Universität Zürich[UZH]

Rechtswissenschaftliches Institut

Proseminar
Demokratie und Grundrechte

Prof. Dr. Andreas Kley

HS 2022

Organisatorisches

Vorgehen

Formalien

Beispiel einer Urteilsbesprechung

Schreibwerkstatt

Organisatorisches

- 21.09.2022 Einführungsveranstaltung (Präsenz)
- 25.09.2022 Mail an lst.kley@rwi.uzh.ch mit Präferenzen 1-3 bis 25.09.2022
- anschl. Schreibphase (und Vorbereitung der Kurzreferate)
- 02.11.2022 Veranstaltung zu Präsentationstechnik und Fragestunde (Präsenz)
- anschl. Schreibphase und Vorbereitung der Kurzreferate
- 20.11.2022 **Abgabe** der Urteilsbesprechungen bis 20.11.2022 um 23:59 Uhr an lst.kley@rwi.uzh.ch als PDF- und Worddokument
- 30.11.2022 Veranstaltung Kurzreferate
- 14.12.2022 Veranstaltung Kurzreferate
- 21.12.2022 Veranstaltung Kurzreferate
- Ende 2022 Rückmeldung/Bewertung

Vorgehen

- Bundesgerichtsentscheid lesen
- Themen herausarbeiten (und gegenseitiger Austausch)
- Literatur- und Judikaturrecherche
- Disposition erstellen
- Schreibphase

Formalien

- Umfang: max. 25’000 Zeichen (inkl. Leerzeichen und Fussnoten)
  - = ca. 10 Seiten, davon:
    - max. 30% Zusammenfassung des Urteils
    - und 70% Kommentierung
  - exkl. Titelblatt, Verzeichnisse, Eigenständigkeitserklärung
- Zur Schrift:
  - Übliche Standardschrift (Times New Roman, Arial)
  - Fliesstext: Schriftgrösse 12, Zeilenabstand 1,5, Blocksatz
  - Fussnoten: Schriftgrösse 10, Zeilenabstand 1

Formalien

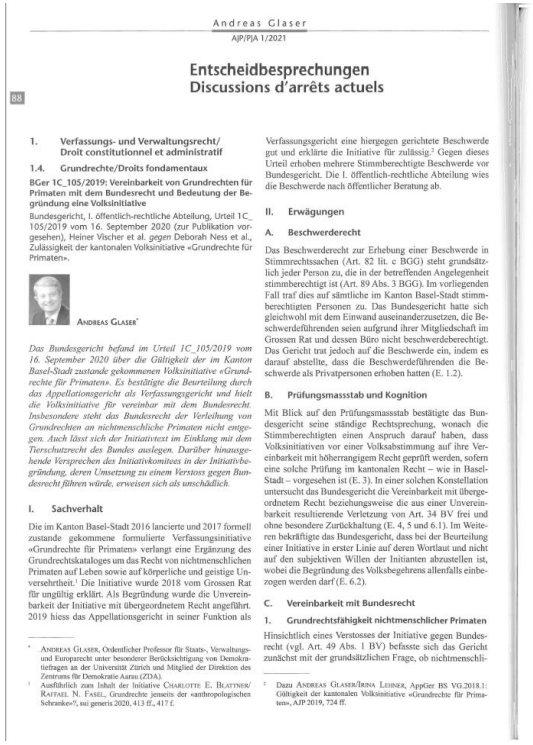
- Deckblatt
  - Name, Adresse, Tel-Nr., E-Mail Adresse, Semesterzahl, Matrikelnummer,
  - Titel der Lehrveranstaltung, Angabe des Bundesgerichtsurteils, Name des zuständigen Dozenten
- Verzeichnisse
  - Inhalts-, Abkürzungs- und Literaturverzeichnis
- Korrektes Zitieren
- Eigenständigkeitserklärung

Urteilsbesprechung am Beispiel: BGer 1C_105/2019, Urteil vom 16. September 2020

- Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»
- Wird gemäss kantonalem Recht vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft
- Initiative verstosse gegen übergeordnetes Recht
- BGer überprüft demnach, ob Volksinitiative mit Bundesrecht vereinbar ist

