



An den Grossen Rat

17.1389.06

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 5. November 2021

Kommissionsbeschluss vom 5. November 2021

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

zum Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»

Inhalt

1. AUSGANGSLAGE	3
1.1 Initiative	3
1.2 Erwägungen des Bundesgerichts	4
1.3 Haltung des Regierungsrats	5
2. VORGEHEN DER KOMMISSION	5
2.1 Erwägungen der Kommission.....	6
2.1.1 Hearings	6
2.1.2 Hearing Initiativkomitee	6
2.1.3 Hearing Zoo Basel	9
2.1.4 Argumentation JSSK	11
2.2 Gegenvorschlag.....	17
3. FAZIT	17
4. BESCHLUSS	17
5. ANTRAG	17
Entwurf Grossratsbeschluss	19

1. Ausgangslage

Die ausformulierte kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» (inskünftig Initiative) verlangt, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV)¹ mit einem weiteren Passus ergänzt wird, wonach für alle nichtmenschlichen Primaten das Recht auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit gewährt werden soll. Die Initiantinnen und Initianten vertreten die Meinung, Primaten seien hochintelligente, leidensfähige und soziale Wesen, denen die geltende Tierschutzgesetzgebung und -praxis einen ungenügenden Schutz biete. Die fundamentalen Interessen der Primaten, nicht zu leiden und nicht getötet zu werden, müssten häufig selbst unwichtigen menschlichen Interessen weichen. Das Leben und die körperliche und geistige Unversehrtheit von Primaten könne deshalb nur mittels Grundrechten effizient gesichert werden.

Am 16. September 2017 stellte die Staatskanzlei das Zustandekommen der Initiative mit 3'080 gültigen Unterschriften fest. Der Grosse Rat erklärte die Initiative auf Antrag des Regierungsrats im Jahre 2018 für ungültig. Die Beschwerde gegen die Ungültigkeitserklärung hiess das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt² im Jahr 2019 gut und erklärte die Initiative für zulässig. Mit Urteil vom 16. September 2020 wies das Bundesgericht³ die Beschwerde gegen die Zulässigkeitserklärung der Initiative des Appellationsgerichtes ab und bestätigte deren rechtliche Gültigkeit.

In der Folge überwies der Grosse Rat die Initiative mit Beschluss vom 14. Oktober 2020 dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung innerhalb von sechs Monaten.

Mit Beschluss vom 13. April 2021 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat seinen Bericht Nr. 17.1389.04 zur Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» (inskünftig Bericht) mit dem Antrag vor, die Initiative dem Volk mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Für die detaillierten Ausführungen wird auf den Bericht sowie die Ausführungen unter Ziff. 1.3 verwiesen.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 19. Mai 2021 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

Mit Beschluss vom 20. Oktober 2021 verlängerte der Grosse Rat auf Antrag der JSSK die Frist zur Durchführung der Volksabstimmung zur Kantonalen Volksinitiative «*Grundrechte für Primaten*» bis zum 13. Februar 2021.

1.1 Initiative

Die Initiative will § 11 Abs. 2 lit. c KV mit einem weiteren Passus ergänzen:

«² Diese Verfassung gewährleistet überdies:

c. (neu) das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit. »

Auf dem Unterschriftenbogen wurde die Initiative wie folgt begründet:

"Wir Menschen gehören der Ordnung der Primaten an und sind nahe verwandt mit über dreihundert weiteren Primatenspezies (sog. nichtmenschlichen Primaten). Nichtmenschliche Primaten sind hochintelligent, können mit Menschen in Zeichensprache kommunizieren, sind leidensfähig, empfinden Empathie für andere und können sich sowohl an vergangene Ereignisse erinnern als auch in die Zukunft blicken.

Die heutige Tierschutzgesetzgebung und -praxis in der Schweiz tragen den Interessen von (nichtmenschlichen) Primaten, nicht zu leiden und nicht getötet zu werden, kaum Rechnung: Diese fundamentalen Interessen der Primaten sind im Kerngehalt nicht geschützt und müssen häufig selbst unwichtigen menschlichen Interessen weichen.

¹ Verfassung des Kantons Basel-Stadt, SG 111.100

² Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 15. Januar 2019, VG.2018.1

³ BGE 1C_105/2019

Gleiche Interessen sollten gleichermassen berücksichtigt und geschützt werden, unabhängig von der Artzugehörigkeit eines Individuums.

Das Leben und die körperliche und geistige Unversehrtheit von Primaten können nur mittels Grundrechten effizient gesichert werden.

Im Kanton Basel-Stadt werden derzeit mehrere hundert Primaten gehalten, die des Schutzes durch Grundrechte bedürfen.

Die Grundrechte auf Leben und Unversehrtheit stellen die biomedizinische Forschung als solche keineswegs in Frage, und sofern die geforderten Grundrechte nicht verletzt werden, dürfen Primaten auch weiterhin in der Forschung eingesetzt werden. Auch eine grundrechtskonforme Zoonhaltung von Primaten wäre möglich.

Die Kantone können zusätzliche Grundrechte schaffen, die weiter gehen als die Grundrechte in der Bundesverfassung. Unsere Initiative ist somit auch bundesrechtskonform. Sie betrifft nicht den Bereich des Tierschutzes im engen Sinn des Bundesrechts, sondern den Bereich der Grundrechte."

1.2 Erwägungen des Bundesgerichts

Zulässigkeit der Initiative

Das Bundesgericht kommt in seinem Urteil zum Schluss, dass die Initiative zulässig sei. Dabei folgt es dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo", wonach eine Initiative als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen ist, wenn dieser ein Sinn beigemessen werden könne, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lasse.

Kantone dürfen neue Grundrechte schaffen oder den Schutzbereich bestehender Grundrechte erweitern

Gemäss Bundesgericht dürfen die Kantone über die von der Bundesverfassung oder der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Mindeststandards hinausgehen und entweder neue Grundrechte schaffen oder den Schutzbereich bestehender Grundrechte erweitern. Auch wenn die Forderung der Initiative nach Einführung von speziellen, für nichtmenschliche Primaten geltenden Rechten ungewöhnlich sei, widerspreche diese an sich nicht übergeordnetem Recht, zumal damit nicht auf Menschen zugeschnittene Grundrechte mit einer langen Tradition auf Tiere ausgeweitet werden sollen und die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Rechten für Tiere und menschlichen Grundrechten nicht in Frage gestellt werde.

Abwehrrecht gegen den Staat, keine unmittelbare Bindung Privater

Gemäss Bundesgericht ist der Wortlaut der Initiative so zu verstehen, dass mit ihr im Sinne eines Abwehrrechts gegen den Staat primär nur die kantonalen und kommunalen Organe direkt verpflichtet würden, nicht aber unmittelbar Private.

Der Text der Initiative könne nicht so verstanden werden, dass die Bestimmung zum Schutz nichtmenschlicher Primaten entgegen der primären Funktion von Grundrechten auch für Privatpersonen unmittelbar bindend wäre. Ob die Initiative sekundär eine gewisse mittelbare Wirkung im Sinne einer allgemeinen Verbesserung des Schutzes von nichtmenschlichen Primaten zu erzielen und indirekt auch den Umgang von Privatpersonen ihren strengeren Regeln zu unterwerfen suche, sei aufgrund des Wortlauts der Initiative weder evident noch auszuschliessen. Den Stimmberechtigten und potenziellen Adressaten der mit der Initiative verlangten Bestimmung müsse aber bewusst sein, dass eine solche indirekte Drittwirkung von Grundrechten regelmässig unbestimmt und von der Begründung im konkreten Einzelfall abhängig sei.

