

1.

Abhandlungen

Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht als Instrument für globale Anliegen

Suzann-Viola Renninger¹

Abstract

Menschenrechte gelten seit 1948 als ein weltweit gültiges Ideal, an dem sich grundlegende Forderungen nach Gerechtigkeit und einem Leben in Würde ausrichten. Für Tiere gibt es bisher nichts Vergleichbares. Ein Defizit, so die Kritik des schweizerischen Think Tanks *Sentience Politics*.

2017 reichte er in Basel-Stadt eine Initiative ein, die für alle nicht-menschlichen Primaten auf kantonaler Verfassungsebene Grundrechte fordert: Das Grundrecht auf Freiheit und das Grundrecht auf geistige und körperliche Unversehrtheit. Zwar wurde die Initiative im Januar 2018 vom kantonalen Parlament für rechtlich unzulässig erklärt, doch damit erübrigen sich nicht die Fragen. Warum wurde die Initiative gerade in einem schweizerischen Kanton eingereicht? Wer steht dahinter? Was wird damit bezweckt? Denn für das Wohl nichtmenschlicher Primaten in Basel-Stadt wäre auch bei einer Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten kaum etwas gewonnen gewesen. Dies kann also nicht das Anliegen sein. Stattdessen müssen weiterreichende strategische Überlegungen im Spiel sein. Als klassische Fuss-in-der-Tür-Technik soll die Initiative dazu dienen, weltweit auf gesetzlicher Basis eine vegane Ernährung aller Menschen zu verankern.

Die Initiative ist somit ein Beispiel, wie das Initiativrecht der Schweiz für globale Anliegen eingespannt werden kann, in dem es die Funktion eines Türöffners erhält.

1 Eine erste Version dieses Aufsatzes mit Schwerpunkt auf der Tierethik findet sich unter <https://bit.ly/2Jr2DHj> (Zugriff 31.10.2018). Ich danke Nadja Braun Binder, Thorsten Buch, Marcus Clauss und Pius Knüsel für ihre Kommentare.

A. Von Primatenrechten zum Veganismus

Auf den ersten Blick geht es in der Initiative „Grundrechte für Primaten“ um Leben und Wohlergehen nichtmenschlicher Primaten im Kanton Basel-Stadt. Doch eine genauere Betrachtung macht deutlich, dass weit mehr dahintersteht: Die Vision eines weltweit gesetzlich verankerten Veganismus.

Ventil, Schwungrad, Katalysator, Mobilisierung. Das sind vier diskutierte Funktionen des schweizerischen Initiativrechts. In diesem Text werde ich eine weitere einführen: Die Türöffnerfunktion. Die Initiative „Grundrechte für Primaten“ dient als aktuelles Beispiel. Um das Pro und Kontra einer veganen Lebensweise geht es im Folgenden hingegen nicht.

I. Die Ausgangslage

Am 22. Juni 2016 wurde im Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt unter dem Titel „Grundrechte für Primaten“ folgender Initiativtext veröffentlicht:

„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG), reichen die unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt folgende Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt wird wie folgt geändert:

§ 11 Grundrechtsgarantien

²Diese Verfassung gewährleistet überdies:

c. (neu) Das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit.“

Kontaktadresse: Sentience Politics, Efringerstrasse 25, 4057 Basel

Im darauffolgendem Jahr, am 12. September 2017, überbrachten die Initianten – Mitglieder des Think Tanks *Sentience Politics* – der Staatskanzlei Basel-Stadt 3080 gültige Unterschriften. Damit war eine Hürde auf dem Weg zur Abstimmung über Grundrechte für nichtmenschliche Primaten genommen. Wenige Monate später, am 10. Januar 2018, erklärte das kantonale Parlament auf Antrag der kantonalen Exekutive die Initiative für rechtlich unzulässig. Sie verstosse gegen geltendes Bundesrecht.² Dies wiesen die Initianten zurück, da es, so ihre Einschätzung, in der Freiheit der Kantone läge, Tieren Grundrechte zu übertragen.³

2 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017.

3 *Sentience Politics*, 2018.

II. Tierrechte statt Tierschutz

Die Forderung nach Grundrechten für Basler Primaten⁴ steht im Zusammenhang mit dem *Great Ape Project* (GAP), einer internationalen Initiative, die in dem 1993 erschienenen Buch „Menschenrechte für die Grossen Menschenaffen – Das Great Ape Projekt“ ihren Ausgang nahm. In diesem Sammelband, herausgegeben von Paola Cavalieri und Peter Singer, befindet sich die „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“.⁵

Die Grossen Menschenaffen stehen uns evolutionär von allen Tieren am nächsten. Mit dieser biologischen Tatsache verbinden die Unterzeichnenden der Deklaration die Auffassung, dass sie „geistige Fähigkeiten und ein emotionales Leben“ besässen, „die hinreichend sind, ihre Einbeziehung in die Gemeinschaft der Gleichen zu rechtfertigen“, einer Gemeinschaft, in der bestimmte moralische Rechte unterschiedslos für alle Mitglieder gelten.

Das Recht auf Leben, der Schutz der individuellen Freiheit und das Verbot der Folter sind seit 1948 Bestandteil „Der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen.⁶ Diese Rechte gelten für *alle* Menschen ungeachtet ihrer „Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion ...“.⁷ Menschen bilden also eine Gemeinschaft der Gleichen, von der niemand ausgeschlossen werden darf. Die „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ fordert nun, dass diese Gemeinschaft der Gleichen so erweitert wird, „dass sie alle Grossen Menschenaffen miteinschliesst, also auch Schimpansen, Gorillas und Orang-Utans“.⁸

Die Folgen wären einschneidend. Nach bestehender Rechtsauffassung gilt es als Sklaverei, wenn Menschen, nicht jedoch Tiere, vorübergehend oder lebenslang als Eigentum behandelt werden. Wer Menschen besitzt, ist ein Sklavenhalter, wer mit ihnen Handel treibt, ein Sklavenhändler. Eine Aufnahme der Grossen Menschenaffen in die Gemeinschaft der Gleichen würde den Besitz auch dieser Lebewesen zur Sklaverei machen, ihren Ver-

4 Der Begriff „Primaten“ umfasst in der biologischen Systematik auch die Menschen. Im Weiteren meine ich damit immer nur nichtmenschliche Primaten.

5 Cavalieri & Singer, 1994.

6 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>, (Zugriff 10.8.2018).

7 Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.“

8 Cavalieri & Singer, 1994, S. 12.

kauf und den damit verbundenen Transport zum Sklavenhandel. Zoos, universitäre und private Forschungseinrichtungen sowie alle anderen, die diese Tiere halten, züchten und mit ihnen handeln, würden zu Sklavenhaltern und Sklavenhändlern.

Das *Great Ape Project* ist ein Wendepunkt weg von der Tierschutzbewegung hin zur Tierrechtsbewegung. Bei der Tierschutzbewegung stand der Schutz der Tiere im Vordergrund und somit der Versuch, sie so weit wie möglich vor Leid zu bewahren. Die Forderungen der Tierrechtsbewegung gehen darüber hinaus. Sie wollen nicht nur den Grossen Menschenaffen, sondern allen Säugetieren – manche Gruppierungen auch allen Fischen, Reptilien oder Insekten – dieselben Grundrechte wie uns Menschen zugestehen. Besässen Säugetiere wie Schimpanse, Hund oder Maus ein Grundrecht auf Leben, dann wäre der von den meisten Menschen geteilte Intuition der Riegel vorgeschoben, das Leben des Menschensäuglings höher zu werten als etwa jenes des Hundewelpen.

III. Die Besonderheiten der Basel-Stadt Initiative

Die Basler Initiative „Grundrechte für Primaten“ wird von der Tierrechtsbewegung getragen. Im Vergleich mit der „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ springen zwei Unterschiede ins Auge. *Erstens* werden nur zwei der drei in der Deklaration aufgeführten Grundrechte gefordert. Das Grundrecht auf Leben sowie das Grundrecht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, nicht jedoch das Grundrecht auf Freiheit. *Zweitens* wird die Gemeinschaft der Gleichen auf *alle* Primaten erweitert. Warum?

