



Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt
als Verfassungsgericht
Kammer

EINGANG

23. Jan. 2019

ZENTRALER RECHTSDIENST

kek - DV
- ZRO

VG.2018.1

URTEIL

vom 15. Januar 2019

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, Dr. Claudius Gelzer, lic. iur. André Equey,
Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller, Dr. Carl Gustav Mez
und Gerichtsschreiber Dr. Urs Thönen

Beteiligte

Deborah **Ness**
Jungstrasse 1, 4056 Basel

Beschwerdeführende

Micha **Eichmann**
Jungstrasse 1, 4056 Basel

BLaw Meret **Rehmann**
Lothringerstrasse 87, 4056 Basel

alle vertreten durch Dr. Rita Jedelhauser, Advokatin,
Wartenbergstrasse 40, 4052 Basel

gegen

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel
vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement,
Spiegelgasse 6, 4001 Basel

Beschwerdegegner

Gegenstand

Beschwerde gegen einen Beschluss des Grossen Rates
vom 10. Januar 2018

betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative
„Grundrechte für Primaten“

Sachverhalt

Am 22. Juni 2016 wurde die kantonale Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“ im Kantonsblatt Nr. 47 (S. 1137) publiziert. Die Initiative verlangt folgende Ergänzung von § 11 Abs. 2 (Grundrechtsgarantien) der Kantonsverfassung:

„Diese Verfassung gewährleistet überdies:

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

Mit Verfügung vom 16. September 2017 stellte die Staatskanzlei fest, dass diese Initiative mit 3'080 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Mit Bericht Nr. 17.1389.01 vom 12. Dezember 2017 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative für rechtlich ungültig zu erklären. Diesem Antrag des Regierungsrats folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 10. Januar 2018 (publiziert im Kantonsblatt Nr. 4 vom 13. Januar 2018, S. 59).

Gegen diesen Beschluss haben Deborah Ness, Micha Eichmann und Meret Rehmann mit Eingaben vom 22. Januar und 9. Februar 2018 Beschwerde an das Verfassungsgericht erhoben und begründet. Mit ihrer Beschwerde beantragen sie die kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung des angefochtenen Grossratsbeschlusses. Es sei die Initiative „Grundrechte für Primaten“ für rechtlich zulässig zu erklären und dem Stimmvolk zu unterbreiten.

Mit Vernehmlassung vom 14. März 2018 beantragt das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) in Vertretung des Grossen Rates die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Dazu haben die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 4. Mai 2018 repliziert. Die Einzelheiten der Standpunkte ergeben sich, soweit sie für den Entscheid von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil ist anlässlich der Gerichtsberatung vom 15. Januar 2019 ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen, soweit er die Frage nicht direkt dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegt. Dieser Entscheid unterliegt gemäss § 116 Abs. 1 lit. b KV und § 16 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100) der Beschwerde an das Appellationsgericht als Verfassungsgericht. Zur Beschwerde legitimiert ist jede im Kanton stimmberechtigte Person (§ 16 Abs. 2 IRG, § 30m Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

[VRPG, SG 270.100]). Die Beschwerde ist binnen 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Entscheids des Grossen Rates im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden und innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, schriftlich und mit Anträgen zu begründen (§ 17 Abs. 1 IRG, § 30n VRPG). Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen in den §§ 30l ff. VRPG sinngemäss nach den Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren (§ 17 Abs. 3 IRG, § 30b VRPG; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 1.1).

1.2 Die drei beschwerdeführenden Personen wohnen allesamt im hiesigen Kanton und sind hier stimmberechtigt. Sie sind somit zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Sie haben ihre Beschwerde innert der gesetzlichen Fristen erhoben und begründet. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

1.3 Das Verfassungsgericht publiziert seinen Entscheid im Dispositiv unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt (§ 17 Abs. 4 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist frei. Zuständig zur Beurteilung der Verfassungsbeschwerde ist die Kammer des Appellationsgerichts als Verfassungsgericht (§ 91 Ziff. 5 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]). Das vorliegende Urteil ist in einer Gerichtsberatung ohne mündliche Verhandlung gefällt worden (§ 25 Abs. 3 i.V.m. § 30b VRPG).

2.

2.1 Streitgegenstand ist die rechtliche Gültigkeit der ausformulierten kantonalen Verfassungsinitiative „Grundrechte für Primaten“. Eine Initiative ist rechtlich zulässig, wenn sie mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist, sich nur mit einem Gegenstand befasst (Grundsatz der Einheit der Materie) und nichts Unmögliches verlangt (vgl. § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; BGE 143 I 129 E. 2.1 S. 132, 142 I 216 E. 3.1 S. 219 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 139 I 292 E. 5.4 S. 295). Eine Initiative verstösst gegen höherrangiges Recht, wenn sie verlangt, übergeordnetes Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2117).

Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist

der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138 mit Hinweisen; VGE VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1).