Begründung auf Unterschriftenbogen teilweise fragwürdig und irreführend

Das Bundesgericht stellt fest, dass der Initiative mit der von den Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen abgedruckten Begründung teilweise eine Bedeutung zugemessen werde, die ihr nach dem Bundesrecht gar nicht zukommen könne. So werde namentlich nicht erwähnt, dass die im Initiativtext als Grundrechte formulierten Rechte in erster Linie die kantonalen Organe und

die Gemeinden binden würden und dass sie mit Blick auf die Tierschutzgesetzgebung des Bundes für natürliche und juristische Personen des Privatrechts, wenn überhaupt, nur eine stark eingeschränkte, mittelbare Wirkung haben könnten. Auch das Versprechen, wonach mit Annahme der Initiative der Schutz der im Kanton Basel-Stadt derzeit gehaltenen nichtmenschlichen Primaten unmittelbar verbessert würde, könne die Initiative nicht halten, da der Kanton und seine Organisationseinheiten (z.B. Universität, öffentlich-rechtliche kantonale Spitäler) sowie die Gemeinden derzeit offenbar gar keine nichtmenschlichen Primaten halten und die geforderten Grundrechte private Forschungseinrichtungen sowie den als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisierten Basler Zoologischen Garten nicht bzw. jedenfalls nicht unmittelbar binden würden. Auch wenn die auf dem Unterschriftenbogen abgedruckte Begründung zur Initiative teilweise fragwürdig und irreführend sei, sei den Stimmberechtigten zuzutrauen, im Vorfeld einer Volksabstimmung einfach zu vermittelnde behördliche Informationen in ihren Entscheid für eine Zustimmung oder Ablehnung des Initiativbegehrens einfließen zu lassen, die Begründung der Initiantinnen und Initianten kritisch zu hinterfragen und zwischen dem massgeblichen Initiativtext einerseits und der Begründung der Initiantinnen und Initianten andererseits zu unterscheiden.

1.3 Haltung des Regierungsrats

Der Vorsteher des Gesundheitsdepartements bekräftigte anlässlich der Beratungen der Kommission nochmals den Antrag der Regierung, wonach die Initiative den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen sei.

Er bedauerte, dass die Initiative, entgegen dem Antrag des Regierungsrats und des Grossen Rats, nicht für gänzlich ungültig erklärt wurde und in einem Teilbereich dennoch zur Abstimmung komme.

Er warnte vor dem unklaren rechtlichen Anwendungsbereich der Initiative, wobei insbesondere die indirekte Drittwirkung nicht zu unterschätzen und mit Einschränkungen der politischen Handlungsfähigkeit zu rechnen sei. So werfe die Umsetzung der Initiative auch zahlreiche Fragen wie bspw. nach der künftigen Vergabe von Staatsbeiträgen an den Zoo Basel, den Tierpark Lange Erlen oder an forschende Institutionen auf.

Die grosse politische Signalwirkung der Initiative könnte gegenüber der wissenschaftlichen Forschung als unfreundlich empfunden werden. Indirekt könnte auch auf den Zoo ein erhöhter Druck entstehen.

Schliesslich sei zu befürchten, dass bei einer Verankerung von Grundrechten für Primaten der bisher ausschliesslich dem Menschen vorbehaltene Grundrechtsschutz verwässert und damit die Grenze zwischen Mensch und Tier im fundamentalsten Bereich unserer Rechtsordnung verwischt werden könnte.

Alles in allem kommt die Regierung zum Schluss, die Initiative verbessere den Tierschutz für nichtmenschliche Primaten nicht, habe aufgrund ihrer Signalwirkung aber grosse politische und ethische Sprengkraft mit unkalkulierbaren Folgen für die Bereiche Forschung und Life Science sowie auf unsere auf dem unantastbaren Prinzip der Menschenwürde basierende Rechts- und Werteordnung.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK befasste sich an insgesamt drei Sitzungen⁴ mit der Vorlage. Die Beratungen fanden im Beisein des Vorstehers des Gesundheitsdepartements (GD), Regierungsrat Lukas Engelberger, dem Leiter des Kantonalen Veterinäramts, Kantonstierarzt Michel Laszlo resp. dem Leiter Tierversuchswesen, Walter Zeller, sowie dem Co-Leiter des Rechtsdienst GD, Ramon Inglese, statt.

⁴ 23. Juni 2021, 15. September 2021 sowie 20. Oktober 2021

In der Sitzung vom 15. September 2021 erfolgten in Anwesenheit der Verwaltung **Hearings** mit dem **Initiativkomitee** (vertreten durch Tamina Graber, Kampagnenleiterin, und Prof. Dr. Markus Wild, Professor für Theoretische Philosophie an der Universität Basel und Mitglied der Eidgenössischen Ethikkommission EKAH) sowie dem **Zoo Basel** (vertreten durch Dr. med. vet. Olivier Pagan, Direktor, und Adrian Baumeyer, Kurator).

Die Kommission beschloss **stillschweigend Eintreten** auf die Vorlage.

In der **Schlussabstimmung** beschloss die Kommission **mit 9 zu 1 Stimme bei 3 Enthaltungen**, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und dem Grossen Rat zu beantragen, dem Volk die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» zur Ablehnung zu empfehlen und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

2.1 Erwägungen der Kommission

2.1.1 Hearings

Trotz der anfänglich ablehnenden Haltung gegenüber Hearings (6 zu 5 Stimmen) liess sich die Mehrheit der Kommission in Laufe der weiteren Diskussion davon überzeugen, dass die Durchführung von Hearings für eine fundierte juristische und politische Auseinandersetzung mit der Initiative und zwecks Meinungsbildung unerlässlich sei. In einem zweiten Entscheid hiess sie die Durchführung von Hearings mit dem Initiativkomitee sowie einer Vertretung des Zoos Basel versus einer Vertretung der Pharmabranche **mit 9 zu 2 Stimmen gut**.

2.1.2 Hearing Initiativkomitee

Stellungnahme Initiativkomitee

Die Vertretung des Initiativkomitees legte anlässlich des Hearings dar, die Initiative fordere die Verankerung des Rechts auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit von nicht-menschlichen Primaten in § 11 der Kantonsverfassung.

Seit den 1990er Jahren habe sich zunehmend die Dringlichkeit gezeigt, Tiere nicht nur als Schutzobjekte anzuschauen, sondern Tieren und anderen Gegenständen in der Natur Rechte zu verleihen. Diese Thematik werde bereits in vielen verschiedenen Bereichen wie z.B. Biodiversität, Umweltrecht und Tierrecht diskutiert. Insofern sei es der richtige Zeitpunkt, mit der Idee, dass Tiere keine Sachen seien, einen Schritt weiterzugehen, was das Schweizerische Recht auch zulasse.

Primaten seien hochgradig soziale Wesen, die kommunizieren und empfindungsfähig seien und Kultur haben. Aufgrund der nahen Verwandtschaft zu den Menschen liege es nahe, den Schutzstatus, über den die Menschen verfügten, auch auf nichtmenschliche Primaten auszuweiten.

Bei der Initiative gehe es nicht um Tierschutz, sondern um ein aktives Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Der heutige Tierschutz sei im Grunde nur ein Nutzungsrecht. Deshalb biete nur das Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit einen ausreichenden Schutz, sei aber nicht mit menschlichen Grundrechten gleichzusetzen. Es beinhalte weder ein Recht auf Freiheit, so dass die Primatenhaltung auch weiterhin möglich wäre, noch ein Primatenversuchsverbot, so dass unter Einhaltung der Grundrechte Tierversuche auch weiterhin möglich wären.

Gegenüber Versuchen an nichtmenschlichen Primaten bestehe in der Bevölkerung gemäss Umfragen und Meinungsbildung ein grosser Unwille. Trotz leicht rückläufiger Versuchszahlen fänden in der Schweiz nach wie vor Tierversuche statt. Auch wenn in Basel-Stadt zurzeit keine Versuche an Primaten mit hohem Schweregrad erfolgten, könnten nach wie vor Versuche mit Schweregrad 2 und 3 durchgeführt werden.