Für die in Basel lebenden Primaten bringen die Forderungen nach Grundrechten nichts. Weder verspeisen die Basler diese Tiere, noch halten sie sie als Hausgenossen unter unzumutbaren Bedingungen oder sind im Begriff, ihnen den natürlichen Lebensraum abspenstig zu machen. Wenn, dann leben Primaten in Gefangenschaft. Kapuzineraffen, Gorillas und einige andere Arten etwa im Zoo Basel oder im Tierpark Lange Erlen. Bei einem in der Verfassung enthaltenen Grundrecht auf Freiheit auch für diese Tiere würden diese bei der Basler Bevölkerung beliebten Einrichtungen sich der Sklaverei schuldig machen und müssten wohl ihre Sklavinnen und Sklaven schleunigst nach einem entsprechenden Rehabilitationstraining in die Freiheit entlassen. Die fehlende Forderung nach diesem Grundrecht vermeidet den vermutlich damit verbundenen Unmut der Baslerinnen und Basler.

Nun könnte man meinen, die Initianten hätten die seit Jahrzehnten nicht nur in der Schweiz emotional diskutierten wissenschaftlichen Versuche mit

Primaten im Visier. Doch auch dies ist nicht der Fall. Die Universität Basel hat nie an Primaten geforscht. Der Zoo Basel führt nur Verhaltensversuche durch, die mit keinerlei zusätzlichen Einschränkungen oder Leid verbunden sind. Das Basler Pharmaunternehmen Novartis hat mit Beginn des Jahres 2017 die Primatenhaltung aufgelöst und damit alle Versuche mit diesen Tieren beendet. F. Hoffmann-La Roche wird mit Beginn 2019 nachziehen, zurzeit hält das Pharmaunternehmen noch rund 50 Javaneraffen. Wären die Forderungen der Initiative nicht von der „Deklaration über die Grossen Menschenaffen“ auch insofern abgewichen, als sie die Grundrechte auf alle Primaten ausdehnten, dann hätte die neue Rechtsordnung nicht einmal für diese Tiere gegriffen.

Wozu also diese zahnlose Initiative, die sich bei niemandem unbeliebt macht und bei einer Annahme durch das Stimmvolk kaum zu einer Veränderung des aktuellen Zustands führen würde?

IV. Die Fuss-in-der-Tür-Technik

Die Antwort liegt auf der Hand, wenn die Initiative als ein „Fuss in der Tür“ funktionieren soll. Dies die Formulierung eines Blogbeitrags auf der Homepage von *Sentience Politics*.⁹

Die Fuss-in-der-Tür-Technik ist eine beliebte und offenbar wirksame Beeinflussungs- und Verkaufstechnik. Psychologen untersuchen sie, Karrierebibeln empfehlen sie, angehende Betriebswirtschaftler pauken sie. Und Verkäufer wenden sie an. Vor allem Haustürvertreter sind dafür berüchtigt. Auf ein leicht zu erfüllendes Anliegen, die Bitte um eine kleine Gefälligkeit, die kaum abzuschlagen ist, folgt eine weitergehende Forderung.

So auch im Fall der Primateninitiative. Das eigentliche Ziel sei, so der Blog, weltweit garantierte Grundrechte für weitere Tiere. Etwa Schweine, Kühe und Hühner, was unweigerlich eine vegane Ernährung bedeuten würde, so die offenherzige Aussage. Die Basel-Stadt Initiative ist somit ein doppelter Türöffner. Von den Primatenrechten zum Veganismus. Vom Lokalen ins Globale.

Warum gerade Primatenrechte? Diese bieten sich an, da verfassungsrechtliche „Grundrechte für Primaten“ leichter zu schlucken sind als ein verfassungsrechtlich verordneter „Veganismus“. Wer sympathisiert

9 Baumann, 2016. In der deutschen Version dieses Beitrags findet sich die Formulierung nicht: <https://sentience-politics.org/de/warum-wir-grundrechte-fur-primaten-anstreben> (Zugriff 10.8.2018).

schliesslich nicht mit Menschenaffen, die uns ja nur allzu ähnlich erscheinen? Da ist die psychologische Hürde nicht hoch, ihnen auch ein, zwei Grundrechte zu gönnen. Der Widerstand wäre jedoch unvergleichbar höher, sollte darüber abgestimmt werden, eigene Ernährungsgewohnheiten umzustellen. Und zwar radikal. Hin zu einer täglichen, lebenslangen Diät und auch sonstigen Lebensweise, die frei von jeglichen tierischen Produkten wäre.

Das auf unsere Psychologie, auf Kultur, Tradition und Gewohnheiten Rücksicht nehmende Argument findet sich auch in dem erwähnten Blog: „Für den durchschnittlichen Bürger ist es *viel einfacher*, Grundrechte für Primaten zu unterstützen als die Nahrungsgewohnheiten zu ändern.“¹⁰ Das ist klassische Fuss-in-der-Tür-Technik. Da ausserdem der in Basel beliebte Zoo wie auch der Tierpark Lange Erlen nicht von der Initiative betroffen wären, macht die ganze Angelegenheit noch einfacher.

Warum gerade ein Schweizer Kanton? Die Schweiz bietet sich an, da sie weltweit das einzige Land ist, in dem das direktdemokratische Initiativrecht auf allen politischen Ebenen zu den durch die Verfassung garantierten Rechten der Bürgerinnen und Bürger gehört. Das heisst, Volksinitiativen können auf der Ebene der Kommunen, Kantone und des Bundes lanciert werden.

B. Das Initiativrecht der Schweiz

Auch wenn in anderen Ländern zunehmend Volksrechte etabliert werden, so ist die Schweiz weiterhin das Land, in dem sie am stärksten ausgebaut sind und am häufigsten genutzt werden.¹¹ Rund ein Viertel aller Volksabstimmungen weltweit finden hier statt.¹² Volkssouveränität und Volksrechte sind pathetische Begriffe, die vergessen lassen können, dass die meisten Entscheidungen in der Schweiz dennoch von Volksvertretern gefällt werden. Doch dank Referenden und Initiativen haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, direkt und abschliessend über Sachfragen abzustimmen. Da kaum ein Thema ausgeschlossen ist¹³, bei dem sie Mitsprache hätten oder einfordern könnten, haben sie somit gegenüber den gewählten Vertretern das letzte Wort.

10 Ebd.

11 Vgl. Vatter, 2016, S. 359.

12 Altman, 2010.

13 Es gibt Ausschlüsse, auf Bundesebene etwa bei „zwingenden Gründen des Völkerrechts“.

In Referenden wird über Beschlüsse abgestimmt, die das Parlament zuvor gefasst hat. Da diese Nachkontrolle die gesetzgebenden Prozesse verlangsamen kann, hat sie sich den Ruf eines Bremspedals zugezogen.¹⁴ Initiativen können dem Ganzen wieder Schwung geben. Sie sind ein Instrument, mit dem das als Opposition fungierende Volk nicht auf eine Gesetzesvorlage reagiert, sondern neue Gesetze oder Verfassungsartikel einführen oder bestehende revidieren kann. Vor allem Minderheiten soll so ein Weg offenstehen, um ihre Ideen in die vorliegende Rechtsordnung einzubringen. Dafür genügt es, dass sie für ihr Anliegen eine bestimmte Anzahl von gültigen Unterschriften sammeln und diese bei der entsprechenden Behörde einreichen.

Als 1848 – dem Geburtsjahr des Schweizerischen Bundesstaates – die Bundesverfassung in Kraft trat, enthielt Artikel 113 das Recht, mit einem Quorum von 50'000 Unterschriften die Totalrevision der Verfassung zu initiieren. 1891 wurde Artikel 121 verabschiedet, der seither auch eine Revision von Teilen der Bundesverfassung ermöglicht.

Die erste angenommene Initiative wurde übrigens 1892 von Deutschschweizer Tierschutzvereinen eingereicht. Sie forderte das Verbot des Schächtens und wurde 1893 mit 60 Prozent der Stimmen akzeptiert. Die Argumentationen des sie begleitenden Abstimmungskampfs zeigen allerdings, dass vor allem antisemitische und weniger tierschützerische Motive im Spiel waren.¹⁵

Eidgenössische Volksinitiativen wurden anfänglich nur selten lanciert.¹⁶ 25 waren es in den vier Jahrzehnten zwischen 1891 und 1931. Erst mit der Weltwirtschaftskrise nahm ihre Anzahl deutlich zu. Allein zwischen 1931 und 1940 kamen 21 Initiativen zustande, angenommen wurde indessen keine. Der Zweite Weltkrieg führte zu einem vorübergehenden Rückgang, in den 1970ern erreichte die Anzahl erstmals die Marke von 40. Eine Zunahme, die auch mit der Einführung des Frauenstimmrechts erklärt wird, mit dem sich nicht nur die Anzahl der Stimmberechtigten auf einen Schlag verdoppelt hatte, sondern damit auch der Personen, die für eine Unterschrift auf einem Initiativbogen motiviert werden können.

