsituation in den letzten Jahren merklich verbessert hat. Die Gründe hierfür liegen sowohl im enormen öffentlichen Druck als auch in einem – zumindest teilweise – erkennbaren Umdenken in der Wissenschaft, die ethischen Anliegen heute vermehrt Beachtung schenkt⁷⁶. Zahlreiche Verbesserungen in der Versuchsplanung und -vornahme sowie der deutliche Rückgang der Labortierzahlen sind ausserdem auf die Entwicklung alternativer Methoden zurückzuführen.

Entsprechende Fortschritte sind auch auf Unionsebene festzustellen, wo bspw. diverse Forschungsprojekte für Ersatzsysteme mit teilweise beträchtlichen Mitteln unterstützt werden⁷⁷. 1992 hatte die EU-Kommission sogar die drastische Reduzierung des Labortierverbrauchs als ein offizielles Ziel der gemeinschaftli-

⁶⁶ Bei 82 Prozent der Tiere handelte es sich um Nager, gefolgt von Kaltblütern mit rund 13 und Vögeln mit etwas mehr als 4 Prozent. Der Anteil von Primaten betrug etwa ein Prozent, jener von Hunden und Katzen 0,3 Prozent. Rund 44 Prozent der Experimente betrafen die Forschung, Entwicklung und Qualitätskontrolle von Produkten und Geräten der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin, etwa 25 Prozent die biologische Grundlagenforschung und rund 9 Prozent dienten toxikologischen oder anderen Unbedenklichkeitsprüfungen.

⁶⁷ Zur Erhebungsproblematik siehe ausführlich Bolliger 371 und 411ff. mit weiteren Hinweisen.

⁶⁸ Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist unstrittig seit dem EuGH-Urteil Costa/ENEL, Rs. 1964 1251ff. (zum Ganzen siehe Caspar, Gemeinschaftsrecht 11f.).

⁶⁹ Siehe dazu Bolliger 414.

⁷⁰ Gemäss Harrer 37 würde die Richtlinie einer allfälligen EuGH-Prüfung hinsichtlich Art. 6 Abs. 2 EUV wohl standhalten. Anzuführen bleibt, dass aus ethischer Sicht ohnehin kein Motiv ersichtlich ist, das die Mitgliedsstaaten daran hindern sollte, die Forschungsfreiheit im Tierversuchsbereich einzuschränken.

⁷¹ Dies gilt insbesondere für das Anzeige- und Genehmigungsverfahren, das als Voraussetzung für die Durchführung von Tierexperimenten vorgeschrieben ist.

⁷² § 2 Abs. 1 der VO des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung über die Unzulässigkeit des „LD₅₀-Tests“ nach dem Tierversuchsgesetz (BGBl. 792/1992).

⁷³ Verschiedene Mitgliedsstaaten untersagen auf nationaler Ebene bspw. auch Tierversuche für militärische Zwecke, wobei sich diese Verbote in der Regel auf die Entwicklung von Angriffswaffen beschränken, während wehrmedizinische Experimente nicht erfasst werden. So sind etwa in Deutschland nach § 7 Abs. 4 des deutschen Tierschutzgesetzes vom 25.5.1998 (BGBl. I 1105ff) Tierexperimente zur Entwicklung und Erprobung von Waffen, Munition und zugehörigem Gerät ausnahmslos untersagt, wobei sich das Verbot jedoch nicht auf die Forschung im Bereich Verteidigungs- und Schutzmassnahmen bezieht (Lorz und Metzger 246). Immerhin verzichten einige wenige Staaten wie Österreich auf freiwilliger Basis (d.h. ohne ausdrückliches gesetzliches Verbot) generell auf militärische Tierversuche (Schulz 55).

⁷⁴ Zur Verwendung von Affen in der wissenschaftlichen Forschung siehe ausführlich Ruhdel und Sauer 7ff. und Bolliger 265ff. mit weiteren Verweisen.

⁷⁵ Siehe dazu Bolliger 415 mit weiteren Verweisen.

⁷⁶ So haben sich bspw. verschiedene nationale Wissenschaftsverbände im Zuge eines verstärkten Verantwortungsbewusstseins gegenüber Versuchstieren freiwillig restriktive Bestimmungen auferlegt (vgl. dazu exemplarisch die schweizerische Situation bei Bolliger 389f.).