Die Initiative habe direkte Wirkung auf den Kanton und die kantonalen Organe, so dass bspw. die Universität Basel nur noch Forschung an nichtmenschlichen Primaten betreiben dürfe, welche die kantonalen Grundrechte auf Leben und Unversehrtheit gewährleiste (z.B. Beobachtungsversuche).

Für Private bestehe jedoch keine direkte Wirkung. Hingegen sei eine mittelbare Drittwirkung für Private auch vom Bundesgericht bejaht worden, wenn bspw. eine allgemeine Verbesserung des Schutzes nichtmenschlicher Primaten seitens des Kantons von Privaten eingefordert würde, was aber immer einer Einzelfallprüfung bedürfe.

Die vom kantonalen Verfassungsgericht bereits angedachte Umsetzung (z.B. Ombudsperson, spezielle Beauftragte beim Veterinäramt, eigenständiger Beistand) sei nicht einzigartig, zumal bspw. auch juristische Personen Träger von gewissen Grundrechten, nicht aber von Menschenrechten seien.

Den Initiantinnen und Initianten gehe es um

- die Weiterentwicklung des Rechtsbegriffs;
- das Setzen starker Symbole;
- die grössere Sensibilisierung für die Schutzbedürftigkeit der Natur und insbesondere von Tieren;
- die Signalwirkung, das erste Mal in der Weltgeschichte Tieren Rechte zu geben.

Letztlich sei es nur noch eine Frage des politischen Willens, und ob sich das Parlament als progressiv und zukunftsweisend profilieren wolle.

Fragen und Bemerkungen aus der Kommission

Weshalb Basel-Stadt? Tierschutz ist Kompetenz des Bundes!

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, 2016 habe es in Basel-Stadt noch viel mehr nicht-menschliche Primaten gegeben und Basel-Stadt sei eine Hochburg von Versuchen an nicht-menschlichen Primaten gewesen. Insofern sei auch die Frage erlaubt, ob es Zufall sei, dass 2019/2020 keine Primaten-Versuche mehr durchgeführt worden seien, oder ob nicht die Einreichung der Initiative einen Einfluss gehabt habe. Initiativen würden an Standorten lanciert, wo sie jemanden betreffen, es tatsächlich auch nichtmenschliche Primaten gebe und sich lokale Personen engagierten, was auf gesamteidgenössischer Ebene weniger der Fall sei. Insofern liege Basel-Stadt, nebst Zürich und Freiburg, auf der Hand.

Das Bundesgericht habe ganz klar gesagt, dass die kantonale Kompetenz eine Übersteuerung der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung erlaube. Aus föderalistischer Sicht sei es zudem wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger aktiv sein können.

Weshalb soll die gesamte Primatengruppe erfasst werden?

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, dass gemäss den beiden Ansätzen aus der Tierethik entweder aus der Verwandtschaft mit dem Menschen oder mit einem grundsätzlichen Kriterium wie z.B. der Schmerzfähigkeit argumentiert werden müsse. Letzteres würde bedeuten, dass alle Wirbeltiere erfasst werden müssten.

Der Bericht der eidgenössischen Ethikkommission 2016 betreffend Versuche mit Primaten zeige auf, dass mit Menschenaffen keine invasiven Versuche durchgeführt werden sollten. Eine Minderheit in der Ethikkommission habe sogar den Standpunkt vertreten, dass dies für alle Primaten gelten sollte, weil der Unterschied innerhalb dieser Familie (z.B. Schimpanse und Rhesusaffe) nicht mehr so gross sei. Insofern sei es ein logischer und konsequenter Schritt, die ganze Familie der Primaten einzubeziehen. Die Nähe zum Hund sei hingegen eine emotionale und nicht biologische Nähe. Es existiere auch ein grosser Konsens, dass es falsch wäre, Versuche wie sie an Ratten oder Mäusen erfolgen, an Schimpansen durchzuführen.

Sollen auch Tieren und Gegenständen in der Natur Rechte gegeben werden?

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, es bestehe keine Agenda, wonach nach den nicht-menschlichen Primaten auch Hunde bis hin zum Apfel Rechte erhalten sollen. Die globale Diskussion für Rechte für Naturgegenstände umfasse sehr unterschiedliche Begründungen.

In Basel-Stadt und der Schweiz sollen nichtmenschlichen Wesen das erste Mal Rechte eingeräumt werden, was einen Paradigmenwechsel bedeute.

Ab welchem Zeitpunkt gilt der Schutz des Lebens und der körperlichen und geistigen Unversehrtheit nichtmenschlicher Primaten?

Die Vertretung des Initiativkomitees wies darauf hin, dass es zur Frage, ab welchem Zeitpunkt das Recht auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit gewährleistet werden soll, keinen offiziellen Standpunkt des Initiativkomitees gebe. Ein Standpunkt stütze sich auf den Zeitpunkt der Geburt.

Kosten für die Umsetzung der Initiative?

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, dass die konkreten Kosten zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden können. Die Wahrnehmung der Grundrechte könnte bspw. durch die Errichtung von Beistandschaften, Übertragung dieser Funktion an eine auf nichtmenschliche Primaten spezialisierte Fachperson oder einen Anwalt erfolgen. Die Schweiz verfüge bereits über eine ganze Reihe von Spezialistinnen und Spezialisten bspw. für die Kommunikation mit Affen, die Feststellung der körperlichen oder psychischen Unversehrtheit oder Euthanasiefragen. Aufgrund dieser bereits vorhandenen Struktur müsse keine grosse Bürokratie errichtet werden und es sei nicht von hohen Kosten auszugehen.

Nichtmenschliche Primaten können ihren Willen gegenüber einer Ombudsperson nicht kundtun!

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, es sei de facto nicht wahr, dass Äusserungen von Schimpansen und anderen Affen nicht interpretiert werden können. Es gebe zahlreiche Versuche, in denen diesen Tieren Zeichensprache beigebracht worden sei und in American Sign Language kommuniziert werde. Auch wenn es sich um eine eingeschränkte Kommunikation handle, bestehe dennoch ein ganzes Vokabular, welches die Forschung bereits jahrelang geschaffen habe, Gesten interpretiere und Bedeutungen zuordne. Zudem gebe es in zoologischen Gärten und der Forschung Wärterinnen und Wärter sowie Spezialistinnen und Spezialisten, die jahrelang mit diesen Tieren zusammenarbeiteten. Wer einen Hund oder ein Kind habe, die nicht sprechen können, verfüge dennoch über genügend Erfahrung, zu verstehen, ob jemand etwas wolle oder nicht. Auch wenn ein Affe nicht wie ein Mensch sprechen könne, sei der Rückschluss, wonach Affen nicht mitteilen können, wenn sie etwas wollen, absolut falsch und entspreche auch nicht dem Stand der derzeitigen Forschung.

Umfang des Rechts auf Leben? Sind Eingriffe wie Kastrationen, Euthanasie etc. auch weiterhin möglich?

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, bei der Tierhaltung sei in aller Regel, ausser bei Versuchen, die körperliche Unversehrtheit garantiert. Weniger Erfahrung gebe es im Bereich der seelischen oder psychischen Unversehrtheit. Hier gebe es zahlreiche Möglichkeiten von Traumatisierungen, Angst und Stress, aber auch hier träfen die schweizerischen zoologischen Gärten wichtige Massnahmen. Betrachte man die Todesursachen bei den Menschenaffen der letzten Jahre im Zoo Basel, so handle es sich in erster Linie um den Fuchsbandwurm. Die Möglichkeit, die betroffenen Tiere mit Hilfe von Medikamenten langsam sterben zu lassen oder palliativ zu behandeln, bestünde auch nach Annahme der Initiative.