1977 wurde auch das Quorum der Unterschriften, die es braucht, um eine Initiative einzureichen, von 50'000 auf 100'000 verdoppelt. Doch die zustande gekommenen Initiativen wurden nicht weniger. Keines der folgenden Jahrzehnte unterschritt mehr die Marke von 40 Initiativen. Allein 57 –

14 Zu einer kritischen Einschätzung der „Überbremsung“ vgl. Wili, 1993.

15 Külling, 2012.

16 Vgl. dazu und zum Folgenden Degen, 2016.

das sind rund ein Fünftel aller Initiativen seit 1891 – kamen zwischen 1991 und 2000 vors Volk. Der Trend scheint damit so ungebrochen wie die Stimmen nicht leiser werden, die vor einer „Initiativenflut“ warnen und über Massnahmen diskutieren, mit der sie einzudämmen sei.

Unterschriftenquoten müssen in zwei Richtungen tariert werden. Denn einerseits erfordern Initiativen Zeit und Geld. Nicht nur vom Initiativkomitee, sondern auch von den Behörden, die die Abstimmung vorbereiten und durchführen. Genügend hohe Quoren sollen daher die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates schützen. Andererseits gilt auch, dass sie so niedrig bleiben müssen, dass sie den Minderheitenschutz nicht einschränken.¹⁷ Den kleinen, im Mainstream nicht verankerten und auch nicht finanzstarken Gruppierungen muss die Möglichkeit offengehalten werden, eine Initiative zu lancieren. Dieses Argument gilt auch für die Unterschriftenquoten auf kantonaler und kommunaler Ebene, wovon nicht zuletzt auch der Verein *Sentience Politics* profitiert.

Alle Initiativen auf Bundesebene sind Verfassungsinitiativen. Auch wenn es wiederholt gefordert wurde: Gesetzesinitiativen, also Initiativen, die auf eine Revision bestehender oder die Einführung neuer Bundesgesetze abzielen, gibt es bis heute auf dieser Ebene nicht. Bei den Kantonen und Gemeinden ist das anders. Die Liste der direktdemokratischen Instrumente ist hier länger.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts etablierte sich auf Kantonsebene nicht nur die Volksinitiative zur Teilrevision der jeweiligen kantonalen Verfassung, sondern auch die Gesetzesinitiative, um ein neues kantonales Gesetz zu erlassen oder ein existierendes zu ändern oder aufzuheben. Zuerst 1852 im Aargau. Es folgten 1863 Basel-Landschaft, 1869 Zürich, Thurgau sowie Solothurn und 1889 Basel-Stadt. Mit der Zeit wurde das Initiativrecht ausgeweitet. Auf Verlangen des Volkes können etwa auch Behörden abberufen oder Verwaltungsangelegenheiten modifiziert werden.

I. Volksinitiativen in Basel-Stadt

Der Stadtkanton Basel-Stadt, in dem die Initiative „Grundrechte für Primaten eingereicht wurde, ist von der Fläche her gesehen der kleinste, jedoch zugleich der am dichtesten besiedelte schweizerische Kanton. Er blieb übrig, als sich der Kanton Basel-Landschaft 1833 in einer gewaltsamen Auseinandersetzung vom bisherigen Kanton Basel abgespaltete.

17 Dazu Braun Binder, 2014, S. 543 f.

2005 nahmen die Stimmberechtigten von Basel-Stadt die aktuelle Kantonsverfassung an und lösten damit die Verfassung vom 1889 ab. Regiert wird Basel-Stadt vom sogenannten Regierungsrat; er besteht aus sieben Mitgliedern. Das Parlament, Grosser Rat genannt, setzt sich aus 100 Personen zusammen, die für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt sind.

Für die politischen Rechte braucht es zweierlei: die schweizerische Staatsbürgerschaft sowie den zivilrechtlichen Wohnsitz in Basel-Stadt. Wer dies besitzt, kann an Abstimmungen teilnehmen, Wahlvorschläge einreichen, sich an Wahlen beteiligen, sich in öffentliche Ämter wählen lassen sowie Initiativen und Referenden einleiten und unterzeichnen.¹⁸

In Basel-Stadt leben, Stand 2017, rund 106'000 Stimmberechtigte.¹⁹ Mit einem Quorum von 3'000 gültigen Unterschriften – damals knapp drei Prozent der Stimmberechtigten – kann eine Initiative eingereicht werden. Diese kann verlangen, dass neue Bestimmungen in die kantonale Verfassung oder die kantonale Gesetzgebung aufgenommen oder schon vorhandene geändert oder aufgehoben werden. Auch gewisse Verwaltungsbeschlüsse des Parlaments können Inhalt von Volksentscheiden sein.²⁰

1. Von der Komiteebildung zum Volksentscheid

Wer in Basel-Stadt eine Initiative zur Abstimmung vor das Volk bringen will, kommt nicht darum herum, ein Komitee zu gründen, das im Minimum aus sieben Mitgliedern besteht, die ihre politischen Rechte in Basel-Stadt besitzen. Das Komitee muss der Staatskanzlei seine Initiative zur Vorprüfung einreichen. Das ist nicht mehr als ein Formularentwurf für die zu sammelnden Unterschriften. Zwingend ist unter anderem ein Titel, der weder irreführend ist noch mit anderen Initiativen verwechselt werden kann oder persönliche oder kommerzielle Werbung enthält.²¹ Die rechtliche Zulässigkeit der Initiative wird nicht überprüft. Sie erfolgt erst, wenn alle nötigen Unterschriften gesammelt sind.

18 Zum Stimmrecht in Basel-Stadt vgl. Wullschleger, 2008, S. 135 ff.

19 Statistisches Amt Basel-Stadt: <http://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/basel-kompakt.html> (Zugriff 10.8.2018).

20 Zum Initiativrecht in Basel-Stadt vgl. Wullschleger, 2008, S. 154 ff.

21 Zur Vorprüfung, Einreichung und Rückzug von Initiativen vgl. Kanton Basel-Stadt Staatskanzlei, 2015 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG), <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2174> (Zugriff 10.8.2018).

Wenn die Staatskanzlei an dem Formularentwurf formal nichts zu beanstanden hat, lässt sie ihn im Kantonsblatt veröffentlichen. Ab diesem Zeitpunkt bleiben dem Initiativkomitee 18 Monate Zeit, um die erforderlichen 3'000 Unterschriften zu sammeln. Spätestens im 19. Monat müssen sie an die Staatskanzlei eingereicht werden. Ein weiterer Monat vergeht, in dem die jeweils zuständige Behörde der Wohngemeinde die Gültigkeit jeder einzelnen Unterschrift überprüft und das Ergebnis der Staatskanzlei mitteilt. Je nachdem, ob das nötige Quorum erreicht oder unterschritten wird, verfügt die Kanzlei, ob die Initiative zustande gekommen ist oder nicht. Das Ergebnis wird wieder im Kantonsblatt publiziert. Eine zustande gekommene Initiative wird an den Regierungsrat des Kantons weitergeleitet. Erst jetzt erfolgt die Prüfung, ob die Initiative rechtlich zulässig ist. Dafür bleiben dem Regierungsrat, zusammen mit dem für die Initiative zuständigen Departement, drei Monate.