⁷⁷ Siehe dazu Bolliger 430f.; eine Liste der zwischen 1994 und 1998 von der Union geförderten Forschungsvorhaben im Bereich Alternativmethoden findet sich ausserdem in ALTEX 4/1997 212f.

⁷⁸ KOM (92) 23 endg.

chen Umweltpolitik definiert und in einem Entwurf für das Fünfte Umweltprogramm⁷⁸ bis ins Jahr 2000 eine entsprechende Verminderung um die Hälfte angeregt⁷⁹. Die Forderung wurde vom Ministerrat allerdings nicht in seine Entschliessung über das Fünfte Aktionsprogramm übernommen, sodass sie lediglich eine ethische Absichtserklärung bleibt, welche die Kommission jedoch nach eigenen Angaben bei der Auswahl von Forschungsprojekten genau beachtet⁸⁰.

Allen begrüssenswerten Tendenzen zum Trotz wird die gegenwärtige Tierversuchssituation tierschützerischen Ansprüchen noch längst nicht gerecht. Neben einer eingehenden Überprüfung des nationalen Vollzugs – die Mitgliedsstaaten sind anzuhalten, das Gemeinschaftsrecht vollumfänglich durchzusetzen und die hierfür zuständigen Stellen personell und finanziell ausreichend auszustatten – sind auch auf Unionsebene weitere Verbesserungen, namentlich in der politischen Zusammenarbeit und der Rechtsvereinheitlichung, dringend notwendig. Unabdingbar ist vor allem eine Novellierung der nunmehr fünfzehnjährigen Tierversuchsrichtlinie, die einer Anpassung an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen bedarf. Auch sind bereits enthaltene positive Ansätze wie etwa die Bestrebungen, dem Konzept der 3R gerecht zu werden, zu präzisieren und zu vertiefen. Exemplarisch sei auf Art. 12 Abs. 2 verwiesen, der die Durchführung belasten-

der Experimente richtigerweise von einer behördlichen Bewilligung abhängig macht, bislang aber keine massgeblichen Kriterien über das Ausmass der zulässigen Belastungen festlegt⁸¹. Daneben sind Alternativmethoden aber natürlich auch auf eine konsequentere Anwendung in Wissenschaft und Ausbildung angewiesen; wenngleich entsprechende Projekte allorts propagiert werden, ist dem 3R-Prinzip der erhoffte Durchbruch in der Praxis noch immer nicht gelungen⁸². Solange die Union im Rahmen ihrer Forschungsförderung aber regelmässig grosszügige Mittel für Projekte zur Verfügung stellt, bei denen Tierversuche durchgeführt werden⁸³, lässt sich eine Abkehr von traditionellen Systemen schwer erreichen. Weitere inhaltliche Verbesserungen der Richtlinie bestünden etwa in der Ausweitung ihres Geltungsbereichs auf wirbellose Tiere, einer expliziten Negativliste unzulässiger Versuche bzw. Versuchsziele, der präzisen Umschreibung geeigneter Kontrollsysteme und der für die Anwendung erforderlichen Infrastruktur⁸⁴ sowie in der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, behördliche Bewilligungskommissionen mit paritätischem Einsitzrecht für Tierschutzdelegierte zu schaffen, den organisierten Tierschutz (etwa durch die Verleihung von Beschwerde- und Klage-rechten) in den Vollzug einzubeziehen oder die Vergabe von Fachausweisen für versuchsleitende Personen von einer Kenntnisprüfung über Alternativmethoden abhängig zu machen⁸⁵.

Solange der EU keine generelle Tierschutzzuständigkeit zukommt und ihre Regelungsbefugnisse auf binnenmarktrelevante Massnahmen beschränkt sind, kann die Richtlinie das Tierversuchswesen aber stets nur partiell erfassen und bleibt daher weitgehend Stückwerk⁸⁶. Davon abgesehen, dass die Sorge um das Wohlergehen von Labortieren der Rechtsharmonisierung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen damit grundsätzlich untergeordnet wird, wiegt insbesondere die Nichterfassung verschiedener Forschungsgebiete angesichts deren praktischen Tragweite schwer, wenngleich dies letztlich nicht aus sachlichen, sondern primär aus kompetenzrechtlichen Motiven geschieht. Da die Union in diesen Bereichen nicht tätig werden kann, liegt die Verantwortung für deren Normierung allein bei den Mitgliedsstaaten, was in der Praxis zu stark abweichenden nationalen Regelungen und unter tierschützerischen Gesichtspunkten zu teilweise erheblichen Missständen führt.