Im Umgang mit der hohen Aggressivität von Schimpansen könnte Basel mit der Annahme der Initiative sogar Fortschritte erzielen. Insbesondere in den USA verfüge man über sehr viel Erfahrung im Umgang mit aggressiven Affen. Kastrationen seien im Hinblick auf die körperliche Unversehrtheit und Einwilligung heikel. Zudem sei es Aufgabe der International Zoo Association, Männchen so zu verteilen, dass der Reproduktionserfolg garantiert werden könne. Es könne nicht im Sinne der zoologischen Gärten sein, dass Männchen aus diesem Verkehr genommen werden.

Weshalb funktioniert die Kommunikation der Affen in Bezug auf Kastrationen nicht?

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, die Absehbarkeit der Folgen einer Kastration übersteige die intellektuelle Kapazität von Menschenaffen, gleich wie auch die eines fünfjährigen Kindes.

Haftung des Staates wegen Sorgfaltspflichtverletzung bspw. im Falle eines tödlichen Streits unter zwei Schimpansen im Zoo Basel

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, die indirekte Drittwirkung sei vom Verfassungsgericht ausgeschlossen und vom Bundesgericht weitgehend offengelassen worden. Insofern werde mit der Annahme der Initiative Neuland betreten und es könne rechtlich einiges bewegt werden.

Die Vermeidung von Aggressionen liege im Interesse der Halter von Affen. Es sei wichtig, das Verhalten dieser Tiere und was innerhalb der Art passiere, ernst zu nehmen. Aufklärung helfe, die Wahrnehmungen der Leute zu ändern. So seien bspw. Schimpansen nicht nett miteinander. Dennoch werden solche Fälle, wie schon heute, eine vermehrte Aufmerksamkeit auf sich ziehen und auch einen gewissen Druck erzeugen, die Vorfälle zu analysieren und über Möglichkeiten der Vermeidung nachzudenken.

2.1.3 Hearing Zoo Basel

Stellungnahme Zoo Basel

Die Vertreter des Zoos Basel machten anlässlich des Hearings zunächst insbesondere Ausführungen zur Definition der nichtmenschlichen Primaten, zu deren Lebensräumen und deren Vielfalt an Sozialsystemen sowie variablen kognitiven Fähigkeiten und wiesen darauf hin, dass 60 Prozent der ca. 400 Arten bedroht seien und 75 Prozent rückläufige Populationen hätten. Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung, welche die strengste der Welt sei, regle die Haltung von Tieren (Art. 4 TschG) und nehme die Tierhalterinnen und Tierhalter, die der behördlichen Kontrolle unterlägen, in die Verantwortung. Ebenso seien Tierversuche (Art. 3 TschG) klar geregelt und bewilligungspflichtig. In Basel-Stadt halte nur der Zoo Basel (138 Individuen) und der Tierpark Lange Erlen Primaten. Der Zoo Basel habe in den Jahren 2019 (125) und 2020 (99) ausschliesslich Tierversuche mit Schweregrad 0 (keine Belastung) durchgeführt.

Des Weiteren legten sie anhand von Einzelfallbeispielen verschiedene Szenarien dar und warfen dazu diverse Fragen auf, wie z.B.

- nach dem künftigen Umgang mit Tieren, die von ihren Artgenossen verletzt oder aus der Gruppe verdrängt würden, wenn Abtrennen/Einzelhaltung, Transfer und Einschläfern aufgrund von Tierschutzgesetzgebung, biologischen Gründen oder der Initiative (Recht auf Leben) nicht mehr möglich wären;
- ob Transporte, die aufgrund des vorübergehenden Stresses für die Tiere deren psychische Unversehrtheit beeinträchtigten, künftig überhaupt noch durchgeführt werden dürften;
- wie zu entscheiden sei, wenn bspw. im Zoo ein Mensch von einem Schimpansen angegriffen würde und ein Abtrennen oder Betäuben des Tieres aufgrund der langsamen Wirksamkeit der Betäubung nicht möglich wäre. Sowohl Mensch als auch Schimpanse hätten ein Recht auf Leben.

In der Natur verfügten Tiere über ein uneingeschränktes Recht auf Tod, weil Verletzungen, Krankheiten, soziale Probleme oder Überpopulation unweigerlich zum Sterben führten. Dieses Recht auf Tod stehe im absoluten Widerspruch zur Initiative, welche ein uneingeschränktes Recht auf Leben, körperliche und psychische Unversehrtheit fordere und keine Güterabwägung für nichtmenschliche Primaten mehr möglich sein werde.

Das Töten (Erlösen/Euthanasieren/Einschläfern) gehöre im Zoo zu den wichtigsten Mitteln, um das Wohlergehen der Tiere sicherzustellen. Der Zoo als Tierhalter habe gelernt, die Natur zu übersetzen und zu interpretieren. Lebensqualität werde dabei höher gewertet als Lebensquantität.

Die Vertreter des Zoos Basel äusserten insbesondere nachfolgende Kritik an der Initiative:

- Die Initiative sei speziesistisch, indem nicht alle Tiere gleichbehandelt würden. Die Forderung der Initiative stünde zudem im Widerspruch zur deklariert anti-speziesistischen Organisation, die hinter der Initiative steht (Sentience Politics);

- Eigentliches Ziel der Initiantinnen und Initianten sei die generelle Abschaffung der Tierhaltung und Tiernutzung, die Initiative nur ein Zwischenschritt dazu;
- Die Initiative bringe keine Verbesserung für das Tierwohl, sondern schade den Tieren;
- Die Initiative sei vor allem ein theoretisches/abstraktes Konstrukt, welches nichts mit dem Tierleben zu tun habe. Ethik und Moral seien rein menschliche Konzepte;
- Die Initiative schaffe Widersprüche sowohl in sich selber als auch mit der Tierschutzgesetzgebung, weil keine Güterabwägung für nichtmenschliche Primaten mehr möglich sei;
- Initiantinnen und Initianten strebten in einer «Salamitaktik» einen Paradigmenwechsel an, welche den Tieren nichts bringe, anstatt die vorhandenen Mittel zu nutzen und, falls nötig, die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung zu revidieren;
- Der Zoo Basel stehe mit seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Initiative nicht allein da. Nationale sowie alle internationalen Zoogremien (Zooschweiz, Verband der Zoologischen Gärten e.V. (VdZ), European Association of Zoos and Aquaria (EAZA) und World Association of Zoos and Aquariums (WAZA)) sowie diverse Tierschutzorganisationen und Tierschutzfachleute sähen die Initiative als klaren Rückschritt (Zürcher «Tieranwalt» sei bereits vor 10 Jahren abgeschafft worden) und lehnten diese deshalb ab.
- Die Initiative torpediere Artenschutzbemühungen (One Plan Approach);
- Die Behauptung der Initiantinnen und Initianten, der Zoo Basel sei nicht betroffen, sei bewusst falsch, weil eine indirekte Drittwirkung bestehe.

Fragen und Bemerkungen aus der Kommission

Was rechtfertigt das alleinige Recht des Zoos, über Leben und Tod der Tiere zu entscheiden?

Die Vertreter des Zoos Basel führten aus, dass die Entscheidungsbefugnis des Zoos insbesondere mit der Dringlichkeit als ernstzunehmendes Kriterium zusammenhänge. Als Tierhalter unterliege der Zoo Basel aufgrund der Tierschutzgesetzgebung der Pflicht, für das Wohlergehen der Tiere zu sorgen. Werde ein Tier bspw. durch seine Artgenossen angegriffen, sei ein schneller Entscheid erforderlich, für den die Zuständigkeit aktuell beim Zoo liege, weil dieser das betroffene Tier und die Artsysteme sehr gut kenne. Der Beizug einer Drittperson oder das Abwarten unter Umständen sogar mehrerer juristischer Entscheide unter Einhaltung der jeweiligen Fristen, könnten zu tage- oder wochenlangen Verzögerungen führen, die weiteres Leiden des Tieres zur Folge hätte. Entscheide über Leben und Tod eines Tieres würden idealerweise, wie im Zoo Basel, von den Berufsgattungen Tierarzt und Zoologe zusammen mit den Tierpflegerinnen und Tierpflegern gefällt, die die Tiere am besten kennen.