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum kantonale Initiativen ganz oder teilweise ungültig sein können.²² Im sogenannten Grundsatz der Einheit der Materie zeigt sich der hohe Wert, den die Schweizer der Freiheit des Einzelnen zumessen. Denn eine Initiative darf nicht zwei oder mehrere Themen zusammenbinden, die sachlich nicht zusammengehören. Dies soll garantieren, dass über jedes Thema getrennt und somit unterschiedlich abgestimmt werden kann. Zusätzlich muss das Gebot der Durchführbarkeit eingehalten werden. Auch eine schweizerische Initiative kann nicht die Sterne vom Himmel holen und muss daher prinzipiell umsetzbar sein. Die höchste Hürde ist das übergeordnete Recht. Die Initiative darf weder gegen Völkerrecht – wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention – noch gegen Bundesrecht oder interkantonales Recht verstossen. Kantonsverfassungen sind „embedded constitutions“, so Andreas Auer, „umrahmt und getragen von einem weiten und breiten Normenumfeld, dem sie sich nicht zu entziehen vermögen“.²³ An dieser Hürde scheiterte, zumindest vorläufig, die Initiative „Grundrechte für Primaten“, da sie, so das Urteil des Regierungsrats Basel-Stadt, nicht bundesrechtskonform sei.²⁴

In einem weiteren Schritt beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative für zulässig oder unzulässig zu erklären. Daraufhin entscheidet entweder das Parlament selbst oder es überweist den Antrag des Regierungsrats an das Verfassungsgericht. Ist die Entscheidung schliesslich gefällt und die Initiative für rechtlich gültig erklärt worden, dann muss die

22 Zu den Gültigkeitsvoraussetzungen siehe Auer, 2016, S. 432 ff.

23 Ebd., S. 19.

24 Vgl. dazu Abschnitt D.I. dieses Textes.

Initiative, gibt es keinen Gegenvorschlag, sofort zur Abstimmung freigegeben werden. Mit Gegenvorschlag bleiben 15 Monate Zeit bis zur Volksabstimmung.²⁵

Über 52 Vorlagen wurde in Basel-Stadt in den Jahren 2001 bis 2012 abgestimmt. 24 wurden angenommen, 28 abgelehnt.

II. Die fünfte Funktion: Der Türöffner

Initiativen wurden – dies die ursprüngliche Idee – nicht als Instrument für grosse, einflussreiche Parteien oder Verbände geschaffen, sondern für neu aufkommende, nicht etablierte soziale Bewegungen oder Aussenseitergruppen ohne schlagkräftige Lobby. Diese Minderheiten sollten ein Mittel an die Hand bekommen, um gegen die herrschenden Eliten opponieren zu können. Wenn es funktioniert, wird hier nicht nur Dampf abgelassen, um ihn dekorativ verpuffen zu lassen. Vielmehr wird den staatlichen Behörden in einer Weise Dampf gemacht, dass sie Forderungen in die Rechtsordnung aufnehmen, von denen sie ursprünglich nicht wissen wollten. Wolf Linder etablierte dafür den Begriff *Ventilfunktion*. Neben dieser Funktion hat er drei weitere mit ebenfalls sprechenden Namen ausgemacht, die allesamt verdeutlichen, dass auch abgelehnte oder zurückgezogene Volksinitiativen – immerhin rund 90 Prozent aller eingereichten Initiativen! – durchaus nicht folgenlos bleiben müssen.²⁶

Die *Katalysatorfunktion* von eingereichten Initiativen erleichtert oder katalysiert die Entwicklung hin zu neuen politischen Themen und dient somit dem Agenda-Setting. Hier werden Themen eingeführt, für die die Zeit insofern nicht reif ist, als von den Initianten eine Abstimmungsniederlage meist vorhergesehen wird und das Parlament für gewöhnlich auch keinen Gegenvorschlag ausarbeitet.

Die *Schwungradfunktion* greift, wenn die Forderungen der Initiative schon von grösseren Kreisen diskutiert oder gar in der Mitte der Gesellschaft angekommen sind. Diese Initiativen nötigen Regierung und Parlament entweder zu einem Gegenvorschlag, der die Forderungen zumindest teilweise erfüllt. Oder die Initiative wirkt nach, weil ihre Anliegen in der

25 Längere Zeiten – bis zu maximal 27 Monaten – können nur die unformulierten Initiativen in Anspruch nehmen, also Initiativen, die eine allgemeine Anregung enthalten und keine ausgearbeiteten Erlasse oder Beschlüsse formulieren. Eine Totalrevision der Verfassung kann etwa nur über solch eine unformulierte Initiative gefordert werden.

26 Linder & Mueller, 2017, Seite 321 ff.

zukünftigen Gesetzgebung berücksichtigt werden. Das politische System, etablierte Verbände, Parteien, und Behörden nehmen Forderungen auf, von denen sie ansonsten vergleichsweise unbeeindruckt geblieben wären.

Während Initiativen als Ventil, Katalysator und Schwungrad dem ursprünglichen Zweck der Minderheitenförderung dienen, ist das für die vierte Funktion, die *Wahlhelferfunktion* anders. „Die Volksinitiative wurde nicht für Wahlkämpfe und die Profilierung der Parteien eingeführt, die in den Regierungen und Parlamenten mit Fraktionsstärke vertreten sind“, so etwa die ehemalige Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz in einem Interview aus dem Jahre 2014.²⁷ Sie kritisierte damit eine neuere Entwicklung, in der das Initiativrecht von allseits bekannten Parteien eingesetzt wird, um potentielle Wähler zu mobilisieren. Die Volksinitiative funktioniert hier wie ein Animator im Ferienresort, der sich bemüht, die Leute aus ihren Liegestühlen zu locken. Im Falle der von Parteien genutzten Initiative wäre die angestrebte Aktivität ein Kreuz an richtiger Stelle auf dem Wahlzettel. Ob der in der Initiative behandelte Sachverhalt angenommen wird, ist dabei sekundär. Empirisch bestätigen lässt sich dieser vieldiskutierte Trend hin zur Wahlhelferfunktion allerdings nicht, so jedenfalls eine Untersuchung von Flavia Caroni und Adrian Vatter aus dem Jahre 2016.²⁸

Kritisch diskutiert wird auch der Einfluss internationaler Konzerne auf Kampagnen, die die Initiativen während der Unterschriftensammlung und im Vorfeld der Abstimmung begleiten. Die sogenannte „Zwillingsinitiative“ verlangte etwa auf Bundesebene ein Verbot von Alkohol- und Tabakwerbung. 1993 wurde sie mit 75 Prozent der Stimmen abgelehnt. Nach Meinung von Kritikern nicht zuletzt durch das hohe Engagement multinationaler Konzerne wie Philip Morris, British American Tobacco oder Japan Tobacco International, die hohe Beträge in den Abstimmungskampf und in eine Forschung fliessen liessen, die eine Ablehnung vermeintlich wissenschaftlich stützte.²⁹ „The power of money“ ist hier kaum von der Hand zu weisen.³⁰

Da die Chancengleichheit der Pro- und Kontraseite bei solch einem hohen Finanzeinsatz einer Seite verletzt sein kann, diskutieren etwa Nadja Braun Binder und Kollegen Regeln zur Transparenz oder zur maximalen

27 <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/fluechtlinge-migration-hat-heute-ein-anderes-gesicht-ld.84164> (Zugriff 10.8.2018).

28 Caroni & Vatter, 2016.

29 Lee & Glantz, 2001 oder auch Kaelin, 2016.

30 Broder, 2000 verwendet diesen Slogan im Untertitel seines Buches, in dem er die Macht des Geldes auf die Volksentscheide in Gliedstaaten der USA vorstellt.

Höhe von Spenden.³¹ Auch Initiativen, eidgenössisch oder kantonal, wurden zu diesem Thema wiederholt lanciert. Im Kanton Freiburg müssen etwa die Parteien seit der Annahme der kantonalen Verfassungsinitiative „Transparenz bei der Finanzierung der Politik“ in der Abstimmung vom 4. März 2018 ihre Kampagnenbudgets und die Namen von Grossspendern offenlegen. Die Abstimmung über die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“, die am 31. Oktober 2017 zustande gekommen ist, steht noch aus.³²

Die vier Linderschen Funktionen sind für die Primateninitiative nicht ausschlaggebend, auch wenn Katalysator- und Schwungradfunktion eine Rolle spielen mögen. Zwar haben die Anliegen von *Sentience Politics* starken Rückhalt im Ausland, das ganz grosse Geld wie im Beispiel mit der Tabakindustrie scheint jedoch nicht im Spiel zu sein. Entscheidend für die Lancierung der Initiative ist meiner Einschätzung nach stattdessen die Hoffnung auf eine bisher nicht diskutierte Funktion, für die sich der Name *Türöffnerfunktion* anbietet.