2.2 Bei der Auslegung eines Initiativtextes ist massgeblich, wie dieser von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 141 I 186 E. 5.3 S. 195 f. und 139 I 292 E. 7.2 S. 298). Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1 S. 298 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; vgl. BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 und 141 I 186 E. 5.3 S. 195 f.; VGE VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1). Der Wille der Initianten muss zumindest insoweit mitberücksichtigt werden, als das durch Auslegung ermittelte Verständnis der Initiative dem Grundanliegen der Initianten entsprechen bzw. mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar sein muss. Falls eine von den Initianten vorgetragene Begründung zumindest einem Grossteil der unterzeichnenden Stimmberechtigten bekannt gewesen ist, ist für die Bestimmung des Grundanliegens der Initiative massgebend, wie diese von den Unterzeichnenden unter Mitberücksichtigung der Begründung der Initianten vernünftigerweise hat verstanden werden dürfen. Die Gültigkeit der Initiative lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der ihrem Grundanliegen nicht mehr entspricht (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.4 und E. 7.2.5 S. 299 f. sowie E. 7.5.2 S. 302; vgl. ferner BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 f.; BGer 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.3; mit gewissen Präzisierungen zustimmend ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2016, S. 63 ff.; kritisch zu BGE 139 I 292 BISAZ, in: AJP 2014, S. 248 ff.; ferner TSCHANNEN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in: ZBJV 2014, S. 777, 830 f.).

Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinn auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und

129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: ZBI 2017, S. 299, 308 f.). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden („in dubio pro populo“, BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 und 111 Ia 292 E. 3c/cc S. 299 f. mit Hinweisen; kritisch zu diesem Grundsatz: UEBERSAX, Ist der Grundsatz „in dubio pro populo“ noch zeitgemäss?, in: ZBI 2018, S. 325 f.). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringstmögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 S. 219 f. und 143 I 129 E. 2.2 S. 132; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1).

3.

Strittig ist unter den Parteien zunächst, ob das Bundesrecht es grundsätzlich zulasse, Tieren Grundrechte zu verleihen.

3.1 Der Regierungsrat hat diesbezüglich in seinem Bericht vom 12. Dezember 2017 unter Verweis auf die oben referierten Grundsätze erwogen, die vorliegende Initiative fordere, dass nichtmenschliche Primaten grundrechtlichen Schutz erhielten. Gemäss dem Wortlaut des Initiativtitels, der den Begriff „Grundrechte“ explizit verwende, und dem Wortlaut des formulierten Verfassungstextes solle die Verfassung nichtmenschlichen Primaten ein „[Grund-]Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit“ gewährleisten (für Menschen vgl. § 11 Abs. 1 lit. a und b KV, Art. 10 Abs. 1 und 2 BV). Dementsprechend solle die geforderte Regelung neben den übrigen kantonalen Grundrechten in § 11 KV mit dem Titel „Grundrechtsgarantien“ verankert werden und den einzelnen nichtmenschlichen Primaten einen von der Verfassung gewährleisteten grundlegenden, unmittelbaren Rechtsanspruch gegenüber dem Staat verschaffen. Die Initiantinnen und Initianten verstünden die Initiative gemäss der Begründung der Initiative auf dem Unterschriftenbogen und ihrem Positionspapier nicht als mittelbaren Grundrechtsschutz durch auf Gesetzesstufe zu konkretisierende Tierschutzmassnahmen, sondern möchten ihnen als Rechtssubjekte eigentliche Rechte verleihen (Sentience Politics, Grundrechte für Primaten, Positionspapier, April 2016). Die Initiative anders auszulegen, würde einer Irreführung der Stimmbevölkerung gleichkommen. Da Tieren aber weder Rechtspersönlichkeit noch Rechtsfähigkeit zukämen, seien sie keine Rechtssubjekte, sondern eine besondere Kategorie von Rechtsobjekten, wie sie in Art. 641a Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) umschrieben werde. Der kontinentaleuropäischen Rechtsüberzeugung folgend gälten in der schweizerischen Rechtsordnung in erster Linie die natürlichen Personen (Menschen) als Rechtssubjekte. Darüber hinaus seien

juristische Personen rechtsfähig. Die Bestimmungen des ZGB zur Rechtsfähigkeit seien weit zu verstehen und bezögen sich auch auf das öffentliche Recht und auf die gesamte Rechtsordnung unter Einschluss des kantonalen Rechts. Kantonale Grundrechte könnten – so der Regierungsrat – zwar einen weitergehenden Schutz bieten als jene des Bundes; sie dürften aber nicht an Tiere verliehen werden, da diese aufgrund ihres rechtlichen Status als Rechtsobjekte von Bundesrechts wegen als Träger von Rechten ausgeschlossen seien. Der Kanton könne darüber hinaus auch nicht selbstständig einen neuen rechtlichen Status mit Rechtspersönlichkeit für Tiere schaffen oder Tiere als Rechtssubjekte behandeln, da Art. 122 BV dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Zivilrechts verleihe. Kantonale Grundrechte für nichtmenschliche Primaten seien demnach nicht bundesrechtskonform.