Weiter stellten die Vertreter des Zoos Basel klar, dass Tiere in den Zoologischen Gärten heute keinen monetären Wert mehr hätten, sondern nur noch schützenswert seien. Tiere würden deshalb nicht mehr gekauft, sondern ausgetauscht. Das Zoonetzwerk könne nur bestehen, wenn sich die Zoos am Artenschutzerhalt beteiligten.

Können nichtmenschliche Primaten kommunizieren?

Die Vertreter des Zoos Basel stellten klar, dass keine anderen Primaten sich wie Menschen ausdrücken können. Es handle sich um ein Alleinstellungsmerkmal des Menschen. Aufgrund der Forschung unter anderem der Universität Neuchâtel, die am Zoo Basel forsche, stehe fest, Affen reden nicht.

Es gebe einen Gorilla und einen Bonobo, die gelernt hätten, sich auf einem gewissen Niveau mit Zeichen zu verständigen. Die Tiere seien menschlich aufgezogen worden und hätten nicht gelernt, «Tier» zu sein. Diese Versuche seien wissenschaftlich sehr umstritten. Nebst den Menschenaffen hätten ev. nur noch die Kapuzineraffen die Fähigkeit zur Kommunikation mit Zeichensprache. Alle anderen nichtmenschlichen Primaten können nicht für Menschen verständlich kommunizieren. Lediglich deren Verhalten könne interpretiert werden. In der Tierhaltung sei nebst Zoologie und

Tiermedizin, deshalb auch Ethologie, die vergleichende Verhaltensforschung, von zentraler Bedeutung.

Befürchtet der Zoo Basel eine tendenzielle Abschaffung von zoologischen Gärten?

Die Vertreter des Zoos Basel sahen darin nicht nur eine Befürchtung, sondern ein schwarz auf weiss deklariertes Ziel von Sentience Politics und verwiesen auf eine Publikation von Prof. Dr. Markus Wild aus dem Jahre 2014, in welcher er sich gestützt auf moralpsychologische Überlegungen gegen die Existenz von Zoos aussprach.

Haltung des Zoos Basel gegenüber Tierversuchen?

Die Vertreter des Zoos Basel führten aus, der Zoo Basel als wissenschaftlich geführte Institution vertrete die Meinung, dass Tierversuche in der Wissenschaft Platz hätten. Tierversuche seien deshalb nicht pauschal abzulehnen. Der Zoo Basel führe keine Tierversuche wie in der Pharmaindustrie durch. Dennoch profitiere der Zoo Basel als Tierhalter von Tierversuchen, weil auch er Medikamente einsetze und auf diese angewiesen sei. So hätten etwa die vom Zoo Basel in den Jahren 2014/2015 selbst durchgeführten Impfversuche (Schweregrad 1) gegen den Fuchsbandwurm zu vielversprechenden Resultaten geführt. Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung, welche die strengste der Welt sei, schütze Primaten, an denen Tierversuche durchgeführt werden. Es sei aber auch eine Tatsache, dass für die Zulassung von Medikamenten Tierversuche erforderlich seien, ansonsten würden diese an einem anderen Ort auf dieser Welt durchgeführt, wo nicht so strenge gesetzliche Regeln gelten würden.

Initiative als Bedrohung für den Zoo?

Die Vertreter des Zoos Basel führten aus, letztlich gehe es nicht um Ängste des Zoos Basel, sondern darum, dass der Zoo Basel plötzlich wegen einer Artengruppe im Offside stehen könnte, weil die Bevölkerung entschieden habe, Affen speziell zu behandeln. Die Annahme der Initiative würde der Türöffner für weiteres Philosophieren und Diskutieren werden.

Sich für die Lebensräume der Primaten einzusetzen, werde künftig Aufgabe der jüngeren Generation sein. Die jetzige Generation der Vertreter des Zoos Basel hätte sich sehr für die natürlichen Lebensräume der Primaten eingesetzt. So investiere etwa das internationale Zoonetzwerk jährlich 350 Mio. Dollar in natürliche Lebensräume. Die daraus resultierende Forschung und Erfahrungen würden laufend zur Verbesserung der Tierhaltung eingesetzt.

2.1.4 Argumentation JSSK

Die Kommission setzte sich intensiv mit der Initiative auseinander. Nebst rechtlichen Fragen, die in den vorangegangenen gerichtlichen Verfahren beurteilt und ausführlich dargelegt wurden, stellten sich gerade auch im Zusammenhang mit Klimawandel und Ausnutzung der natürlichen Ressourcen durch den Menschen **hochkomplexe ethische, verschiedenen moralischen Wertvorstellungen unterliegende Fragen**, wie etwa nach der Rechtsstellung von nichtmenschlichen Primaten, aber auch von anderen Lebewesen oder sogar Gegenständen der Natur, wohin sich eine Gesellschaft oder das Verhältnis Mensch/Tier entwickeln sollen, ob die Grenzen Mensch/Tier verschoben werden dürfen oder sich allmählich ohnehin verschieben werden. Auch wenn innerhalb der Kommission unterschiedliche Wertvorstellungen und andere moralische Überzeugungen zu diesen Fragestellungen und deren grundsätzlichen Diskussionswürdigkeit bestanden, erachtete dennoch **eine Mehrheit der Kommission das gewählte Instrument der (kantonalen) Initiative für nicht richtig**. Für die Beantwortung und Diskussion der letztlich mehr ethischen denn politischen Fragen sei **das kantonale Parlament resp. dessen parlamentarische Kommission das falsche Gremium**, zumal es deren Möglichkeiten bei weitem überschreite und letztlich auch nicht deren Aufgabe sei. Das **Anliegen gehöre, wenn schon, dann auf Bundesebene**.

Die **Ablehnung der Initiative** (9 Stimmen) wurde unterschiedlich begründet, insbesondere mit folgenden Argumenten:

- das Anliegen der Initiative sei zwar grundsätzlich legitim und die Diskussion gesellschaftlich erwünscht, die fundamentale Veränderung des geltenden und stetiger

Entwicklung unterliegenden Rechtsverständnisses müsse aber sehr seriös angegangen werden. Für die vorwiegend rechtsethische Diskussion sei das kantonale Parlament das falsche Gremium und die Initiative formell nicht das richtige Instrument.

- das nationale, wenn nicht sogar globale Anliegen der Initiative gehöre, wenn schon, dann auf Bundesebene.
- die Initiative sei gänzlich unhaltbar, weil Grundrechte von Menschen für Menschen geschaffen worden seien. Mit der Gewährung von Grundrechten für nichtmenschliche Primaten würden die Grenzen zwischen Mensch und Tier vermischt und damit eine rote Linie überschritten.

Für die **Annahme der Initiative** (1 Stimme) wurde argumentiert, dass die Initiative nichts Aussergewöhnliches verlange. Das fundamentale Recht auf Leben sowie auf körperliche und geistige Unversehrtheit sei vielmehr eine Selbstverständlichkeit und die Auswirkungen der Initiative zudem überschaubar. Auch wenn eine Lancierung des Anliegens auf Bundesebene vorzuziehen gewesen wäre, sei die Impulswirkung der Initiative zu begrüßen. Gehe es letztlich doch darum, dem berechtigten Anliegen der Initiantinnen und Initianten, Tieren mehr Rechte einzuräumen, auch in anderen Kantonen und dem Bund Aufwind zu verleihen.