Zudem beschränken sich die gemeinschaftlichen Harmonisierungsbemühungen im Tierversuchswesen auf das Festlegen von Mindestvorschriften, die für die progressiven Mitgliedsstaaten bestenfalls eine Bestätigung des nationalen Tierschutzstandards bedeuten. Wenig Besserung verspricht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die Minimalanforderungen auf nationaler Ebene zu verschärfen. Da das Ziel der EU in der wirtschaftlichen Vereinheitlichung ihrer

⁷⁹ Zur Realisierung dieses Vorhabens hätten Tierexperimente weitestmöglich durch in vitro Modelle oder andere Alternativen ersetzt werden sollen. Zu den aus tierschützerischer Sicht enttäuschenden Resultaten einer entsprechenden, 1997 in Brüssel durchgeführten Tagung von Repräsentanten aus Industrie, Wissenschaft, Behörden und Tierschutz siehe Kolar 27f.

⁸⁰ Vgl. dazu die Kommissionsantwort auf die Schriftliche Anfrage 3272/97 von Gianni Tamino vom 13.1.1998 (ABl. 98/C 174/34).

⁸¹ Bedauernd ist in diesem Zusammenhang auch das Fehlen unionsweiter Vorschriften über eine gegenseitige Anerkennungspflicht für Lizenzen und Bewilligungen oder die Genehmigung staatenübergreifender Forschungsprogramme (vgl. dazu Kaegler 210).

⁸² Um Alternativmethoden zur endgültigen Anerkennung zu verhelfen, müssten sie etwa im Rahmen des biomedizinischen Unterrichts vermehrt vermittelt werden. Während in der Labortierkunde verschiedenste attraktive Lehrgänge entwickelt wurden, fristen Ersatzmethoden in der studentischen Ausbildung aber noch immer ein Schattendasein. Zudem sollten die Erforschung und Entwicklung alternativer Systeme von staatlicher Seite weit stärker finanziell unterstützt werden (zum Ganzen siehe Mertens 6f. mit einer Auflistung der einzelnen Punkte, in denen zur praktischen Umsetzung alternativer Systeme dringender Handlungsbedarf besteht).

⁸³ So werden verschiedene Projekte mit Unionsgeldern unterstützt, bei denen Tiere ohne Betäubung schwere Schmerzen und Schäden erleiden (vgl. hierzu die Kommissionsantworten auf die Schriftlichen Anfragen von Gianni Tamino: 200/97 vom 14.4.1997 (ABl. 97/C 319/36) betreffend Versuchen mit Hunden, Katzen und Ratten, 956/97 vom 24.4.1997 (ABl. 97/C 319/205f.) sowie 957/97 vom 24.4.1997 (ABl. 97/C 319/206f.) hinsichtlich Experimenten an Mäusen).

⁸⁴ So setzt bspw. das Bestreben um Vermeidung von Doppelexperimenten eine entsprechende Infrastruktur und den umfassenden Austausch von Informationen über ausländische Versuchsergebnisse voraus. Über die verschiedenen nationalen Datenbanken ist in der Praxis namentlich Informationsmaterial zu Alternativmethoden, nicht aber über Tierversuche selber erhältlich. Um unnötige Doppelexperimente im Sinne der Richtlinie tatsächlich und effizient zu verhindern, müssten die Informationsmöglichkeiten erheblich erweitert und verbessert werden (siehe dazu Harrer 41f., der in diesem Zusammenhang den kostenlosen Zugang zu den Datenbanken auf internationaler Ebene zutreffenderweise für besonders bedeutsam erachtet).

⁸⁵ Siehe dazu etwa Steiger und Gruber 732ff. mit diversen realisierbaren Verbesserungsvorschlägen.

⁸⁶ So auch Caspar, Gemeinschaftsrecht 20f.