3.2 Dem halten die Beschwerdeführenden mit ihrer Beschwerdebegründung entgegen, dass die Bundesverfassung selbst keine abschliessende Regelung der Rechtsfähigkeit enthalte und die Kantone nicht daran hindere, nichtmenschliche Primaten als Trägerinnen und Träger kantonalen öffentlicher Rechte anzuerkennen. Vielmehr werde mit Art. 120 Abs. 2 BV die Würde der Kreatur geschützt, wobei nichtmenschlichen Primaten gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgrund ihrer Nähe zum Menschen eine besondere Schutzwürdigkeit zukomme. Entgegen der Auffassung des Regierungsrates erstrecke sich die Regelung der Rechtsfähigkeit des ZGB nicht auf die Rechtsfähigkeit im öffentlichen Recht. Die Zivilrechtskompetenz des Bundes gemäss Art. 122 BV beziehe sich auf den eigentlichen Privatrechtsverkehr. Entsprechend regelten Art. 11 und 53 ZGB, dass alle Menschen und juristische Personen als gleichberechtigte Rechtsträgerinnen und Rechtsträger am privatrechtlichen Rechtsverkehr teilnehmen könnten. Die gemäss der Initiative den nichtmenschlichen Primaten im Kanton Basel-Stadt zuzuerkennende Rechtsfähigkeit sei demgegenüber eine vom ZGB strukturell verschiedene Rechtsfähigkeit. Sie sei öffentlich-rechtlicher Natur, regle das Verhältnis der Primaten gegenüber dem Staat bzw. gegenüber dem Kanton und ziele keineswegs darauf ab, den Primaten die Teilnahme am privatrechtlichen Rechtsverkehr (als Vertragsparteien, Erben oder Geschädigte) zu ermöglichen. Sie beschränke zudem die Rechtsfähigkeit nichtmenschlicher Primaten auf die Trägerschaft von kantonalen öffentlichen Rechten, welche ihre elementarsten Interessen am Leben und an der geistigen und physischen Unversehrtheit gegenüber dem Kanton schützten. Daher erweise sich auch der Verweis auf den Objektstatus von Tieren gemäss Art. 641a Abs. 1 ZGB als unbegründet.

3.3 Die Initiative will einen grundrechtlichen Schutz des Lebens und der körperlichen und geistigen Unversehrtheit von nichtmenschlichen Primaten einführen. Dieses Recht soll als kantonale Garantie in § 11 Abs. 2 KV neben dem bisherigen Recht der Eltern auf familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder (lit. a) und dem Petitionsrecht (lit. b) aufgenommen werden.

Zuzustimmen ist dem Regierungsrat insoweit, als es vorliegend nicht um die Schaffung einer „tierlichen Person“ als Rechtssubjekt des Zivilrechts neben den bestehenden natürlichen und juristischen Personen gehen kann (vgl. Art. 641a ZGB, BBI 2002 S. 4164, 4168; WIEGAND, in: Basler Kommentar ZGB II, 5. Auflage 2015, Art. 641a N 4; STUCKI, Grundrechte für Tiere, Baden-Baden 2016, S. 301 ff.; *dieselbe*, Die „tierliche Person“ als Tertium datur, in: Ammann et al., Würde der Kreatur, ethische und rechtliche Beiträge zu einem umstrittenen Konzept, Zürich 2015, S. 287, 288 f.). Eine solche Änderung müsste auf Bundesebene angeregt werden.

Vorliegend geht es demgegenüber um die Klärung der Frage, ob die von den Initianten vorgeschlagene Rechtsentwicklung auf kantonaler Ebene möglich ist.

3.4 Bundesrechtswidrig ist eine Bestimmung namentlich dann, wenn der Kanton sich Regelungsbefugnisse anmasst, die ausschliesslich dem Bund zustehen. Handelt der Kanton indessen innerhalb seiner verfassungsrechtlichen Autonomie, liegt keine Bundesrechtswidrigkeit vor. Nach Art. 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Mit dieser Bestimmung wird ausgedrückt, dass die Kantone zwar keine Völkerrechtssubjekte sind, sie sich aber doch durch fundamentale staatliche Attribute auszeichnen, etwa indem sie eigenständige Hoheitsgewalt ausüben. Es kommt damit auch zum Ausdruck, „dass die Schweiz von unten nach oben aufgebaut ist“ (SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 3. Auflage 2014, Art. 3 N 8). Entsprechend dieser eidgenössischen, auf einem Zusammenschluss von autonomen Gliedstaaten beruhenden Staatskonzeption kommt den Kantonen Organisations- und Verfassungshoheit zu. Dies kommt etwa zum Ausdruck, wenn die Kantonsverfassung das „Volk“ als Verfassungsgeber (Präambel) und als Ausgangsgrösse der kantonalen Staatsgewalt (§ 1 Abs. 2 KV) bezeichnet. In Übereinstimmung mit den erwähnten föderalistischen Grundsätzen des Bundesstaates wird die Staatsgewalt des Kantons Basel-Stadt demnach nicht vom Bund (von „oben“), sondern vom Kantonsvolk (von „unten“) abgeleitet (BIAGGINI, in: Basler Kommentar BV [BSK], Basel 2015, Art. 3 N 21).

Einschränkungen der kantonalen Autonomie ergeben sich durch Aufgabenzuweisungen in der Bundesverfassung (Art. 42 BV). Es handelt sich dabei um „begrenzte Einzelermächtigungen“, die zwingend in der Bundesverfassung auszuweisen sind. Alle Aufgaben und Zuständigkeiten, die nicht dem Bund zugewiesen sind, verbleiben bei den Kantonen (sog. subsidiäre Generalklausel). Mit diesem Verfassungsvorbehalt für Bundesaufgaben wird die gliedstaatliche Autonomie geschützt (BIAGGINI, BSK, Art. 3 N 6, 14 f. und Art. 42 N 10; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016, N 1052).