C. Politik für alle empfindungsfähigen Wesen

„Politik für alle empfindungsfähigen Lebewesen“. Mit diesem Slogan wurde *Sentience Politics* Ende 2013 aus der Taufe gehoben. Anfänglich ein Projekt der *Stiftung für Effektiven Altruismus Schweiz*, ist *Sentience Politics* seit 2017 ein unabhängiger Verein mit Sitz in Basel, der sich ausschliesslich politischen Projekten in der Schweiz widmet. Die *Stiftung für Effektiven Altruismus* wiederum war 2015 von dem Basler Verein *GBS Schweiz* auf die Beine gestellt worden, dessen Aktivitäten in der neuen Stiftung aufgingen. Soweit spielt sich alles in Basel ab, doch sind dies Ableger, die ihre Mutterpflanzen jenseits der Schweizer Grenze haben.

I. *Sentience Politics*, global und pro-vegan

GBS Schweiz, Ende 2013 gegründet, steht der deutschen *Giordano-Bruno-Stiftung* (gbs) nahe und vertritt wie diese den Evolutionären Humanismus, der als eine „Liebeserklärung an den Affen in uns“³³ verstanden wird.³³ Als

31 Braun Binder, Heußner, & Schiller, 2014.

32 <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis466.html> (Zugriff 10.8.2018).

33 Schmidt-Salomon, 2006.

der Verein zwei Jahre später die *Stiftung für Effektiven Altruismus Schweiz* gründete, schloss er damit an eine soziale Bewegung aus England und Amerika an, die seit 2010 an Fahrt aufgenommen hat. Getragen wird sie von jungen, enthusiastischen Menschen, die sich Grosses vorgenommen haben: Verantwortung für die Zukunft der Menschheit, des Lebens auf der Erde und des Globus als Ganzem. Ihr Leitfaden ist eine empirisch orientierte, rationale und effiziente Ethik. Alles dreht sich um die eine Frage: Wie können wir unsere Ressourcen nutzen, um in einem möglichst hohen Ausmass dort zu helfen und einzugreifen, wo es am nötigsten ist?

Kräftige Wurzeln des Effektiven Altruismus liegen in der *Giving What We Can*-Bewegung (GWWC), die, im britischen Oxford beheimatet, eine ethische Lebensoptimierung anstrebt, die das Gute so effektiv wie nur irgend möglich verfolgt. Wer dieser Bewegung angehört, hat das Versprechen abgelegt, zumindest bis zum Erwerbsende, wenn nicht bis zum Lebensende, mindestens zehn Prozent seines Einkommens an Organisationen zu spenden, die damit maximal Gutes tun.³⁴ Eine andere Wurzel ist *GiveWell* mit Sitz in San Francisco. Gegründet 2007 von Hedgefonds-Managern, die sich fragten, was sie mit ihren Vermögen anfangen sollten, analysiert diese NGO, welche Wohltätigkeitsorganisationen am effektivsten arbeiten. Nur diejenigen, die mit möglichst geringem Einsatz möglichst viel Gutes tun, werden von *GiveWell* als Empfänger für Spenden empfohlen.

Möglichst effizient Gutes tun, das ist auch die Devise von *Sentience Politics*. Hinzu kommt der ausdrückliche Fokus auf die Interessen aller empfindungsfähigen Wesen, also aller Säugetiere, Vögel, Tintenfische und, wie einige Gruppierungen meinen, auch aller Reptilien, Fische und Insekten. Da alle empfindungsfähigen Wesen mit uns das Interesse teilten, so wenig wie möglich zu leiden (und so viel wie möglich zu geniessen), seien wir Menschen verpflichtet, sie ethisch zu berücksichtigen. Das heisst, ihr Leid zu vermindern oder, noch besser, zu verhindern sowie ihr Wohlergehen nicht einzuschränken oder, noch besser, zu erhöhen.³⁵

34 „The pledge to give: I recognise that I can use part of my income to do a significant amount of good. Since I can live well enough on a smaller income, I pledge that for the rest of my life or until the day I retire, I shall give at least ten percent of what I earn to whichever organisations can most effectively use it to improve the lives of others, now and in the years to come. I make this pledge freely, openly, and sincerely.” (<https://www.givingwhatwecan.org/pledge/#the-pledge-to-give> [Zugriff 10.8.2018]).

35 Vgl. dazu das *Booklet* unter <https://sentience-politics.org/about/>, S. 2 (Zugriff 10.8.2018): „We believe equal suffering should count equally, regardless of the external characteristics of the individual concerned, such as race, gender or species”.

Für ihre gute Tat, rational und effizient umgesetzt, hat *Sentience Politics* einen politischen Ansatz gewählt: Die Lancierung von Initiativen in der Schweiz. Der Vorteil dieses Ansatzes sei, dass „mit einem sehr kleinen Aufwand grosse gesellschaftliche Debatten“ ausgelöst werden könnten, so nicht ohne Stolz der Think Tank in einer Online-Broschüre.³⁶

Auch der hier vorliegende Text kann durchaus als Beweis für diese Effizienzerwartung verbucht werden. Nicht ohne Aufwand greift er die Initiative und ihre vorder- und hintergründigen Anliegen auf, trägt sie in dieses Jahrbuch, stärkt den Fuss in der Tür und unterstützt somit die Initianten in ihrem Anliegen, eine Debatte zu lancieren, die zu einer radikalen Umstellung der Lebens- und Organisationsweise aller menschlichen Gesellschaften führen soll.

1. Die bisher lancierten Initiativen

Die erste von *Sentience Politics* verantwortete Initiative trug den Titel „Nachhaltige und faire Ernährung“.³⁷ Als kantonale Gesetzesinitiative im Juni 2014 in Basel-Stadt eingereicht, kam sie im März 2018 vor das Volk, das sie mit etwas über 67 Prozent ablehnte.³⁸ Zwei weitere Initiativen mit demselben Titel folgten, nun auf kommunaler Ebene. In der Stadt Zürich wurde sie im Oktober 2015 eingereicht, der Gemeinderat formulierte einen Gegenvorschlag, was wiederum *Sentience Politics* und Sympathisanten bewog, die Initiative zurückzuziehen. Dieser Gegenvorschlag wurde im November 2017 mit 60 Prozent angenommen – ein Beispiel für die Schwungradfunktion von Initiativen.³⁹ In der Stadt Luzern sammelte das Initiativkomitee die nötigen Unterschriften innert 48 Stunden und überbrachten sie im September 2016 der Gemeindekanzlei. Der Luzerner Stadtrat legte daraufhin ebenfalls einen Gegenvorschlag vor, wieder zogen die Initianten ihre Initiative zurück. Gegen diesen Gegenvorschlag ergriffen die Bürgerlichen das Referendum, was dazu führte, dass im September 2018 die Luzerner über den Gegenvorschlag abstimmen werden.

36 Ebd., S. 4.

37 Zu den von *Sentience Politics* lancierten Initiativen siehe <https://sentience-politics.org/de/politik> (Zugriff 10.8.2018).

38 <http://www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/resultate-archiv.html> (Zugriff 10.8.2018).

39 https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/171126/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1005&context=standalone (Zugriff 10.8.2018).

„Keine Massentierhaltung in der Schweiz“ ist die erste von *Sentience Politics* eingereichte eidgenössische Volksinitiative. Sie zielt auf die Ergänzung des in Artikel 80 der Bundesverfassung verankerten Tierschutzes, indem ein neuer Artikel 80a („Landwirtschaftliche Tierhaltung“) hinzugefügt wird. Hier soll es unter anderem zukünftig heissen: „Die Tierwürde umfasst den Anspruch, nicht in Massentierhaltung zu leben“. ⁴⁰ Die Sammlung der für die Initiative nötigen 100'000 Unterschriften startete im Juni 2018. ⁴¹

Diese vier explizit pro-veganen Initiativen sind vergleichsweise moderat und verlangen kein umfassendes Verbot der Tiernutzung. Die Ernährungsinitiativen fördern die vegane Ernährungsweise, wollen jedoch nicht den konsequenten Verzicht auf fleischliche Nahrung durchsetzen. Die Massentierhaltungsinitiative will nur diese Art der Haltung verbieten, nicht prinzipiell das Halten und Züchten von Tieren unterbinden. Das kann eine Salamtaktik sein, die mit einer Reihe von kleinen Schritten ebenfalls einen umfassenden Veganismus anstrebt. Dennoch sind die „Grundrechte für Primaten“ von ganz anderer Art, da diese Initiative auf den ersten Blick nichts mit dem Veganismus zu tun hat. Hier liegt also die Türöffnerfunktion vor. Erst hinter der zu öffnenden Tür wartet eine Weltanschauung, die Grundrechte für alle Tiere verlangt, was mit einer ausschliesslich veganen Lebensweise verbunden wäre.