Urteilsbesprechungen in der Literatur

Beispiel Prof. Glaser (AJP 1/2021, S. 88 ff.) :



Andreas Glaser
AJP/PJA 1/2021

88

Entscheidbesprechungen
Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/ Droit constitutionnel et administratif

1.4. Grundrechte/Droits fondamentaux

BGer 1C_105/2019: Vereinbarkeit von Grundrechten für Primaten mit dem Bundesrecht und Bedeutung der Begründung eine Volksinitiative

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020 (zur Publikation vorgesehen), Heiner Vischer et al. *gegen* Deborah Ness et al., Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten».

ANDREAS GLASER*

Das Bundesgericht befand im Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020 über die Gültigkeit der im Kanton Basel-Stadt zustande gekommenen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten». Es bestätigte die Beurteilung durch das Appellationsgericht als Verfassungsgericht und hielt die Volksinitiative für vereinbar mit dem Bundesrecht. Insbesondere steht das Bundesrecht der Verleihung von Grundrechten an nichtmenschliche Primaten nicht entgegen. Auch lässt sich der Initiativtext im Einklang mit dem Tierschutzrecht des Bundes auslegen. Darüber hinausgehende Versprechen des Initiativkomitees in der Initiativbegründung, deren Umsetzung zu einem Verstoss gegen Bundesrecht führen würde, erweisen sich als unschädlich.

I. Sachverhalt

Die im Kanton Basel-Stadt 2016 lancierte und 2017 formell zustande gekommene formulierte Verfassungsinitiative «Grundrechte für Primaten» verlangt eine Ergänzung des Grundrechtskataloges um das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben sowie auf körperliche und geistige Unversehrtheit.[1] Die Initiative wurde 2018 vom Grossen Rat für ungültig erklärt. Als Begründung wurde die Unvereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht angeführt. 2019 hiess das Appellationsgericht in seiner Funktion als Verfassungsgericht eine hiergegen gerichtete Beschwerde gut und erklärte die Initiative für zulässig.[2] Gegen dieses Urteil erhoben mehrere Stimmberechtigte Beschwerde vor Bundesgericht. Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung wies die Beschwerde nach öffentlicher Beratung ab.

II. Erwägungen

A. Beschwerderecht

Das Beschwerderecht zur Erhebung einer Beschwerde in Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG) steht grundsätzlich jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Im vorliegenden Fall traf dies auf sämtliche im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen zu. Das Bundesgericht hatte sich gleichwohl mit dem Einwand auseinanderzusetzen, die Beschwerdeführenden seien aufgrund ihrer Mitgliedschaft im Grossen Rat und dessen Büro nicht beschwerdeberechtigt. Das Gericht trat jedoch auf die Beschwerde ein, indem es darauf abstellte, dass die Beschwerdeführenden die Beschwerde als Privatpersonen erhoben hatten (E. 1.2).

B. Prüfungsmassstab und Kognition

Mit Blick auf den Prüfungsmassstab bestätigte das Bundesgericht seine ständige Rechtsprechung, wonach die Stimmberechtigten einen Anspruch darauf haben, dass Volksinitiativen vor einer Volksabstimmung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft werden, sofern eine solche Prüfung im kantonalen Recht – wie in Basel-Stadt – vorgesehen ist (E. 3). In einer solchen Konstellation untersucht das Bundesgericht die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht beziehungsweise die aus einer Unvereinbarkeit resultierende Verletzung von Art. 34 BV frei und ohne besondere Zurückhaltung (E. 4, 5 und 6.1). Im Weiteren bekräftigte das Bundesgericht, dass bei der Beurteilung einer Initiative in erster Linie auf deren Wortlaut und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen ist, wobei die Begründung des Volksbegehrens allenfalls einbezogen werden darf (E. 6.2).

C. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

1. Grundrechtsfähigkeit nichtmenschlicher Primaten

Hinsichtlich eines Verstosses der Initiative gegen Bundesrecht (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) befasste sich das Gericht zunächst mit der grundsätzlichen Frage, ob nichtmenschlichen Primaten überhaupt Grundrechte eingeräumt werden dürfen oder ob einzig Menschen die Fähigkeit zur Grundrechtsträgerschaft besitzen. Das Gericht schloss sich insoweit den Ausführungen der Vorinstanz an und anerkannte von Bundesrechts wegen die Befugnis des Kantons Basel-Stadt, «nichtmenschlichen Primaten als Abwehrrecht gegenüber dem Staat wirkende und den Staat selber bindende Rechte einzuräumen» (E. 7.2). Das Bundesgericht betonte die eigenständige Bedeutung kantonaler Grundrechtsgarantien, soweit sie über die Grundrechte von BV und EMRK hinausgehen (E. 8.1). In Anbetracht der anthropologisch ausgerichteten Grundrechte erscheine eine Ausweitung auf bestimmte Tiere zwar ungewohnt, widerspreche jedoch übergeordnetem Recht nicht, da nicht spezifisch auf Menschen zugeschnittene Grundrechte auf Tiere übertragen würden und die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Rechten für Tiere und menschlichen Grundrechten nicht in Frage gestellt werde (E. 8.2).

2. Diskrepanz zwischen Rechtswirkungen und Initiativbegründung

Der Haupteinwand der Beschwerdeführenden gegen die Gültigkeit der Volksinitiative betraf die behauptete Diskrepanz zwischen dem vom Anliegen der Initiative übrig bleibenden bescheidenen Rest eines Abwehrrechts gegenüber dem Staat und den durch die Begründung auf den Unterschriftenbogen geweckten hochgesteckten Erwartungen. Diese Erwartungen bezögen sich vor allem auf die Rechtswirkungen der Grundrechte zwischen Privaten, also konkret, ob Unternehmen der Pharmaindustrie im Umgang mit nichtmenschlichen Primaten in Basel-Stadt strengeren Vorgaben unterlägen, als dies im Tierschutzrecht des Bundes vorgesehen ist. In der Begründung zur Initiative wird insbesondere die geltende Tierschutzgesetzgebung kritisiert. Auch werden mehrere hundert im Kanton Basel-Stadt von Privatpersonen in der Forschung und im Zoo gehaltene Primaten erwähnt, die des Schutzes durch Grundrechte bedürften.

Das Bundesgericht argumentiert, der Wortlaut der Initiative mit der Einordnung der neuen Rechte zugunsten von Tieren als Grundrechte müsse von den Stimmberechtigten so verstanden werden, dass es um ein Abwehrrecht gegenüber Kanton und Gemeinden gehe (E. 8.3). Der Text könne gerade nicht so verstanden werden, dass die neue Bestimmung entgegen der primären Funktion von Grundrechten auch für Privatpersonen unmittelbar bindend wäre. Eine mittelbare oder indirekte Drittwirkung von Grundrechten sei regelmässig unbestimmt und von der Begründung im konkreten Einzelfall abhängig (E. 8.4). Auch diese Rechtswirkung müsse den Stimmberechtigten und potenziellen Adressaten bewusst sein.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Vorbringen der Beschwerdeführenden drängte sich auf, da diese auf einer Vorgabe insistierten, die das Bundesgericht in einem Präzedenzfall statuiert hatte. Danach «muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberechtigten verstanden werden durfte.»[3] Und das Bundesgericht fügte unter Betonung der Massgeblichkeit der Perspektive der Unterzeichnenden noch hinzu: «Im Rahmen des Bezugs der Begründung einer Initiative für die Auslegung derselben ist der Wille der Initianten also zumindest insoweit mitzuberücksichtigen, als dieser den äussersten Rahmen für die Interpretation ihres Volksbegehrens darstellt bzw. für das Verständnis bildet, von dem die Unterzeichner der Initiative vernünftigerweise ausgehen durften.»[4]

Das Bundesgericht räumt denn im vorliegend besprochenen Urteil auch ein, in der auf dem Unterschriftenbogen abgedruckten Begründung werde der Initiative eine Bedeutung beigemessen, die ihr nach dem Bundesrecht gar nicht zukommen könne (E. 9.2). Namentlich werde nicht erwähnt, dass die Grundrechtsbindung nur Wirkungen für Kanton und Gemeinden entfalte. Das Versprechen, den Schutz der derzeit im Kanton gehaltenen Primaten zu verbessern, könne die Initiative nicht halten, da sich derzeit keine Primaten im Besitz des Staates befänden. Die auf den Unterschriftenbögen abgedruckte Begründung sei mithin «teilweise fragwürdig und irreführend» (E. 9.3). Dennoch sei anders als in dem genannten Präzedenzurteil vorliegend einzig auf den Wortlaut und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen.