3.5 Von den Aufgabenzuweisungen der BV, die den Bund zur Gesetzgebung in bestimmten Sachbereichen ermächtigen, sind die Grundrechte zu unterscheiden, die

primär den Einzelnen in seinem Verhältnis gegenüber dem Staat und seinen Organen schützen. Sowohl der Bund als auch die Kantone dürfen Grundrechte verleihen. Dabei müssen die Kantone die Mindestgarantien des übergeordneten Rechts (BV, EMRK) einhalten, dürfen aber auch weitergehende Grundrechte gewährleisten. Die Befugnis der Kantone, mit eigenen Grundrechtsgarantien über jene der Bundesverfassung hinauszugehen, ist unbestritten (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1451 f.; BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, N 437 ff.; BIAGGINI, BSK, Art. 49 N 13, HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 231, 1184). Sie ergibt sich aus der Eigenstaatlichkeit und der Verfassungshoheit der Kantone (KÄGI-DIENER, Grundrechtsschutz durch die Kantone, in: Thürer et al. [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001; § 53 N 19, AUER, a.a.O., N 1446). Allerdings dürfen die Kantone bei der Gewährung weitergehender Grundrechte das Bundesrecht nicht verletzen (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016, N 1038).

3.6 Die erwähnten Schranken der Freiheit, kantonale Grundrechte zu schaffen, sind in der Bundesverfassung angelegt: Darin ist zum einen vorgegeben, dass Bundesrecht „entgegenstehendem“ kantonalem Recht vorgeht (Vorrang des Bundesrechts, Art. 49 Abs. 1 BV). Zum anderen wird für die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund ausdrücklich vorausgesetzt, dass sie dem Bundesrecht „nicht widersprechen“ (Art. 51 Abs. 2 BV).

Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts gemäss Art. 49 BV kann mit einer kantonalen Initiative nicht ausgehebelt werden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden sind die Kantone aufgrund ihrer Freiheit, eigene Grundrechte zu schaffen, nicht dazu ermächtigt, diese als Instrument für Eingriffe in Sachbereiche einzusetzen, die durch den Bund abschliessend geregelt sind. Kompetenzmässig erlassenes Bundesrecht aller Stufen geniesst grundsätzlich Vorrang gegenüber dem kantonalen Recht (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1179; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., N 749, 1038); und auch Kantonsverfassungen dürfen daher dem Bundesrecht nicht widersprechen (Art. 51 Abs. 2 BV; BELSER/MASSÜGER, in: Basler Kommentar BV, Art. 51 N 44; RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 51 N 15).

Soweit das kantonale Recht jedoch dem Bundesrecht nicht „entgegensteht“ oder ihm „widerspricht“, ist es mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Davon ist auszugehen, wenn das kantonale Recht ausserhalb der Bundeszuständigkeiten Wirkungen entfaltet oder Sachbereiche erfasst, die durch das Bundesrecht nicht abschliessend geregelt sind. Wenn eine bundesrechtliche Regelung betroffen ist, bedarf es stets der Auslegung, ob ihr abschliessender Charakter zukommt und ob die kantonale Norm dem Bundesrecht widerspricht, gegen dessen Sinn und Geist verstösst oder seinen Zweck beeinträchtigt (BIAGGINI, BSK, Art. 49 N 15 und 19 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Zeitigen also die mit der Initiative vorgeschlagenen Grundrechte zulässige Wirkungen, die ausserhalb der Bundeszuständigkeiten liegen oder an-

derweitig nicht mit Bundesrecht im Widerspruch stehen, so ist die Initiative nach der Rechtsprechung nicht klarerweise unzulässig, sondern als gültig anzusehen. Solange die zulässigen Wirkungen mit dem Grundanliegen der Initiative übereinstimmen, bleibt diese gültig (hiervor E. 2.2). Ergeben sich Widersprüche mit dem Bundesrecht, führt dies nicht zwingend zur Ungültigkeitserklärung der Initiative, wenn diese mit einer bundesrechtskonformen Auslegung ausgeräumt werden können (BIAGGINI, BSK, Art. 49 N 16). Solange Anwendungsbereiche bestehen, in denen die kantonalen Grundrechte ohne Konflikt mit dem Bundesrecht angewandt werden können und die zulässige Anwendung noch mit dem Grundanliegen der Initiative übereinstimmt, erweist sich die Vorlage als gültig und ist sie der Volksabstimmung zu unterstellen.

3.7 Was zunächst die Zivilrechtskompetenz des Bundes angeht, so lässt sich diese kaum einer Fortbildung der kantonalen Grundrechte entgegenstellen.