Die Initiative wird von einem rund 20-seitigen Positionspapier von *Sentience Politics* begleitet. ⁴² Hier legen die Initianten ausführlich dar, warum Primaten in Basel-Stadt geschützt werden müssten. So seien die tierschutzrechtlichen Bestimmungen der Schweiz ungenügend und würden den „Kern der Interessen nichtmenschlicher Primaten auf Leben und Unversehrtheit“ nicht schützen. Sind damit die Grundrechte auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit gemeint, dann stimmt die Aussage.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zielt auf die Bewahrung der „Würde der Kreatur“. ⁴³ Die nachgeordneten Tierschutzgesetzgebungen und -verordnungen schreiben mit der sogenannten Güterabwägung ein Verfahren vor, das Würdeverletzung und Leiden von Tieren und somit auch von Primaten auf ein Minimum reduziert. Leben sowie geistige und körperliche Unversehrtheit sind also nur eingeschränkt geschützt.

40 Zusätzlich wird eine Ergänzung des Art. 197 „Übergangsbestimmungen“ verlangt.

41 <https://massentierhaltung.ch> (Zugriff 10.8.2018).

42 Fasel, Blattner, Mannino, & Baumann, 2016.

43 So ausdrücklich in Artikel 120 Absatz 2 mit Blick auf die Gentechnologie im Ausserhumanbereich. Vgl. dazu Kapitel C.III dieses Textes.

II. Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung

In den 1970ern publizierte der Ethiker Peter Singer das Buch „Animal Liberation“, das zum Grundlagenwerk der Tierschutz- und auch späteren Tierrechtsbewegung avancierte.⁴⁴ Er argumentiert, nicht die Artzugehörigkeit sei das ethisch relevante Kriterium, wie mit Lebewesen umzugehen sei, sondern deren Interessen. Empfindungsfähige Wesen teilten mit uns Menschen das Interesse, möglichst wenig zu leiden. Grund genug – gleiche Interessen müssten gleich berücksichtigt werden –, sie moralisch zu berücksichtigen. Ihr bisheriger Ausschluss sei ein Speziesismus, der ebenso wie Rassismus und Sexismus überwunden werden müsse.

Die Alternative zum Speziesismus ist ein weiterer Ismus, der sogenannte Pathozentrismus, der sich an den griechischen Begriff *pathein* (empfinden, erleiden) anlehnt. Mit ihm wird die Haltung bezeichnet, dass sich unser moralisches Handeln auf alle empfindungsfähigen Lebewesen richten müsse. Auf diesem Pathozentrismus ruht nicht nur die „Politik für alle empfindungsfähigen Wesen“ von *Sentience Politics*, sondern auch die schweizerische Tierschutzgesetzgebung, da sie all denjenigen Tiergruppen Schutzrechte zuweist, von denen angenommen wird, dass sie Leid empfinden können.

Da, wie schon ausgeführt, die Initiative in Basel-Stadt kaum einen Einfluss auf das Wohlergehen von Primaten hätte, und allenfalls nur zukünftige Forschungsprojekte der Pharmaindustrie oder anderer Forschungseinrichtungen mit diesen Tieren beeinträchtigen könnte, stellt der folgende Abschnitt die schweizerische Rechtsordnung zu Forschung mit diesen Tieren dar.

III. Güterabwägung zum Wohle des Menschen

Der Mensch kann „bei der ihm gebotenen Lösung seiner Probleme auf wissenschaftliche Untersuchungen an Tieren nicht verzichten“, so die *Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz* im Jahre 2005. Die Kommission fährt fort, dass „der ethische Grundsatz der ‚Ehrfurcht vor dem Leben‘ und der Achtung der ‚Würde der Kreatur‘“ ausserdem den Schutz der Tiere gebiete.⁴⁵ In diesem Spannungsfeld empfiehlt

44 Singer, 1975.

45 Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2005, S. 1.

sie die sogenannte Güterabwägung, in der jeder Versuch mit Tieren durch überwiegende Werte und Interessen begründet sein muss.⁴⁶

Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung entspricht dieser Empfehlung. Sie verwendet das Singersche Kriterium der Empfindungsfähigkeit, um zu beurteilen, auf *welche* Lebewesen sich unsere moralischen Überlegungen beziehen sollen. Mit der Güterabwägung wird die Frage beantwortet, *wie* die moralische Berücksichtigung auszusehen habe: Tierversuche an empfindungsfähigen Wesen sind dann erlaubt, wenn der erwartete Nutzen für das Wohlergehen des Menschen stärker ins Gewicht fällt als das Wohlergehen und die Würde des Tieres.⁴⁷

Diese Güterabwägung würde für Primaten unzulässig, erhielten die Tiere die geforderten Grundrechte. Sie bliebe auch dann verboten, wenn Versuche mit Primaten die nach der Ethikkommission „gebotene Lösung“ unserer Probleme wären. Grundrechte für Primaten würden unter allen Umständen gelten und wären nicht verhandelbar.

1. Die „Würde der Kreatur“, verhandelbar

Die Verwendung des Rechtsbegriffs „Würde der Kreatur“ ist eine Besonderheit der schweizerischen Rechtsordnung. 1992 wurde der Artikel 24^{novies} (heute Artikel 120) als Ergänzung der Bundesverfassung in einer Volksabstimmung angenommen. Der Artikel fordert, der „Würde der Kreatur“ Rechnung zu tragen.⁴⁸ Damit betrat der schweizerische Gesetzgeber Neuland. Es war das erste Mal, dass in einer Staatsverfassung der Begriff Würde im Zusammenhang mit nichtmenschlichen Lebewesen verwendet wurde.

Was der unbestimmte Rechtsbegriff „Würde der Kreatur“ für die Umsetzung des Artikels 120 bedeuten würde, war anfangs nicht klar. Daher war es nötig, den Sinn zu eruieren, welchen er zur Zeit seiner Entstehung und Einführung besass.⁴⁹ Als gängige Auslegung setzte sich durch, dass die Würde der Kreatur dann respektiert werde, wenn die Kreatur in ihrem Selbstzweck geschützt sei. Oder, anders ausgedrückt, dass die Kreatur einen

46 Ebd. S. 2.

47 Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen: „Schweregrad und Güterabwägung“, <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/schweregrad-gueterabwaegung.html> (Zugriff 10.8.2018).

48 Schon vor seiner Verwendung in der Bundesverfassung findet sich der Begriff in der Verfassung des Kantons Aargau: „Lehre und Forschung haben die Würde der Kreatur zu achten“ (Art. 2 §14; 25.6.1980).

49 Vgl. dazu Goetschel, 2002.

„inhärenten Wert“ oder „Eigenwert“ besässe und daher um ihrer selbst willen moralisch berücksichtigt werden müsse.⁵⁰

Diese Interpretation wurde 13 Jahre später, 2005, im schweizerischen Tierschutzgesetz aufgegriffen. In Artikel 1 bezeichnet es als seinen Zweck, „die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen“ und bestimmt in Artikel 3 Buchstabe a Satz 1 die Würde als „Eigenwert des Tieres, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss“. Da auch der Begriff Eigenwert äusserst auslegungsbedürftig ist, fährt Art. 3 Buchstabe a Satz 3 fort, dass die Würde missachtet werde, „wenn eine Belastung des Tieres nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann“.

Mit dieser Festlegung ist die Voraussetzung für eine Güterabwägung gegeben, da sie deutlich macht, dass Eigenwert und Würde eines Tieres nicht absolut sind. Die Würde des Tieres darf also beeinträchtigt werden, wenn es dafür „überwiegende Interessen“ gibt. Dies ist ein entscheidender Unterschied zur „Menschenwürde“, die 1945 Eingang in die Charta der Vereinten Nationen fand. Anders als die Würde des Tieres, ist die Würde des Menschen nicht verhandelbar. Sie darf, so das Ideal, nicht durch andere Güter oder Werte relativiert oder eingeschränkt werden.

