



An das
BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
z.Hd. Abt BMWFW-V/2
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
MR Dr. Martin Hiesel

Geschäftszahl:
VA-6100/0011-V/1/2015

Datum: 1. NOV. 2015

Betr.: Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zur Festlegung eines Kriterienkatalogs zur Objektivierung der Schaden-Nutzen-Analyse (Tierversuchs-Kriterienkatalog-Verordnung - TVKKV)

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ BMWFW-43.900/0013-WF/V/2/2015

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft nimmt zu dem gegenständlichen Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

1. Mit dem vorliegenden Entwurf soll die gesetzliche Vorgabe des § 31 Abs. 4 TVG 2012 umgesetzt werden, wonach die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung bis 31. Dezember 2015 nach Anhörung der Tierversuchskommission des Bundes einen auf wissenschaftlichen Kriterien beruhenden Katalog zur Objektivierung der Schaden-Nutzen-Analyse gemäß § 29 Abs. 2 Z 4 TVG 2012 zu veröffentlichen hat.

Der Wortlaut dieser Regelung wirft die für die Gesetzmäßigkeit einer allenfalls zu erlassenden Verordnung grundlegende Frage auf, ob der vorgesehene Katalog als Verordnung veröffentlicht werden darf bzw. muss.

a. Die Volksanwaltschaft zweifelt nicht daran, dass der – sehr umfangreiche und detaillierte – § 43 TVG 2012 nach dem Willen des historischen Gesetzgebers eine in Bezug auf Verordnungsermächtigungen nach diesem Gesetz abschließende Regelung enthält. Dieser Regelung ist jedoch keine Ermächtigung zur Erlassung einer Verordnung betreffend eines Kataloges zur Objektivierung der Schaden-Nutzen-Analyse gemäß § 29 Abs. 2 Z 4 TVG 2012 zu entnehmen, obwohl des-

sen Veröffentlichung in § 31 Abs. 4 TVG 2012 ausdrücklich angeordnet ist. § 31 Abs. 4 TVG 2012 selbst ordnet ausdrücklich lediglich die Veröffentlichung des Kataloges, nicht jedoch die Erlassung einer Verordnung, an. Dass die Diktion der in Rede stehenden Gesetzesbestimmungen kein Versehen war zeigt sich in den einschlägigen Erläuterungen, wonach „der Kriterienkatalog nicht im Verordnungsrang erlassen, sondern bloß veröffentlicht wird.“

In Ansehung dieser Gesetzeslage erscheint die Erlassung einer Tierversuchs-Kriterienkatalog-Verordnung per se gesetzwidrig zu sein.

b. Die Volksanwaltschaft pflichtet allerdings den im allgemeinen Teil der Erläuterungen des gegenständlichen Verordnungsentwurfes enthaltenen Ausführungen bei, dass der ausgearbeitete Kriterienkatalog Rechtswirkungen zeitigt und daher nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes seinem Inhalt nach als Verordnung im Sinne des Art 139 B-VG zu qualifizieren ist. Die vom TVG 2012 antizipierte bloße Veröffentlichung würde somit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass der Verfassungsgerichtshof vom Vorliegen einer nicht gehörig kundgemachten Verordnung ausgehen und den Kriterienkatalog deshalb als zur Gänze rechtswidrig aufheben würde.

Daraus folgt, dass es sowohl rechtswidrig sein dürfte, den ausgearbeiteten Kriterienkatalog als Verordnung zu erlassen oder ihn auf andere Weise zu veröffentlichen.

c. In dieser verfahrenen Situation versucht das zuständige Bundesministerium, sowohl den Wortlaut des TVG 2012 als auch seine Systematik und den offenkundigen Willen des Gesetzgebers, wonach der Tierversuchs-Kriterienkatalog gerade nicht im Rahmen einer Verordnung erlassen werden darf, im Wege einer „verfassungskonformen Interpretation“ zu überspielen. Das TVG 2012 müsse demnach verfassungskonform so ausgelegt werden, dass eine Erlassung einer Verordnung betreffend den Tierversuchs-Kriterienkatalog zulässig ist.

Die Gangbarkeit dieses Weges erscheint jedoch zweifelhaft: Denn selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass § 43 TVG 2012 – entgegen der offenkundigen Gesetzsystematik – keine abschließende Regelung in Bezug auf Verordnungsermächtigungen nach den TVG 2012 enthält, so ist gerade aus dem Zusammenspiel des § 43 TVG 2012 mit § 31 Abs. 4 leg.cit. völlig eindeutig, dass der Tierversuchs-Kriterienkatalog nach der Vorstellung des Gesetzgebers gerade nicht als Verordnung erlassen werden sollt. Wenn sowohl auf Grund des Wortlautes als auch nach der Entstehungsgeschichte eines Gesetzes diesem ein eindeutig bestimmter Sinn zuzumessen ist, so scheidet eine gegenteilige, sei es auf verfassungskonforme Deutung des Gesetzes nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (siehe zB VfSlg. 19341/2011) aus.

Die Volksanwaltschaft ist in Ansehung dieser Erwägungen der Auffassung, dass das TVG 2012, namentlich dessen § 31 Abs. 4 und/oder dessen § 43, so rasch wie möglich dergestalt geändert werden soll, dass der in Aussicht genommenen Verordnung eine verfassungsrechtlich einwandfreie gesetzliche Grundlage gegeben wird.