Für die **Enthaltungen** (3 Stimmen) wurde insbesondere eine gewisse Zerrissenheit angeführt. Das Anliegen der Initiative, nichtmenschlichen Lebewesen mehr Rechte zu geben, sei grundsätzlich unterstützungswürdig und die damit in Gang gesetzte Diskussion über das Verhältnis Mensch/Tier begrüssenswert. Es sei kaum abschätzbar, ob sich in Zukunft aufgrund anderer wissenschaftlicher und ethischer Einschätzungen andere Standpunkte entwickeln, die heutiges Verhalten rückblickend als falsch beschreiben lassen. Der Fokus auf nichtmenschliche Primaten sei aber zu eng und fraglich, ob mit der Initiative das richtige Instrument gewählt worden sei.

Nachfolgend detaillierte Argumentationen für und gegen die Initiative:

Contra Initiative

Weitergehende Grundrechte nur unter Einhaltung des Bundesrechts – umfassende Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Bereich des Tierschutzes

Auch wenn die Kantone mit eigenen Grundrechtsgarantien über jene der Bundesverfassung und EMRK hinausgehen dürfen, darf das Bundesrecht nicht verletzt werden.

Thematisch gehe es um tierschutzrechtliche Fragen, die der bundesgesetzlichen Regelung unterliegen. Der Bund verfüge im Bereich des Tierschutzes und insbesondere der Tierhaltung und der Tierversuche über eine umfassende Rechtssetzungskompetenz. Den Kantonen verbleibe in diesem Bereich deshalb kaum ein Regelungsspielraum resp. beschränke sich im Wesentlichen auf das kantonseigene Handeln. Somit könnte der Kanton in concreto den Schutz nichtmenschlicher Primaten im Bereich der privaten Haltung und des privaten Umgangs mit Tieren auch im Falle einer Annahme der Initiative nicht erweitern. Sollte die Anwendung kantonaler Grundrechte aber dazu führen, dass Privatpersonen in ihrem Umgang mit Tieren strengeren Regeln unterworfen würden, läge ein unzulässiger Widerspruch zum Bundesrecht vor.

Kantonale Initiative als falsches Instrument

Wenn die Initiantinnen und Initianten für alle ausserhalb der kantonalen Kompetenz liegenden Bestrebungen zur Verbesserung des Tierschutzes zugunsten nichtmenschlicher Primaten auf den Weg der Bundesgesetzgebung verwiesen werden müssen, sollte das Anliegen letztlich auch dort gelöst werden und Basel-Stadt weder für taktische Manöver erhalten und Pionierleistungen erbringen müssen, noch als Experimentierlabor für ein radikales Experiment missbraucht werden. Wären die Initiantinnen und Initianten tatsächlich offen über die Tragweite ihres Programmes, würden sie auf Bundesebene eine Initiative lancieren. Die Initiative sei zudem wenig hilfreich. Sollte diese in Basel-Stadt angenommen werden, würden die nichtmenschlichen Primaten einfach in das benachbarte Ausland oder in einen anderen Kanton disloziert werden.

Schweizerische Tierschutzgesetzgebung – eine der strengsten weltweit

Nach Auffassung der Gegnerinnen und Gegner der Initiative gelte die schweizerische Tierschutzgesetzgebung weltweit als eine der strengsten. So bedürfen Tierversuche immer einer ausführlichen Begründung und Überprüfung durch die kantonale Tierversuchskommission sowie einer behördlichen Bewilligung, wobei zu beachten ist, dass weder der Kanton Basel-Stadt und seine Organisationseinheiten noch die Gemeinden zurzeit Primaten halten und die Primatenhaltung der Firmen Novartis und Roche per Ende 2016 resp. 2018 eingestellt wurde. Der Tierschutz sei damit genügend gewährleistet. Zusätzlich greife im Falle von Widerhandlungen das Strafrecht. Unabhängig von dieser Initiative stehe die Entwicklung der Zoologischen Gärten immer im Zeichen des neuesten wissenschaftlichen Standes.

Bestehende Grundrechtsordnung in Frage gestellt

Mit dieser Initiative werde eine rote Linie überschritten. Die Initiative stelle die auf Menschen zugeschnittene Grundrechtsgarantien in Frage und verwische mit der Gewährung von Grundrechten für nicht-menschliche Primaten die Grenzen zwischen Mensch und Tier. Die Analogie Tier/Mensch enthalte zudem auch eine heikle Komponente, weil mit dieser letztlich auch die Grundrechte des Menschen in Frage gestellt und relativiert würden.

Initiative als schweizweiter Türöffner

Aus der Kommission wurde ein gewisses Misstrauen gegenüber den Initiantinnen und Initianten und der Verdacht geäussert, dass die Grundrechte für nichtmenschliche Primaten letztlich nur den Anfang bedeuteten. Hinter der Initiative stecke eine verdeckte Agenda. Eigentliches Ziel der Initiantinnen und Initianten sei es, die Rechte sukzessive auf weitere Tiere und Gegenstände der Natur auszudehnen und sämtliche Tierhaltungen zu verbieten. Es sei bekannt, dass gewisse Akteure den Zoo Basel abschaffen wollten⁵. Es wäre aber heuchlerisch, wenn zoologische Gärten abgeschafft werden müssten, solange Menschen Tiere in Zoos, als Nutz- oder Haustiere hielten und halten wollten. Die Zoonhaltung sei zudem auch für den Artenschutz sehr wichtig, zumal der natürliche Lebensraum wilder Tiere zunehmend durch die Überbevölkerung bedroht sei.

Das Ansinnen, auf bundesrechtlicher Ebene in Kürze etwas zu erreichen, sei aufgrund zweier gescheiterter Vorstösse chancenlos. So lehnte der Nationalrat im Jahre 2017 eine Motion⁶, mit welcher belastende Tierversuche an Primaten verboten werden sollten, klar ab. Ebenso verwarf er im Jahre 2019 eine parlamentarische Initiative⁷, mit welcher schwerbelastende Tierversuche verboten werden sollten. Die Mehrheit des Nationalrats zeigte sich überzeugt, dass Tierversuche für die Entwicklung neuer und innovativer Therapien unerlässlich seien und Tierexperimente des Schweregrads 3 (schwere Belastung) weiterhin erlaubt sein sollen.

Erforderliche rechtliche Vertretung für nichtmenschliche Primaten

Nichtmenschliche Primaten bedürfen zwingend einer rechtlichen Vertretung, da sie die vorgeschlagenen Grundrechte nicht selbst durchsetzen können. Das Verfassungsgericht nennt in seinem Urteil als Möglichkeiten zur Umsetzung der Initiative unter anderen «einen speziellen Beauftragten beim Veterinäramt oder der KESB, eine Ombudsfrau oder einen eigenständigen Primatenbeistand, (...) ein Verbandsbeschwerderecht oder sonstige Formen einer fiduziarischen Rechtswahrung». Letztlich werde mit der Schaffung von solchen Fachstellen etc. ein unnötiges Bürokratiemonster mit entsprechenden Kosten geschaffen.

Die Dringlichkeit sei ein weiteres wesentliches Kriterium, welches gegen die Schaffung von Vertretungen spreche. Müsse ein Tier erlöst werden, könne mit Blick auf das Tierwohl nicht stunden-, tage- oder sogar wochenlang auf einen Entscheid gewartet werden, sondern müsse vor Ort so schnell als möglich reagiert werden.

⁵ Aufsatz von Prof. Dr. Markus Wild in <https://www.tierethik.net/?2014-02>

⁶ «Verbot von belastenden Tierversuchen an Primaten»

⁷ parlamentarische Initiative 18.491 «Verbot von schwerbelastenden Tierversuchen; Ergänzung des Tierschutzgesetzes»

Keine Gleichsetzung von Grundrechten von juristischen Personen und nichtmenschlichen Primaten

Der Vergleich mit juristischen Personen sei unbehelflich. Die Willensbildung juristischer Personen erfolge ausschliesslich über natürliche Personen. Nichtmenschliche Primaten können hingegen ihren Willen, zumindest sichtbar, nicht äussern.