Mitglieder liegt, riskieren diese mit jeder über das Mindestniveau hinausgehenden Regelung Marktnachteile wie bspw. die Forschungsabwanderung in Nachbarländer mit milderer Tierversuchsvorschriften. Die für den Tierschutz bedauerliche Folge dieses Umstands ist, dass die Unionsstaaten zumeist auf restriktivere nationale Vorschriften verzichten, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten und Inländerdiskriminierungen zu verhindern. So ist jedes Mitglied in der Regel bestrebt, seine eigenen Tierschutzbestimmungen gemeinschaftsweit festzuschreiben, was auch bedeutet, dass die vergleichsweise rückständigen Länder eine insgesamt Anhebung des Niveaus abzuwenden versuchen⁸⁷, womit die nationalen Vorschriften langfristig auf den europaweit niedrigsten Standard abzusinken drohen⁸⁸. Faktisch ist die Reichweite der nationalen Tierversuchbestimmungen somit trotz der Öffnungsklausel von Art. 24 weitgehend begrenzt⁸⁹.

Als Konsequenz der dargestellten Mängel ergibt sich aus tierschützerischer Sicht neben der Forderung nach inhaltlichen Verbesserungen der Richtlinie insbesondere jene nach einer Ausweitung ihres Anwendungsbereichs über die angewandte Forschung hinaus auf das gesamte Tierversuchswesen (was nur schon hinsichtlich einer verlässlicheren statistischen Erfassung dringend wünschenswert wäre⁹⁰). Seit die Union offizielle Vertragspartei des – grundsätzlich auf sämtliche belastenden Tierversuche anzuwendenden – Versuchstierübereinkommens des Europarats ist⁹¹, wäre eine derartige Erweiterung zumindest denkbar, da mit der Ratifikation der Konventi-

on die Pflicht zu deren Umsetzung erworben wurde⁹². Für das gesamte Tierschutzrecht von grundlegender Bedeutung wäre jedoch vielmehr, den Schutz von Tieren als Unionsziel in Art. 3 EGV zu integrieren, um ihn zu einem eigenständigen Bestandteil der Politik der EU zu machen und ihren ökonomischen Zielen gleichzustellen. Obschon dies den Tieren noch keine bessere Behandlung garantiert, würde zumindest die Basis für den direkten Erlass umfassender und effizienter Bestimmungen geschaffen, die nicht lediglich den Interessen des freien Handels dienen, sondern den negativen Auswirkungen der Gemeinschaftsaktivitäten auf den Tierschutz entgegenträten⁹³.

Literatur

Baumgartner, Gerhard und Wille, Micaela (1995). Tierversuche – Mitwirkung und amtliche Überwachung – Tierschutzrechtliche Vorschriften des Europarates und der Europäischen Gemeinschaften sowie deren Umsetzung. *Der Tierschutzbeauftragte* 4, 2, 92-99.

Blumenstock, Sigrid (1994). *Die Tierschutzgesetzgebung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie in Österreich, der Schweiz und den skandinavischen Ländern – unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen zur Nutztierhaltung*. Münster: Landwirtschaftsverlag GmbH.

Bolliger, Gieri (2000). *Europäisches Tierschutzrecht: Tierschutzbestimmungen des Europarats und der Europäischen Union (mit einer ergänzenden*

Darstellung des schweizerischen Rechts). Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1999). *Tierschutzbericht der Bundesregierung 1999*. Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2001). *Tierschutzbericht der Bundesregierung 2001*. Bonn.

Caspar, Johannes (1999). *Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft: Eine rechtliche Neukonstruktion auf philosophischer und historischer Grundlage*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (zit.: "Caspar, Tierschutz")

Caspar, Johannes (2001). Zur Stellung des Tiers im Gemeinschaftsrecht. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft. (zit.: "Caspar, Gemeinschaftsrecht")

Harrer, Friedrich (1998). Die Regelungen der EU auf dem Gebiet des Tierversuchsrechts. In Johannes Caspar und Hans-Joachim Koch (Hrsg.), *Tierschutz für Versuchstiere – Ein Widerspruch in sich?* (33-45). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Kaegler, Michael (1995). Unterschiedliche Regulation der Tierversuche in Mitgliedstaaten der EU. *Der Tierschutzbeauftragte* 4, 3, 209-211.

Kolar, Roman (1999). Die Target 2000/50%-Konferenz (Brüssel 1997) aus der Sicht des Tierschutzes. *ALTEX* 16/1, 27f.

Kuhtz, Martina und Gericke, Corina (2000). Hauptsache Dr. med. vet. *Tierrechte* 2/2000, 22f.