Der Unterschied liege darin, dass die unzutreffende Begründung «nicht die Stossrichtung des Anliegens, sondern die Grösse des Anwendungsbereichs der geforderten Bestimmung» betreffe (E. 9.3). Urheberinnen und Urheber sowie Unterzeichnerinnen und Unterzeichner hätten «jedenfalls auch die kantonalen Organe sowie die Gemeinden zu einem […] verstärkten Schutz nichtmenschlicher Primaten verpflichten wollen». Dass sich dort keine Primaten befänden, sei unerheblich.

Die Unstimmigkeiten zwischen unzutreffender Begründung und geltender Rechtslage könnten den Stimmberechtigten im Vorfeld einer Volksabstimmung von der zuständi-

---

* ANDREAS GLASER, Ordentlicher Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich und Mitglied der Direktion des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).

1 Ausführlich zum Inhalt der Initiative CHARLOTTE E. BLATTNER/RAFFAEL N. FASEL, Grundrechte jenseits der «anthropologischen Schranke»?, sui generis 2020, 413 ff., 417 f.

2 Dazu ANDREAS GLASER/IRINA LEBNER, AppGer BS VG.2018.1: Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten», AJP 2019, 724 ff.

3 BGE 139 I 292 E. 7.2.4.

4 BGE 139 I 292 E. 7.2.5.

Beispiel Prof. Biaggini (ZBl 2/2021, S. 90 ff.):

«Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten» – und was daraus für die Beurteilung der Gültigkeit folgt

Kritische Bemerkungen zur Auslegungs- und Prüfmethode des Bundesgerichts aus Anlass des Urteils 1C_105/2019 vom 16. September 2020 (Volksinitiative «Grundrechte für Primaten») und im Rückblick auf BGE 139 I 292 («Lehrbücher»-Initiative)

Giovanni Biaggini

Inhaltsverzeichnis

I. Ein initiativfreundliches Urteil, das im Ergebnis Zustimmung verdient ... 90
II. Unterschiedliche Schicksale zu viel versprechender Volksinitiativen ... 91
III. Die zwei Welten einer Volksinitiative ... 93
IV. Worum es bei der Gültigkeitsprüfung strukturell geht ... 94
V. Eine Rechtsprechungsformel, die die möglichen Diskrepanzen zwischen juristischer und politischer Logik nicht thematisiert ... 95
VI. Ein Blick zurück auf BGE 139 I 292 (Ungültigkeit der «Lehrbücher»-Initiative) ... 96
VII. Die Initiative «Züri Autofrei»: ein Opfer des «Lehrbücher»-Urteils? ... 98
VIII. Die Gültigkeit der «Primaten»-Initiative: Rückkehr zur tradierten Formel ... 99
IX. … und Rückbesinnung auf ein optimistisches Menschenbild ... 100
X. Weshalb das Urteil zur «Primaten»-Initiative nicht vollauf zu überzeugen vermag ... 101
XI. Zukunft der Gültigkeitsprüfung: Primat des Initiativtexts, nicht der Begründung ... 102
XII. Warum das «Lehrbücher»-Urteil (BGE 139 I 292) nicht als Leitentscheid taugt ... 103

I. Ein initiativfreundliches Urteil, das im Ergebnis Zustimmung verdient

Die Volksinitiative «Grundrechte für Primaten», im Jahr 2017 im Kanton Basel-Stadt eingereicht, will den Grundrechtskatalog der Kantonsverfassung um das «Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit» ergänzen. Der baselstädtische Grosse Rat erklärte die Initiative auf Antrag des Regierungsrats wegen Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht für ungültig. Mit Urteil vom 15. Januar 2019 hiess das Appellationsgericht (als Verfassungsgericht) eine gegen die Ungültigerklärung gerichtete Beschwerde gut (VG 2018.1). Am 16. September 2020 bestätigte das Bundesgericht das kantonale Urteil (1C_105/2019; in diesem Heft S. 105 ff.).