Stossrichtung, Umsetzung und Kosten der Initiative offen

Das Anliegen der Initiative sei nicht wirklich formuliert, sondern entspreche mehr einem Programmartikel, welcher für das Tier und den Tierschutz letztlich aber nichts bringe. Die Initiative lasse offen, in welche Richtung es gehen soll. Entsprechend müsste die Umsetzung in einem Gesetz konkretisiert werden. Die Initiantinnen und Initianten überliessen dem Kanton damit eine schwierige Arbeit, welche auch mit grossem Aufwand verbunden wäre. Auch die Kosten für die Umsetzung seien seitens der Initiantinnen und Initianten nicht beziffert worden.

Staatsbeiträge nur noch unter Auflagen

Die Koppelung von Staatsbeiträgen bspw. an den Zoo Basel, den Erlen-Verein resp. den Tierpark Lange Erlen oder einen Zirkus auf Allmend an eine Auflage (z.B. Schaffung einer Primaten-Ombudsstelle) wäre einer der möglichen Einfallstore der Initiative, weil der Staat im Falle der Annahme der Initiative zu deren Umsetzung verpflichtet wäre.

Schwächung des Forschungs- und Life Science Standorts Basel-Stadt

Die Initiative signalisiere, dass Basel-Stadt für die Forschung mit Verwendung von Tierversuchen nicht geeignet sei. Diese forschungsfeindliche Haltung schwäche den Life Science Standort Basel-Stadt.

Die Initiative sei zudem

- *irreführend*, weil sie Abwehrrechte gegenüber Privaten zu begründen scheine, obwohl der grundrechtliche Anspruch von nichtmenschlichen Primaten gemäss Urteil des Bundesgerichts nur gegenüber dem Kanton, nicht aber gegenüber natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts (private Forschung) oder gegenüber dem Zoologischen Garten (als privatrechtliche AG) anwendbar sei.
- *unnötig*, weil sie keine praktische Anwendung finde. Das Versprechen, wonach mit Annahme der Initiative der Schutz der im Kanton Basel-Stadt derzeit gehaltenen nichtmenschlichen Primaten unmittelbar verbessert würde, könne die Initiative gemäss Bundesgericht nicht halten, da der Kanton und seine Organisationseinheiten (z.B. Universität, öffentlich-rechtliche Spitäler) sowie die Gemeinden derzeit gar keine nichtmenschlichen Primaten halten. Die Primatenhaltungen der Firmen Novartis und Roche wurden gemäss Bericht des Regierungsrats bereits per Ende 2016 resp. 2018 geschlossen. Als einzige private Institutionen hielten zurzeit der Zoo Basel und der Tierpark Lange Erlen nichtmenschliche Primaten. Die von den Initiantinnen und Initianten geforderten Grundrechte würden Private gemäss Feststellung des Bundesgerichts aber nicht bzw. nicht unmittelbar binden.
- *willkürlich*, weil sie sich auf einzelne Tierarten beschränke und nicht alle Tiere gleichbehandle. Der Tierschutz sollte sich nicht nur auf nichtmenschliche Primaten beschränken, zumal auch an anderen Tieren Versuche durchgeführt würden. Insofern wäre bspw. eine Verschärfung der Gesetzgebung hinsichtlich von Tierversuchen denkbar. Zudem hebe die Initiative die Trennung zwischen Mensch und Tier in einem selektiven Sinn auf.
- *symbolisch*, weil insbesondere mit dem Niedlichkeitseffekt von Affen gearbeitet werde.

Pro Initiative

Initiative mehr Chance denn Bedrohung

Aus der Kommission wurde die spürbar ängstliche Abwehrhaltung gegenüber der Initiative kritisiert, zumal die Initiative weniger als Bedrohung denn als Chance zu verstehen sei, sich mit Fragen auseinanderzusetzen, die eine zunehmende gesellschaftliche Tendenz hin zu einer gewissen Öffnung von Rechten zeigten, sei es für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit einer geistigen Behinderung etc.) oder auch für Tiere oder sogar Naturgegenstände (z.B. ein Fluss der Maori in Neuseeland). Das Aufwerfen derartiger Fragen, solange sie rechtlich zulässig seien, sei legitimer Bestandteil unseres demokratischen Rechtssystems.

Anliegen der Initiative selbstverständlich

Die Forderung nach fundamentalen Rechten für nichtmenschliche Primaten sollten alle Menschen intuitiv für richtig empfinden, da das Recht auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit selbstverständlich sei und zwischen Mensch und Tier Gleichwertigkeit in einem moralischen Sinn bestehen sollte. Solange Tiere aber kastriert, eingeschläfert und gegessen würden, werde die Unversehrtheit von Tieren nicht respektiert.

Initiative verlangt nichts Aussergewöhnliches

Mit der Forderung von Grundrechten für nichtmenschliche Primaten verlange die Initiative nichts Aussergewöhnliches. Sollen doch nicht Menschenrechte auf nichtmenschliche Primaten angewendet werden, ihnen nicht Menschenwürde verliehen oder sie zu Rechtssubjekten des Privatrechts gemacht werden. Vielmehr handle es sich bei diesen neuen Grundrechten gemäss Bundesgericht um eigenständige, spezielle Rechte, die nur für nichtmenschliche Primaten gelten sollen.

Die geltende Rechtsordnung kenne bereits heute Grundrechte für bspw. juristische also nichtmenschliche Personen. Kantone können Grundrechte festlegen, die weitergehen als die Bundesverfassung und die EMRK. Insofern spreche nichts dagegen, dass fundamentale Grundrechte nicht nur für natürliche und juristische Personen festgelegt werden, sondern auch für nichtmenschliche Primaten.

Rechte für Tiere und andere Lebewesen

Gegenüber der Initiative bestünden Vorbehalte sowohl, weil diese zu weit gehe, als auch, weil diese mit der Beschränkung auf nichtmenschliche Primaten zu wenig weit gehe. In der Gesellschaft sei eine Entwicklung in Gang, welche Tieren und anderen Lebewesen eine stärkere rechtliche Stellung resp. überhaupt Rechte verschaffen wolle. Aktuell verfügten Tiere nicht einmal über das Recht, geltend zu machen, dass sie Rechte haben sollten. Dieser Entwicklung könne sich das Parlament in casu zumindest auf kantonaler Ebene entweder einfach verschliessen oder aber einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, indem es die Anliegen der Initiantinnen und Initianten ernst nehme und die Argumente sorgfältig abwäge.

Fragestellungen nach der Rechtsstellung von Tieren bis hin zu Gegenständen der belebten Natur, wohin sich eine Gesellschaft oder das Verhältnis Mensch/Tier/Natur entwickeln sollen, ob die Grenzen Mensch/Tier/Natur verschoben werden dürfen oder sich ohnehin verschieben werden, seien gerade im Zusammenhang mit der Ausnutzung der natürlichen Ressourcen durch den Menschen richtig und unbedingt diskussionswürdig, zumal sie ohnehin im Raum stünden und bereits in der Wissenschaft diskutiert würden, insbesondere auch die Frage nach der rechtlichen Verantwortung von nichtmenschlichen Wesen (z.B. Haftung bei selbstfahrenden Fahrzeugen, Umgang mit Robotern).

Beschränkung auf nichtmenschliche Primaten als sachliches Kriterium

Dass Menschen auch zu den Primaten gehören, sei ein sachliches Kriterium, welches den Umstand, wonach fundamentale Rechte zunächst einmal der Gruppe nicht-menschlicher Primaten und nicht schon allen anderen Tieren oder bspw. auch Pflanzen gewährt werden sollen, durchaus plausibel zu erklären vermöge.