In einer weiteren Konkretisierung legt Art. 3 Buchstabe a Satz 4 des Tierschutzgesetzes fest, dass eine „Belastung“ vorläge, „wenn dem Tier insbesondere Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, es in Angst versetzt oder erniedrigt wird, wenn tiefgreifend in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten eingegriffen oder es übermässig instrumentalisiert wird.“

Dass Tieren weder Schmerzen, Leiden noch Schäden zugefügt werden sollen, ist Teil unserer Alltagsmoral. In unserem direkten Umgang mit Tieren versuchen wir uns danach zu richten (blenden jedoch für gewöhnlich den gewiss nicht zimperlichen Umgang mit Tieren in der Massentierhaltung aus). Überlegungen hingegen, ob etwa Haustiere, die wie Kinder in Fell behandelt werden, dadurch in ihrem „Eigenwert“ nicht genügend respektiert und instrumentalisiert werden, bereiten uns nur selten Kopfzerbrechen.

Die Fokussierung auf die Leidensvermeidung und das Wohlergehen zeigt sich auch in einer gemeinsamen Stellungnahme der *Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich* (EKAH) und der *Eidgenössischen Kommission für Tierversuche* (EKTV), in der sie schreiben: „Die EKAH und die EKTV gehen davon aus, dass mit dem Schutz des einzelnen Tieres vor ungerechtfertigten *Leiden, Schmerzen,*

50 Vgl. dazu Balzer, Rippe, & Schaber, 1998.

Schäden sowie vor ungerechtfertigtem *In-Angst-versetzen* bereits wesentliche Aspekte der Würde der Kreatur berücksichtigt.⁵¹ Erst an zweiter Stelle werden als weitere Beeinträchtigungen der Würde „Eingriff ins Erscheinungsbild“, „Erniedrigung“ und „übermäßige Instrumentalisierung“ genannt.

2. Leidensfähigkeit, auch hier

Die „Empfindungs-“ oder „Leidensfähigkeit“ ist somit ein moralisch relevantes Beurteilungskriterium, das die schweizerische Rechtsordnung mit *Sentience Politics* teilt. „Politik für empfindungsfähige Wesen“ verfolgen so gesehen beide. Der Unterschied liegt in der Frage, welche Konsequenzen dieser Fokus auf die Empfindungsfähigkeit hat.

Sentience Politics verfolgt mit den Grundrechten für Tiere einen Egalitarismus, also die schon erwähnte Gemeinschaft der Gleichen. Das Interesse, nicht zu leiden, gälte bei Tieren und Menschen gleich viel. Tiere hätten somit in dieser Hinsicht den gleichen moralischen Status und genössen den gleichen verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Schutz wie Menschen. Sie dürften daher in keinem Fall menschlichen Zwecken dienen, egal wie wichtig diese uns auch erscheinen mögen.

Die schweizerische Rechtsordnung beruht hingegen auf einem hierarchischen Ansatz. Die Interessen von Menschen sind unter bestimmten Bedingungen den Interessen anderer Lebewesen übergeordnet. Dies findet in der Güterabwägung seinen Ausdruck. Der Gesetzgeber erlaubt daher Nutztierhaltung und unter hohen Auflagen auch Versuche an Primaten und anderen Tieren.

Ich will hier nicht bestreiten, dass bei der Umsetzung der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung noch viel Potential für das Tierwohl ungenutzt bleibt. Doch ebenso falsch wäre zu übersehen, dass von vielen Seiten an Verbesserungen gearbeitet wird. Als Beispiel für die Forschung mag das 3R Konzept dienen. Seinen Namen hat es von den Anfangsbuchstaben seiner drei Ziele: *Replace*, *Reduce*, *Refine*. Das bedeutet, dass in der Schweiz jeder Forschende verpflichtet ist, die Anzahl der eingesetzten Versuchstiere auf ein Minimum zu reduzieren (*Reduce*), dabei soweit wie möglich auf alternative Methoden zurückzugreifen (*Replace*) und die notwendigen Versuche so schonend wie möglich durchzuführen (*Refine*). Bis 2017 unterstützte die Schweizer Stiftung *Forschung 3R* Forschungsprojekte zu den

51 Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, S. 6.

3R-Prinzipien. Aufgrund eines Berichtes des Bundesrats zur „Zukunft der Stiftung Forschung 3R und Alternativmethoden für Tierversuche“ wurde 2018 ein nationales *3R-Kompetenzzentrum* geschaffen, um die Forschung zu 3R gezielter zu fördern und tierschutzrelevante Forschungsergebnisse nachhaltiger umzusetzen.⁵² Für die Nutztierhaltung gibt es leider kein vergleichbares Konzept.

D. Die entscheidende Frage

I. „Grundrechte für Primaten“, rechtlich unzulässig

Die Initiative „Grundrechte für Primaten“, wurde im Juni 2016 der Staatskanzlei zur Vorprüfung eingereicht. Als Kontakt gaben die unterzeichnenden Stimmberechtigten die Adresse von *Sentience Politics* in Basel an, damals noch ein Projekt der Stiftung *Effektiver Altruismus*. Am 20. Juni 2016 verfügte die Staatskanzlei, dass der Entwurf der Unterschriftenliste und der Initiativtitel die Formvorschriften des entsprechenden Gesetzes erfüllten. Der Initiativtext wurde daraufhin im Kantonsblatt vom 22. Juni 2016 publiziert. Ab diesem Zeitpunkt lief die Sammelfrist von 18 Monaten für die mindestens 3'000 Unterschriften.

Am 12. September 2017 – vor dem offiziellen Ablauf der Sammelfrist am 22. Dezember 2017 – reichten die Initianten die Unterschriftenlisten bei der Staatskanzlei ein. Vier Tage später, am 16. September 2017, stellte diese fest, dass mit 3'080 gültigen Unterschriften das Quorum erreicht sei. Die Initiative wurde daraufhin an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung überwiesen.

Die gesetzliche Vorgabe für diese Überprüfung ist das *Gesetz betreffend Initiative und Referendum* (IRG).⁵³ Hier heisst es unter §14: „Die Initiative ist zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.“ Bei der Überprüfung der Übereinstimmung mit höherstehendem Recht gilt „in dubio pro populo“. Das heisst, dass Ungültigkeitserklärungen, wenn irgend möglich, vermieden werden müssen, um die politischen Rechte der Stimmberechtigten möglichst wenig zu beschränken. Dennoch beantragte der Regierungs-

52 Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) und Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV), 2001, S. 6.

53 Vgl. die online Gesetzessammlung von Basel-Stadt:
<http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2174> (Zugriff 10.8.2018).

rat am 12. Dezember 2017, die Initiative für rechtlich unzulässig zu erklären, da sie gegen höherstehendes Recht verstosse.⁵⁴ Der Antrag wurde am 10. Januar 2018 vom Basler Grossen Rat mit 75 gegen eine Stimme bei 22 Enthaltungen angenommen.

In seinem Bericht über die rechtliche Zulässigkeit bezeichnet der Regierungsrat es als Zweck der Initiative, ein grundlegendes, unmittelbares und von der Verfassung gewährleistetes Recht für jeden einzelnen nichtmenschlichen Primaten gegenüber dem Staat zu schaffen. Daher sei zu prüfen, ob Tiere überhaupt grundrechtsfähig seien.⁵⁵

Hier die juristische Argumentation des Regierungsrats: Das schweizerische Recht unterscheidet zwischen Rechtssubjekten und Rechtsobjekten. Rechtssubjekte sind Träger von Rechten und Pflichten. Rechtsobjekte sind Gegenstände im weitesten Sinn. Sie sind der Macht eines Rechtssubjekts unterworfen. Menschen, in der Juristensprache „natürliche Personen“, sind Rechtssubjekte. Warum? Weil Menschen qua Menschsein, also allein dadurch, dass sie Menschen sind, notwendigerweise Rechtspersönlichkeiten und damit Rechtssubjekte seien. Tiere gelten hingegen nicht als Rechtspersönlichkeiten, können somit auch keine Rechtssubjekte sein. Als Sachen, selbst nicht im weitesten Sinn, gelten sie seit April 2003 allerdings auch nicht mehr. Denn ab diesem Zeitpunkt heisst es im Zivilgesetzbuch kurz und bündig: „Tiere sind keine Sachen“.⁵⁶ Tiere sind damit rechtlich körperliche Objekte eigener Art, die nun durch ihre Besonderheit als nichtmenschliche Lebewesen von Sachen abgegrenzt werden. Daher werden sie, es klingt für nichtjuristische Ohren spitzfindig, nicht *als* Sachen, aber dennoch *wie* Sachen behandelt. Womit klar ist: Sie *sind* zwar nicht länger Sachen, aber damit dennoch nicht Rechtspersönlichkeiten und somit auch keine Rechtssubjekte. Das wiederum bedeutet, sie können keine Träger von Rechten und Pflichten sein, sind somit auch nicht grundrechtsfähig und also der Rechtsmacht der Menschen weiterhin unterworfen.