2. Im allgemeinen Teil der Erläuterungen der in Aussicht genommenen Verordnung wird ausgeführt, dass die Einhaltung der über die Tierversuchs-Verordnung 2012 hinausgehenden Anforderungen „keine Rechtspflicht [ist], sodass sich im Umkehrschluss die Nichteinhaltung dieser Anforderung nicht negativ in der Schaden-Nutzen-Analyse für die Antragstellerinnen und Antragsteller auswirken darf.“

Diese Auffassung ist für die Volksanwaltschaft nicht nachvollziehbar, zumal die in Aussicht genommene Tierversuchs-Kriterienkatalog-Verordnung im Stufenbau der Rechtsordnung den gleichen Rang wie die Tierversuchs-Verordnung 2012 einnehmen würde und eine Ergänzung von in einer Verordnung vorgesehenen Rechtspflichten durch Vorschriften einer anderen Verordnung des gleichen Rechtssetzer selbstredend möglich ist. Zudem ist im § 26 Abs. 2 Z 8 TVG 2012 ausdrücklich vorgesehen, dass Anträge auf Projektgenehmigung den ausgefüllten Kriterienkatalog gemäß § 31 Abs. 4 TVG 2012 zu enthalten haben und ist auch bei der Projektbeurteilung im Rahmen des § 29 Abs. 2 Z 4 TVG 2012 ausdrücklich vorgesehen, dass diese eine Schaden-Nutzen-Analyse des Projektes zu umfassen hat, wobei der ausgefüllte Kriterienkatalog gemäß § 26 Abs. 2 Z 8 TVG 2012 zu berücksichtigen ist. Weder diesen noch anderen Stellen des TVG 2012 ist zu entnehmen, dass die Einhaltung der über die Tierversuchs-Verordnung 2012 hinausgehenden Anforderungen, die im Kriterienkatalog aufgestellt werden bzw. sich aus diesem ergeben, keine Rechtspflicht sein kann.

3. Die in der Anlage zur Tierversuchs-Kriterienkatalog-Verordnung vorgesehenen Angaben zum Nutzen und zu den Schäden sehen nunmehr – im Gegensatz zu den im Vorfeld der Erstellung des Begutachtungsentwurfes ausgearbeiteten Entwürfen des Kriterienkataloges – keine Gewichtung der einzelnen Fragen im Sinne einer numerischen Qualifizierung vor. Dem mit der Einführung eines Kriterienkataloges vom Gesetzgeber verfolgten Anliegen der Transparenz behördlicher Entscheidungen über die Genehmigung bzw. Versagung von Tierversuchen wird so gerade nicht entsprochen. Vielmehr wird eine nachvollziehbare Bewertung des konkreten Nutzens bzw. Schadens seitens des Antragstellers bzw. der Behörde wesentlich erschwert. Für die Volksanwaltschaft ist nicht nachvollziehbar, weshalb der nun vorliegende Entwurf in diesem Punkt weit hinter dem in den Vorarbeiten bereits erreichten Stand zurückbleibt.

4. Gemäß § 2 Abs. 2 des Entwurfes sind die Kapitel 2 und 3 des Kriterienkataloges der Anlage „nicht auszufüllen, wenn die Frage 1.3. mit der ersten Antwortoption zu beantworten ist.“ Das bedeutet, dass eine Schaden-Nutzen-Analyse immer dann nicht durchzuführen ist, wenn das Projekt zur Einhaltung so genannter regulatorischer Anforderungen durchgeführt wird.

Die Volksanwaltschaft vermag für diese massive Einschränkung des Anwendungsbereiches des Tierversuchs-Kriterienkataloges keine gesetzliche Deckung zu erkennen. § 26 Abs. 9 TVG 2012 ermächtigt die zuständigen Behörden ausdrücklich, mehrere gleichartige vom gleichen Verwender durchgeführte Projekte zu genehmigen, wenn solche Projekte zur Einhaltung regulatorischer Anforderungen durchgeführt werden. Ein Dispens davon, dass die Anträge auf Projektgenehmigung gemäß § 26 Abs. 2 Z 8 TVG 2012 den ausgefüllten Kriterienkatalog gemäß § 31 Abs. 4 TVG 2012 zu enthalten haben, kann dieser Bestimmung offenkundig gerade nicht entnommen werden. Wenn im Rahmen des § 29 Abs. 1 TVG 2012 ganz allgemein – also ohne ausdrückliche Bezugnahme auf sogenannte „regulatorische Anforderungen“ – davon die Rede ist, dass die Projektbeurteilung mit einer der Art des Projektes angemessenen Detailliertheit vorzunehmen ist, so kann diese Regelung bei einer systematischen Gesetzesinterpretation wohl nicht so aufgefasst werden, dass eine Schaden-Nutzen-Analyse im Sinne des Kriterienkataloges auf dem Boden der durch das TVG 2012 geschaffenen Rechtslage nicht in Betracht kommt, zumal es geradezu widersinnig wäre, im Rahmen der Anträge auf Genehmigung eines Projektes in § 26 Abs. 2 Z 8 TVG 2012 explizit die Abgabe eines ausgefüllten Kriterienkataloges zu verlangen, wenn der darin enthaltenen Schaden-Nutzen-Analyse im Rahmen der Projektbeurteilung keine rechtliche Relevanz zukommt.

5. Die Volksanwaltschaft ersucht, die vorstehenden Erwägungen im Rahmen einer Überarbeitung des vorliegenden Verordnungsentwurfes zu berücksichtigen.

Der Vorsitzende:



Volksanwalt Dr. Peter FICHTENBAUER