3.7.1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts ist Sache des Bundes (Art. 122 Abs. 1 BV), welcher diese Kompetenz mit dem Erlass von ZGB und OR sowie den weiteren privatrechtlichen Erlassen erschöpfend genutzt hat, so dass für kantonales Zivilrecht ausserhalb des delegierten Regelungsbereichs von Art. 5 Abs. 1 ZGB kein Raum mehr besteht. Die Autonomie zur Schaffung kantonaler Grundrechte darf also nicht dazu genutzt werden, abweichende Privatrechtsregelungen zu treffen (GÖKSU, in: Basler Kommentar BV, Art. 122 N 3 f., 6; LEUENBERGER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 122 N 4; vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1189 f.). Immerhin hält das ZGB aber auch ausdrücklich fest, dass Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt werden (Art. 6 Abs. 1 ZGB). Es handelt sich dabei um einen sog. unechten Vorbehalt, der (deklaratorisch) an die Begrenzung der Zivilrechtskompetenz erinnern soll. Die Kantone bleiben demnach zuständig, im öffentlich-rechtlichen Bereich zu legislieren (HÜRLIMANN-KAUP/SCHMID, Einleitungsartikel des ZGB und Personenrecht, 3. Auflage, Zürich 2016, N 415). Derselbe Gedanke kommt auch in der Bestimmung von Art. 59 Abs. 1 ZGB zum Ausdruck, die bezüglich kantonalen öffentlich-rechtlicher und kirchlicher juristischer Personen an die Grenze des Bundeszivilrechts erinnert. Auch diesem Vorbehalt kommt deklaratorische Bedeutung zu (HÜRLIMANN-KAUP/SCHMID, a.a.O., N 1156; BGE 104 Ia 440 E. 4c S. 445).

3.7.2 Die Beschwerdeführenden wenden sich zu Recht gegen eine Überdehnung der Zivilrechtskompetenz, soweit der Regierungsrat aus ihr eine Sperre für die Rechtsverleihung an Primaten im kantonalen öffentlichen Recht ableiten will. Nach zutreffendem Hinweis der Beschwerdeführenden bietet die Zivilrechtskompetenz des Bundes die Grundlage für Bundesnormen, die „typisch privatrechtliche Ziele verfolgen und herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich gehören, insbesondere, wenn sie die Voraussetzungen für einen funktionierenden Privatrechtsverkehr schaffen oder wiederherstellen“ (BBI 1989 III S. 169, 219; BIAGGINI, Orell Füssli Kommentar BV [OFK], 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 122 N 3). Aus dem Bundeszivilrecht kann

demnach keine unbegrenzte Sperre für die Verleihung subjektiver kantonaler Rechte abgeleitet werden. Da Grundrechte primär im „vertikalen“ Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat und seinen Organen wirken, das Privatrecht aber das „horizontale“ Verhältnis, das heisst die Trägerschaft privater Rechte unter Personen des Privatrechts, betrifft, ist es folgerichtig, dass die Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen (vertikales Verhältnis) durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt werden. Die vom Regierungsrat zitierten Literaturstellen stehen dieser Grenzziehung nicht entgegen. Sie weisen zwar auf die grundlegende Bedeutung der Rechtsfähigkeit hin, ohne aber die Alleingeltung der Regelung des ZGB für ausserhalb des Privatrechts liegende Rechtsverhältnisse zu beanspruchen (vgl. BIGLER-EGGENBERGER/FANKHAUSER, in: Basler Kommentar ZGB I, 5. Auflage 2014, Vorbemerkungen zu Art. 11-21 N 3 sowie Art. 11 N 4). Demnach kommt dem Personenkonzept des ZGB ausserhalb des Bundeszivilrechts jedenfalls nicht der Charakter eines Numerus clausus zu.

3.7.3 Dass es sich bei der inhaltlichen Umschreibung des Kreises der Berechtigten um einen normativen und daher gestaltbaren Entscheid handelt, zeigt etwa das Beispiel der Parteifähigkeit im Zivilprozess. Nach Art. 66 der Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) kann in einem Prozess nicht nur Partei sein, wer rechtsfähig ist, sondern auch, wen der Gesetzgeber unabhängig von der Rechtsfähigkeit als parteifähig bezeichnet (BBI 2006 S. 7221, 7279). So besteht für die Geltendmachung bestimmter Ansprüche eine begrenzte Parteifähigkeit für Personenmehrheiten und Vermögensmassen ohne Rechtspersönlichkeit im Sinne von Art. 11 oder 53 ZGB. Dies gilt etwa für die Kollektiv- und Kommanditgesellschaft sowie die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen, die Stockwerkeigentümergeinschaft, die Gläubigergemeinschaft bei Anleiheobligationen, die Liquidationsmasse im Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung, die Konkursmasse, den ungeteilten Nachlass und für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen ohne juristische Persönlichkeit (STAEHELIN/SCHWEIZER, in: Sutter-Somm et al., ZPO Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2016, Art. 66 N 18 ff.). Die fehlende Rechtsfähigkeit gemäss ZGB steht hier einer Ausdehnung der Parteifähigkeit nicht entgegen. Die gleiche Gestaltungsfreiheit muss den Kantonen zustehen, wenn sie innerhalb ihrer Zuständigkeiten Rechte verleihen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zivilrechtskompetenz des Bundes einer Rechtsfortbildung ausserhalb des Privatrechtsbereichs nicht entgegensteht, so dass die Kantone den Kreis der Grundrechtsträger über die anthropologische Schranke hinaus erweitern können, soweit sie damit nicht in den Privatrechtsverkehr eingreifen.