⁸⁷ Zum entsprechenden Nord-Süd-Gefälle der Unionsstaaten in Tierschutzsachen und dessen praktischen Rechtsfolgen siehe Bolliger 40ff.

⁸⁸ Nickel 3; Bolliger 61.

⁸⁹ Zum Ganzen siehe auch Caspar, Gemeinschaftsrecht 44ff.

⁹⁰ Die pflichtbewusste statistische Erfassung von Tierversuchen drängt sich unter tierschützerischen Gesichtspunkten insbesondere auf, weil sie einerseits Transparenz schafft und andererseits nur auf diese Weise die Anwendung bereits vorhandener Alternativmethoden überprüft werden und eine gezielte Förderung weiterer Ersatzverfahren erfolgen kann. Um eine erhöhte Aussagekraft der gesammelten Daten zu erreichen, ist eine Harmonisierung der nationalen Bestimmungen in verschiedenen Bereichen jedoch unumgänglich (so bspw. bereits hinsichtlich der Legaldefinition des Tierversuchs; zum Ganzen siehe Kolar, Rusche und Sauer 114ff. und Bolliger 411ff.).

⁹¹ Siehe dazu Bolliger 394ff.

⁹² Vgl. den entsprechenden Hinweis bei Baumgartner/Wille 95.

⁹³ Caspar, Gemeinschaftsrecht 90f.; Bolliger 62.

- Lorz, Albert und Metzger, Ernst (1999). *Tierschutzgesetz: Tierschutzgesetz mit allgemeiner Verwaltungsvorschrift, Rechtsverordnungen und europäischen Übereinkommen; Kommentar*, 5., neu bearbeitete Aufl. München: C.H. Beck.
- Mertens, Claudia (1997). Was nützen Alternativen, die nicht eingesetzt werden? – Referat für die Medienkonferenz „10 Jahre Stiftung Forschung 3R“. *Mensch + Tier* 4/1997, 6f.
- Nentwich, Michael (1994). Die Bedeutung des EG-Rechts für den Tierschutz. In Friedrich Harrer und Georg Graf (Hrsg.), *Tierschutz und Recht: Tierschutz im Straf- und Zivilrecht – verfassungsrechtliche Grundlagen – Tierschutz in der EG – rechtliche Grenzen des tierschützerischen Aktionismus – rechtshistorische und philosophische Wurzeln der geltenden Regelungen* (87-116). Wien: Verlag Orac.
- Nickel, Uwe (1996). *DNR und Deutscher Tierschutzbund fordern die Verankerung des Tierschutzes im EG-Vertrag* (Hintergrundpapier zur laufenden Regierungskonferenz zur Novellierung des Maastrichter Vertrages) Bonn.
- Rieg, Timo, Völlm, Birgit, Feddersen, Anya und Gericke, Corina (Hrsg.) (1996). *Über Leichen zum Examen?: Tierversuche im Studium; ein Diskussions- und Arbeitsbuch* (des Bundesverbandes SATIS e.V.), 2., überarbeitete Aufl. Bochum: Timona-Verlag.
- Ruhdel, Irmela und Sauer, Ursula G. (1998). *Primatenbericht: Bericht über die Verwendung von Primaten zu wissenschaftlichen Versuchszwecken in der Europäischen Union und über deren Herkunft und Haltung*. Bonn: Deutscher Tierschutzbund e.V.
- Schulz, Folker (1995). *Ein Vergleich der Tierschutzgesetzgebung von Österreich und Deutschland* (unter besonderer Berücksichtigung der Strafgesetzgebung und der Gesetzgebung zu Tiertransporten). Diss. med. vet., Hannover.
- Schwabenbauer, Karin (1993). Grenzen des grenzenlosen Tierschutzes im EG-Binnenmarkt. *Dtsch. tierärztl. Wschr.* 100, 51f.
- Steiger, Andreas und Gruber, Franz P. (1997). Tierversuche und Alternativmethoden. In Hans Hinrich Sambraus und Andreas Steiger (Hrsg.), *Das Buch vom Tierschutz* (713-737). Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Wilkins, David B. (Hrsg.) (1997). *Animal Welfare in Europe: European Legislation and Concerns*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International.

Korrespondenzadresse

Dr. iur. Gieri Bolliger
 Bremgartnerstrasse 6
 CH-8003 Zürich
 E-mail: gieri.bo@bluewin.ch