Lancierung der Initiative in Basel-Stadt nachvollziehbar

Der Grund für die Lancierung der Initiative in Basel-Stadt sei nicht zufällig oder, weil es sich um eine linke Stadt handle, zumal hier bis vor Kurzem noch Menschenaffen zu Forschungszwecken gehalten worden seien, auch wenn das aktuell nicht mehr der Fall sei. Aufgrund der aktuellen Gesetzgebung sei die invasive Forschung mit Menschenaffen für die Zukunft dennoch nicht auszuschliessen. Mit dieser Initiative könne Forschung mit einem gewissen Schweregrad in Zukunft verhindert werden.

Positive Impulswirkung

Auch wenn die Lancierung auf Bundesebene vorzuziehen gewesen wäre, sei die Impulswirkung der Initiative zu begrüessen. Gehe es letztlich doch darum, dem berechtigten Anliegen der Initiantinnen und Initianten, Tieren mehr Rechte einzuräumen, auch in anderen Kantonen und dem Bund Aufwind zu verleihen.

Primär Abwehrrechte gegenüber Kanton

Was die Schwarzmalerei der Gegnerschaft anbelange, so lägen zwei Gerichtsentscheide vor, welche die Auswirkungen der Initiative klar darlegten. Demnach gehe es um Abwehrrechte der nichtmenschlichen Primaten gegenüber dem Staat. Die Initiative betreffe in erster Linie den Kanton, Private, wie z.B. der Zoo Basel, seien hingegen nicht direkt angesprochen. Insofern seien die praktischen Auswirkungen der Initiative überschaubar.

Indirekte Drittwirkung für den Zoo Basel offen

Die Initiative sei nicht so zu verstehen, dass letztlich der Zoo Basel abgeschafft werden soll. Bei der indirekten Drittwirkung gehe es primär darum, dass Basel-Stadt nach Annahme der Initiative bspw. bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen des eidgenössischen Tierschutzrechts oder von Generalklauseln die Grundrechte der nichtmenschlichen Primaten berücksichtigen müsste. Demnach dürfte der Zoo Basel bspw. weniger oft Kastrationen oder Euthanasie durchführen. Was letztlich aber nicht bedeute, dass solche Handlungen gar nicht mehr erlaubt seien oder keine Affen mehr gehalten werden dürften. Dass zoologische Gärten ihre Tierhaltung laufend hinterfragen und entsprechend dem neuesten wissenschaftlichen Stand weiterentwickeln müssen, sei selbstverständlich.

Grundrechte sind nicht absolut

Grundrechte sind nicht absolut. Im Falle einer Kollision mit anderen Grundrechten müsse, wie bei Menschen auch, immer eine Güterabwägung erfolgen. Seitens der Initiantinnen und Initianten werde denn auch kein absolutes Recht auf Leben geltend gemacht. Insofern sei der vom Zoo Basel angeführten Annahme, wonach mit Gutheissung der Initiative durch die Stimmbevölkerung keine Güterabwägung für nichtmenschliche Primaten (z.B. im Falle von Angriffen, Verletzungen unter Artgenossen oder zwischen Mensch und Tier) mehr möglich wäre, zu widersprechen.

Einwilligungssurrogate als Lösung für fehlende Einwilligung

Die geltende Rechtsordnung kenne bereits diverse Einwilligungssurrogate. Insofern sei der Umstand, dass nichtmenschliche Primaten ihren wirklichen Willen nicht äussern können, weder problematisch noch ungewöhnlich. Bei der sogenannten mutmasslichen Einwilligung werde auf den mutmasslichen Willen unter Berücksichtigung der subjektiven und/oder objektiven Interessen der betroffenen Person (z.B. bewusstlose Person) abgestellt. Dieses Instrument liesse sich auch auf nichtmenschliche Primaten anwenden.

«Salamitaktik»

Die Initiantinnen und Initianten bildeten keine homogene Gruppe. Es gebe sicherlich Gruppen, die «Salamitaktik» betrieben, aber auch andere wie bspw. Prof. Dr. Markus Wild, welcher selbst mit Affen forsche, und deshalb wohl kein Interesse daran habe, dass der Zoo Basel keine Affen mehr halten dürfe. Letztlich bleibe der «Salamitaktik – Vorwurf» der Gegnerschaft deshalb Spekulation.

2.2 Gegenvorschlag

Die Kommission beschloss **einstimmig mit 13 Stimmen**, dem Antrag des Regierungsrates auf Verzicht auf einen Gegenvorschlag zu folgen.

Aus der Kommission wurde die Idee, wonach Basel-Stadt im Sinne eines Gegenvorschlags noch weitergehen und mit der Verankerung der «Würde der Kreatur» (wie sie in Art. 120 BV im Zusammenhang mit der Gentechnologie bereits genannt ist) auf kantonaler Verfassungsebene eine Vorreiterrolle einnehmen könnte, zwar kurz aufgeworfen, letztlich aber kein Antrag gestellt.

Die JSSK war sich mehrheitlich darin einig, dass ein Gegenvorschlag zur Initiative der überwiegend in der Kommission vertretenen Auffassung, wonach mit der Lancierung einer kantonalen Initiative nicht das richtige Instrument für das Anliegen der Initiantinnen und Initianten gewählt worden sei, letztlich widersprechen würde.

3. Fazit

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung, weil mit der kantonalen Initiative das falsche Instrument gewählt worden sei. Weder das kantonale Parlament noch die parlamentarische Kommission seien in der Lage, die bedeutenden ethischen Fragestellungen befriedigend zu beantworten. Die juristische Beurteilung der Initiative durch die Gerichte könne insofern auch nur teilweise zur Meinungsbildung beitragen. Das Anliegen der Initiantinnen und Initianten sollte, wenn schon, dann auf dem Weg der Bundesgesetzgebung gelöst werden und Basel-Stadt keine Pionierleistung erbringen müssen.

Eine weitere Einigkeit liess sich selbst innerhalb der ablehnenden Mehrheit hingegen nicht erzielen. Nebst der breiten totalen Ablehnung, weil die Initiative die geltende Grundrechtsordnung mit der Überschreitung der Grenzen zwischen Mensch und Tier in Frage stelle; weil die schweizerische Tierschutzgesetzgebung den Schutz der Tiere ausreichend gewährleiste; weil das eigentliche Ziel der Initiantinnen und Initianten die sukzessive Ausdehnung der Rechte auf weitere Tiere und Gegenstände der Natur sowie das Verbot sämtlicher Tierhaltungen sei, weil Stossrichtung, Umsetzung und Kosten der Initiative völlig offen seien oder weil eine Schwächung des Forschungs- und Life Science Standorts Basel-Stadt zu befürchten sei, gab es auch Sympathien für das grundsätzliche Anliegen der Initiative, die Rechte der Tiere zu verbessern und die Grenzziehung von Mensch und Tier in der geltenden Absolutheit grundsätzlich zu überdenken. Ein Teil der Kommission, insbesondere bestehend aus den sich enthaltenden Mitgliedern, begrüsst insofern die Impulswirkung der Initiative, die die Bevölkerung dazu bringe, über die gesellschaftlich weitreichenden ethischen und unterschiedlichen moralischen Wertvorstellungen unterliegenden Fragestellungen nachzudenken.

4. Beschluss

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beschloss die Kommission, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und dem Grossen Rat zu beantragen, dem Volk die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» zur Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

5. Antrag

Die JSSK beantragt dem Grossen Rat, die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Die Kommission verabschiedete vorliegenden Kommissionsbericht auf dem Zirkularweg **einstimmig** mit 13 Stimmen und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin der Kommission.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a loop.

Danielle Kaufmann
Präsidentin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrats Nr. 17.1389.04 vom 13. April 2021 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 17.1389.06 vom 5. November 2021,

beschliesst:

Die von 3'080 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» mit dem folgenden Wortlaut:

«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

² *Diese Verfassung gewährleistet überdies:*

c. (neu) das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit.»

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung zur Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Die Verfassungsänderung tritt am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft, sofern im Erlass selbst nicht etwas anderes bestimmt ist.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.