3.8 Weiter ist zu prüfen, ob die Initiative mit dem übergeordneten Recht im Bereich des Tierschutzes vereinbar ist.

3.8.1 Für Vorschriften über den Tierschutz und insbesondere die Tierhaltung und Tierversuche verfügt der Bund gemäss Art. 80 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a und b BV eine umfassende Rechtssetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (SCHÄRMELI/GRIFFEL, in: Basler Kommentar BV, Art. 80 N 17; ERRASS, in: St. Galler Kommentar, Art. 80 N 13; BIAGGINI, OFK, Art. 80 N 4). Das gestützt darauf ergangene Bundesrecht hat abschliessenden Charakter, so dass den Kantonen in diesem Bereich – abgesehen von der Ausführungsgesetzgebung und sicherheitspolizeilichen Anliegen – kaum ein Regelungsspielraum verbleibt (BOLLIGER/RICHNER/RÜTTIMANN, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, Zürich 2011, S. 93; FLEINER, Das Tier in der Bundesverfassung, in: Goetschel [Hrsg.], Recht und Tierschutz, Bern 1993, S. 9, 13; GOETSCHEL/BOLLIGER, Das Tier im Recht, Zürich 2003, S. 98 f.; vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1084). Diese Kompetenzlage entbindet jedoch nicht davon, durch Auslegung zu ermitteln, ob Raum für kantonale Regelungen besteht und ob diese mit dem Bundesrecht überhaupt im Widerspruch stehen (hiervor E. 3.6).

Das Tierschutzrecht des Bundes verzichtet auf einen Lebensschutz der Tiere (SCHÄRMELI/GRIFFEL, a.a.O., N 35, 43), hat aber immerhin das „weltweit bislang einzigartige“ Verfassungsprinzip der Würde der Kreatur hervorgebracht (SCHÄRMELI/GRIFFEL, a.a.O., N 41). Dieses hat mit der Regelung der Gentechnologie im Ausserhumanbereich in die Verfassung Eingang gefunden (Art. 120 Abs. 2 BV), wirkt aber über diesen Sachbereich hinaus, so dass es auch für die bundesrechtliche Zulässigkeit von Tierversuchen bedeutsam ist (BGE 135 II 384 E. 3.1 S. 391 f.; BGer 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 2.1; SCHWEIZER/ERRASS, in: St. Galler Kommentar, Art. 120 N 118; WALDMANN, in: Basler Kommentar BV, Art. 120 N 17; STUCKI, Grundrechte, a.a.O., S. 92 ff.; *dieselbe*, tierliche Person, a.a.O., S. 290 f.; BIAGGINI, OFK, a.a.O., Art. 80 N 4; TSCHENTSCHER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2009 und 2010 in: ZBJV 146/2010, S. 937, 977 ff.). Die Würde der Kreatur und „die besondere Nähe der nichtmenschlichen Primaten zum Menschen“ sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Interessenabwägung nach dem Tierschutzgesetz (TSchG, SR 455) zu berücksichtigen. Nichtmenschliche Primaten unterstehen aber weiterhin der Tierschutzgesetzgebung, die gerade auch vermeiden will, dass das Tier bei Tierversuchen als reines Objekt unnötig nicht zu verantwortende Qualen erduldet (BGE 135 II 405 E. 4.3.4; 135 II 384 E. 4.6; vgl. ERRASS, 20 Jahre Würde der Kreatur, in: ZBJV 2013, S. 187, 217 f.). Vor diesem Hintergrund hat der Bund mit dem Tierschutzgesetz seine Kompetenz im Bereich der Wahrung von Leben und Unversehrtheit von Primaten umfassend ausgeschöpft, jedenfalls soweit es den privaten Umgang mit nichtmenschlichen Primaten betrifft.

3.8.2 Es ist offensichtlich, dass die vorliegende Initiative auf eine Verschärfung des Tierschutzes abzielt. So wird im Positionspapier der Initianten ausgeführt, dass das heutige Tierschutzrecht in Bezug auf nichtmenschliche Primaten „ungenügend“ sei

(S. 3), weshalb deren Interessen mittels Grundrechten zu schützen seien. Dies sei „im Vergleich zum bestehenden Tierschutzgesetz“ vorteilhaft (S. 7). Die Vorlage vermittele einen rechtlichen Schutz, der über das Tierschutzgesetz hinausgehe (S. 13). Nach diesen Ausführungen verfolgt die Initiative den Zweck, den Tierschutz für eine bestimmte Gruppe von Tieren zu verbessern. Als Instrument dafür wird die Einführung von kantonalen Grundrechten vorgeschlagen. Die Tierhaltung und Tierversuche sind jedoch bundesrechtlich geregelte Gegenstände (Art. 6 ff. und Art. 17 ff. TSchG). Wenn also die Anwendung kantonalen Grundrechte dazu führt, dass Privatpersonen in ihrem Umgang mit Tieren strengeren Regeln unterworfen werden, liegt ein unzulässiger Widerspruch zum Bundesrecht vor.