Diesem durch die schweizerische Bundesverfassung und dem Zivilgesetzbuch bestimmten rechtlichen Status kann sich eine Kantonsverfassung als *embedded constitution* nicht entziehen. „Kantonale Grundrechte für nichtmenschliche Primaten sind demnach“, so das Fazit des Berichts, „nicht bundesrechtskonform.“ Das Anliegen der Initiative liesse sich auf kantonaler Ebene somit nicht verfolgen.⁵⁷

54 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017.

55 Ebenda, S. 5.

56 Artikel 641a Absatz 1 ZGB.

57 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017, S. 6.

In einer Stellungnahme vom 3. Januar wies *Sentience Politics* den Entscheid des Regierungsrats zurück, da die Initianten der Auffassung sind, es läge in der Freiheit der Kantone, Tieren Grundrechte zu übertragen.⁵⁸ Meret Schneider von *Sentience Politics* wird mit dem Satz zitiert: „Die absolute Mehrheit aller Expert*innen der Tierethik sind sich heute einig, dass die grundlegenden Interessen von Tieren, wie etwa jene nach Schmerzfreiheit und nach Leben, durch Rechte geschützt werden müssen.“ Auch widerspräche eine entsprechende Bestimmung in der kantonalen Verfassung nicht der schweizerischen Bundesverfassung, da diese in Artikel 120 die Würde der Kreatur als schützenswert bewerte.

Zurzeit, Stand August 2018, ist in dieser Angelegenheit eine Verfassungsbeschwerde von *Sentience Politics* beim Appellationsgericht, dem Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt hängig.

II. Veganismus ja oder nein?

Da Grundrechte für Primaten leidensfähige Tiere diskriminieren, die nicht zu den Primaten gehören, ist die Initiative Ausdruck eines erweiterten Speziesismus, der als Primatismus bezeichnet werden kann. Doch egal wie es genannt wird: *Sentience Politics* hat sich dem Programm verschrieben, den Speziesismus zu überwinden. Es geht dem Verein um Politik für *alle* leidensfähige Wesen.

Die Initianten sind sich dieses Widerspruchs bewusst, nehmen ihn jedoch ebenso in Kauf wie den Umstand, dass die Initiative für das Wohlergehen der in Basel-Stadt lebenden Primaten nichts bringt.

Die zu führende Diskussion ist nicht, ob Primaten in Basel-Stadt Grundrechte bekommen sollten. Sondern: Wollen wir eine Gesellschaft, in der Säugetiere, Vögel, Reptilien, Fische und womöglich auch Insekten Grundrechte haben und wir auf ihre Nutzung in jeder Hinsicht verzichten, sei es für Ernährung, Kleidung und andere Materialien, für Forschung und auch für unser Vergnügen?

Sentience Politics und Sympathisanten plädieren hier für ein emphatisches „Ja“. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die mit der Fuss-in-der-Tür-Technik verbundenen Widersprüche offenbar ein vergleichsweise geringer Preis. Einer Technik, die nur in der Schweiz dank des Initiativrechts mit relativ geringem Aufwand möglich ist.

58 *Sentience Politics*, 2018.

Das Vorgehen: Interessengruppen mit Sitz in der Schweiz aufbauen, ein Komitee bilden, genügend Unterschriften sammeln, diese einreichen – und darauf bauen, dass die Fuss-in-der Tür-Technik funktioniert. Kein anderes Land bietet diese Art von verfassungsmässig garantiertem Komfort des Agenda-Settings. Lokal in der Schweiz losgetreten, mag nach der Türöffner- die Schwungradfunktion greifen und dazu führen, dass weltweit alles Bisherige im Umgang mit Tieren auf den Kopf gestellt wird.

E. Literatur

- Altman, D. (2010). *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Balzer, P., Rippe, K. P., & Schaber, P. (1998). *Menschenwürde vs. Würde der Kreatur. Begriffsbestimmung, Gentechnik, Ethikkommissionen*. Freiburg (Breisgau): Alber.
- Baumann, T. (2016). Why we work on fundamental rights for primates. <https://sentience-politics.org/why-we-work-on-fundamental-rights-for-primates> (Zugriff 10.8.2018).
- Braun Binder, N. (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting). *Zeitschrift für Schweizerisches Recht, I*, 539–557.
- Braun Binder, N., Heußner, H. K., & Schiller, T. (2014). *Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Aufgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Forum Politik und Gesellschaft.
- Broder, D. S. (2000). *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money*. New York: Houghton Mifflin.
- Caroni, F., & Vatter, A. (2016). Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. In: *LeGes*, 27(2), 189-210.
- Cavaliere, P. & Singer, P. (1994). Deklaration über die grossen Menschenaffen. In *Menschenrechte für die Grossen Menschenaffen. Das Great Ape Projekt* (pp. 12 -14). München: Goldmann.
- Degen, B. (2016). Volksinitiative. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php> (Zugriff 10.8.2018).
- Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) und Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV). (2001). *Die Würde des Tieres*. Bern: Bundesamt für Umwelt (BAFU).
- Ethikkommission für Tierversuche der Akademien der Wissenschaften Schweiz. (2005). *Ethische Grundsätze und Richtlinien für Tierversuche*. Basel: Akademie der Wissenschaften Schweiz.
- Fasel, R., Blattner, C., Mannino, A., & Baumann, T. (2016). Grundrechte für Primaten. *Positionspapier von Sentience Politics, I*, 1-18.
- Goetschel, A. F. (2002). Würde der Kreatur als Rechtsbegriff und rechtspolitische Forderungen daraus. In: M. Liechti (Hrsg.), *Die Würde des Tieres*. Erlangen: Harald Fischer.
- Kaelin, R. M. (2016). Die Manipulation der Tabakindustrie ist legendär. *Infosperber*. <https://www.infosperber.ch/Gesundheit/Zigaretten-Die-Manipulation-der-Tabakindustrie-ist-legendar> (Zugriff 10.8.2018).

- Kanton Basel-Stadt Staatskanzlei (2015). *Leitfaden für Volksinitiativen im Kanton Basel-Stadt*. <http://www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/initiativen.html> (Zugriff 10.8.2018).
- Külling, F. (2012). Schächtverbot. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HSL)*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11380.php> (Zugriff 10.8.2018).
- Lee, C.-Y. & Glantz, S. A. (2001). The tobacco industry's successful efforts to control tobacco policy making in Switzerland. *Open Access Publications from the University of California*.
- Linder, W. & Mueller, J. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (4 Aufl.). Bern: Haupt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2017). *Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017. Kantonale Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“. Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Verfahren*.
- Schmidt-Salomon, M. (2006). *Manifest des evolutionären Humanismus. Plädoyer für eine zeitgemäße Leitkultur*. Aschaffenburg: Alibri.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2015). *Zukunft der Stiftung Forschung 3R und Alternativmethoden für Tierversuche*. Bericht des Bundesrats. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/3r-prinzip.html> (Zugriff 10.8.2018).
- Sentience Politics. (2018). *Stellungnahme von Sentience Politics zum Entscheid des Regierungsrates BS betreffend Ungültigkeit der Initiative „Grundrechte für Primaten“*. <https://sentience-politics.org/files/Stellungnahme-Regierungsratsentscheid-Primateninitiative.pdf> (Zugriff 10.8.2018).
- Singer, P. (1975). *Animal Liberation*. New York: New York Review.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Wili, H.-U. (1993). Demaristokratie? Antworten auf die Frage des letzten Forums: Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte. *LeGes*, 3, 71-93.
- Wullschleger, S. (2008). Bürgerrecht und Volksrechte. In: Denise Buser (Hrsg.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt-Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer Basel*. Basel: Dike.