Das öffentlich beratene Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung verdient im Ergebnis Zustimmung. Wie das Bundesgericht zutreffend festhält, sind die Kantone befugt, den Grundrechtsschutz über den bundesrechtlichen Standard hinaus auszuweiten – auch auf nichtmenschliche Primaten (E. 8.1). Dabei darf die Verwirklichung des Bundesrechts nicht vereitelt werden. Wie bereits das Basler Appellationsgericht überzeugend dargelegt hatte (VG 2018.1 E. 3.7), respektiert die «Primaten»-Initiative die Zivilrechtskompetenz des Bundes (Art. 122 BV) und die einschlägigen Bestimmungen des ZGB (E. 8.2–8.3). Die Volksinitiative kann zudem (und muss) in einer Weise ausgelegt werden, die mit den Vorgaben der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung in Einklang steht. Die bundesrechtskonforme Auslegung ergibt, dass «die geforderten Grundrechte private Forschungseinrichtungen sowie den [privatrechtlich] organisierten Basler Zoologischen Garten nicht bzw. jedenfalls nicht unmittelbar binden» können (E. 9.2; vgl. auch E. 8.3–8.4 sowie AppGer BS, VG 2018.1 E. 3.8 und 4).

Mit dem Urteil des Bundesgerichts ist der Weg frei für die Volksabstimmung über die «Primaten»-Initiative. Die baselstädtischen Stimmberechtigten werden zu entscheiden haben, ob ihr Kanton zu den Pionieren bei der Gewährleistung von Grundrechten für nichtmenschliche Lebewesen gehören soll (Überblick bei *Johan Rochel*, Des invités dans la Constitution cantonale?, in diesem Heft S. 67 ff.). Diese rechtspolitische Weichenstellung bleibt im vorliegenden Besprechungsaufsatz ausgeblendet (zur vorab symbolischen Bedeutung eines solchen Schritts siehe in diesem Heft S. 65 f.). Im Zentrum sollen hier vor allem methodische Aspekte des «Primaten»-Urteils stehen, namentlich dessen Verhältnis zum Urteil des Bundesgerichts vom 28. August 2013 betreffend die Thurgauer «Lehrbücher»-Initiative (BGE 139 I 292). Von jenem problematischen Präzedenzfall (Ziffer VI.) hat sich das Bundesgericht zwar nun erfreulicherweise distanziert (E. 9). Das Bundesgericht ist dabei allerdings in methodischer Hinsicht auf halbem Weg stehen geblieben (Ziffer X.). Dies ist der Rechtssicherheit abträglich. Diesem grundlegenden rechtsstaatlichen Anliegen sollte das Bundesgericht künftig besser Rechnung tragen (Ziffer XI.). Der dem Instrument der Volksinitiative inhärente Widerstreit zwischen juristischer und politischer Logik (Ziffer III.) macht dieses Anliegen noch dringlicher.

II. Unterschiedliche Schicksale zu viel versprechender Volksinitiativen

Im Urteil zur «Primaten»-Initiative verdichtet sich der soeben erwähnte Widerstreit in einem einprägsamen Satz (in E. 9.2) und in der daran anschliessenden Schlussfolgerung des Bundesgerichts (E. 10). Der Satz lautet: «Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten» (E. 9.2). Gemeint ist damit, dass die Begründung der Initiative auf dem Unterschriftenbogen den «Eindruck vermittelt, mit Annahme der Initiative würde der Schutz der im Kanton Basel-Stadt derzeit gehaltenen nichtmenschlichen Primaten unmittelbar verbessert» (E. 9.2). Dieses Versprechen kann die Initiative in der Tat nicht halten, dies aus zwei Gründen: erstens *de iure*, weil die geforderte kantonale Grundrechtsgarantie – infolge der bundesrechtlichen Begrenzungen (E. 8) – Private nicht zu binden vermag; zweitens *de facto*,