Wenn die Initianten geltend machen, ihr Anliegen sei von der bundesrechtlichen Tierschutzgesetzgebung zu unterscheiden, so verwechseln sie den verfolgten Zweck mit dem gewählten Mittel. Auch nichtmenschliche Primaten sind Tiere, die der bundesrechtlichen Tierschutzgesetzgebung unterstehen (Art. 2 Abs. 1 TSchG; BGE 135 II 384, 135 II 405). Diese Sachzuordnung hat der kantonale Verfassungsgeber zu respektieren, wenn er neue Grundrechte konzipiert. Entsprechend beschränkt sich der Regelungsspielraum der Initianten im Wesentlichen auf das kantonseigene Handeln, wie im Folgenden auszuführen ist. Für alle übrigen Bestrebungen zur Verbesserung des Tierschutzes zugunsten nichtmenschlicher Primaten müssen die Initianten auf den Weg der Bundesgesetzgebung verwiesen werden.

3.8.3 Das Bundestierschutzrecht bindet hinsichtlich des Umgangs mit Tieren auch staatliche Organe. Dies hindert die Kantone jedoch nicht, für das Handeln ihrer eigenen Organe den Tierschutz weiter auszubauen. Solange sie die Erfordernisse des Bundestierschutzes erfüllen, ist nicht ersichtlich, weshalb ein weitergehender Tierschutz durch die kantonalen Organe einen Konflikt mit dem Bundesrecht herbeiführen sollte. Gleich wie ein Privater, der weitere, über den gesetzlichen Standard hinausgehende Tierschutzmassnahmen treffen darf, kann der Kanton in Bezug auf seine eigenen Organe einen strengeren Tierschutz einführen. Solange diese Wirkung auf das Handeln der eigenen Kantonsorgane beschränkt bleibt, bewegt sich der Kanton im Rahmen seiner Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Insoweit liegt eigenes Organisationsrecht vor, welches dem Bundesrecht nicht entgegensteht; es ergibt sich also kein Konflikt, der eine Bundesrechtswidrigkeit begründen würde. Ob diese kantonale Selbstbeschränkung sinnvoll ist, ist keine Frage der rechtlichen Zulässigkeit, die gerichtlich geklärt werden könnte. Es handelt sich um eine politische Frage, die in der Volksabstimmung zu beantworten ist.

3.9 Nach dem Gesagten steht es den Kantonen grundsätzlich zu, nichtmenschlichen Primaten ein als Abwehrrecht gegenüber dem Staat wirkendes Grundrecht einzuräumen, sofern dieses den Vorrang des Bundesrechts wahrt. Änderungen des Tierschutzes zugunsten von Primaten sind nur soweit zulässig, als sie den Kanton selber und seine Organe binden. Gegenüber den anderen Rechtsunterworfenen ist

die Anwendung der Primatengrundrechte nicht gestattet, wenn sie zu Abweichungen vom Tierschutzrecht des Bundes führt.

4.

Nach dem Gesagten ist die Initiative mit höherem Recht vereinbar; sie erleidet jedoch bei verfassungskonformer Auslegung gewisse Einschränkungen, auf die im Folgenden einzugehen ist.

4.1 Mit dem Regierungsrat ist darauf zu verweisen, dass heute nach der schweizerischen Rechtsordnung und „der gesamten kontinental-europäischen Rechtsüberzeugung“ keine anderen Lebewesen ausser dem Menschen als rechtsfähig gelten. Entsprechend wäre die Einführung von Primatengrundrechten eine rechtliche Innovation. Die bisherige Grundrechtsdogmatik beruht auf der Grundlage, dass die Grundrechte jeweils zugunsten von Menschen (natürlichen Personen) und, soweit sie sich dazu eignen, zugunsten von juristischen Personen garantiert werden. Die ganze Grundrechtslehre beruht auf einer anthropologischen Konzeption (J.P. MÜLLER, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 1 f.; SALADIN, Grundrechte im Wandel, Bern 1970, S. 428 ff.; J.P. MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 39 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 289 ff.). Dies steht der Einführung von Grundrechten für andere Lebewesen zwar nicht entgegen. Es wird aber zu klären sein, wie weit die veränderten Grundlagen eine Anwendung der allgemeinen Grundrechtslehren zulassen.

Ähnlich verhält es sich mit den Garantien der „Menschenwürde (Art. 7 BV) und der Rechtsgleichheit, wonach „alle Menschen“ vor dem Gesetz gleich sind (Art. 8 Abs. 1 BV), auf die sich im vorliegenden Verfahren beide Parteien berufen. Sie erstrecken sich gemäss dem Wortlaut und dem einhelligen bisherigen Verständnis auf den Menschen, so dass über die Speziesgrenzen nichts daraus abgeleitet und auch keine Gleichbehandlung verlangt werden kann.

4.2 Die eingeschränkte Tragweite der Primatengrundrechte ist auch bei der Diskussion rund um eine weitere Grundrechtsverwirklichung im Sinne von Art. 35 BV zu beachten.

4.2.1 Der Umfang der beschriebenen kantonalen Selbstbindung, soweit mit der Initiative der Tierschutz verschärft wird, müsste unter analoger Berücksichtigung von Art. 35 Abs. 2 BV festgelegt werden, wonach an die Grundrechte gebunden und zum Beitrag ihrer Verwirklichung verpflichtet ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt. Wie erwähnt ist die Initiative bloss für das kantonseigene Handeln bindend. Sie bezieht sich gerade nicht auf die im Positionspapier der Initianten (S. 2, 9 f.) genannten schweizerischen Haltungen von Primaten „entweder in Zoos oder in Käfigen privater Unternehmen“. Der Basler Zoologische Garten wird von einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft betrieben, in deren Bindung an den bundesrechtlichen Tierschutz der

Kanton nicht eingreifen darf. Effektiv wirksam wäre das Grundrecht nur für jene Primaten, die einen Umgang oder eine Haltung durch Kantonsorgane erfahren.

Gebunden wären neben dem Kanton und seinen Gemeinden seine öffentlich-rechtlichen Anstalten wie etwa die öffentlichen Spitäler und wohl auch die Universität. Diese ist als bikantonale Einrichtung (§ 1 Abs. 2 des Universitätsvertrages, SG 442.400) zwar nicht ausschliesslich dem Kanton Basel-Stadt zuzuordnen. Aufgrund ihres Sitzes in Basel-Stadt und der Anwendbarkeit des baselstädtischen Rechts (§ 1 Abs. 5 i.V. mit § 43 Universitätsvertrag) müsste sich die Universität voraussichtlich den strengeren Regeln unterziehen, wobei eine Abwägung mit der Forschungsfreiheit (Art. 20 BV) vorzunehmen wäre. Die Universität hält heute gemäss dem Bericht der Regierungsrats (S. 7 f.) zwar keine Primaten; es sei aber jederzeit möglich, dass wieder ein Bedarf an der Forschung an Primaten entstünde. Die Einführung eines Grundrechts nichtmenschlicher Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit ist daher geeignet, den genannten Organen des Kantons selber über das Tierschutzrecht des Bundes hinausgehende Schranken im eigenen Umgang mit diesen Tieren aufzuerlegen.

4.2.2 Zurückhaltung ist indessen gegenüber Bundesbetrieben mit Sitz im Kanton Basel-Stadt angezeigt. Zwar soll sich der Bund und seine Betriebe wenn immer möglich an das kantonale Recht des Sitzkantons halten (Einordnungsgebot); die Kantone dürfen die Bundesaufgaben aber nicht verhindern oder übermässig erschweren (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., N 775; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil, Basel 1976, Nr. 19, S. 125; RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 19, S. 53 f.). Es ist damit zu rechnen, dass die Anwendung der Primatengrundrechte als „übermässige“ Erschwerung der Aufgaben eines Bundesbetriebs eingestuft würde, soweit sich daraus Einschränkungen für die Forschung mit Tieren ergeben (Tierversuche, vgl. Art. 22 Abs. 1 und Art. 16 ff. TSchG). Wenn der Bund seine eigenen Betriebe – analog zum vorgeschlagenen Handeln des Kantons Basel-Stadt – auf einen verschärften Tier- bzw. Primatenschutz verpflichten will, ist dies primär seine eigene Aufgabe.

4.2.3 Gemäss Art. 35 Abs. 3 BV sorgen die Behörden dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden (Abs. 3). Eine analoge Anwendung dieser Vorschrift auf kantonale Grundrechte könnte nur dann zu einem Gesetzgebungsauftrag zum Schutz des Lebens und der Unversehrtheit von nichtmenschlichen Primaten mit Wirkung gegenüber Privaten führen, wenn dem Kanton im Bereich des Tierschutzes eine Gesetzgebungskompetenz zukäme. Dies wird vom Regierungsrat (Bericht, S. 6) zu Recht bestritten. Regelungen über den Tierschutz fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Änderungen des Tierschutzes, die über die Verpflichtung der kantonseigenen Stellen hinausgehen, müssen mit der Revision des Tierschutzgesetzes und der zugehörigen Erlasse (namentlich der Tier-

schutzverordnung, SR 455.1) umgesetzt werden. Es bleibt in diesem Bereich wenig Raum für kantonales Recht (hiervor E. 3.8.1). Die Anwendbarkeit des Bundesrechts auf nichtmenschliche Primaten ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 TSchG und liegt im Übrigen auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Tierversuchen mit nichtmenschlichen Primaten zugrunde, auf die sich die Beschwerdeführenden in anderem Zusammenhang berufen (BGE 135 II 405, 135 II 384). Das Bundestierschutzrecht erstreckt sich auf die Frage der Wahrung von Leben und Unversehrtheit nichtmenschlicher Primaten im privatrechtlichen Bereich. Der Kanton könnte den Tierschutz (und damit den Schutz nichtmenschlicher Primaten) im Bereich der privaten Haltung und des privaten Umgangs mit Tieren auch im Falle einer Annahme der Initiative nicht erweitern. Die grundrechtliche Schutzpflicht wäre aber immerhin im Rahmen der ausführenden Gesetzgebung für den kantonseigenen Bereich wirksam.

Zusammenfassend wäre der grundrechtliche Anspruch von nichtmenschlichen Primaten gegenüber dem Kanton, nicht aber gegenüber natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts (private Forschung) oder gegenüber dem Zoologischen Garten (als privatrechtliche AG) anwendbar.

4.3 Nichtmenschlichen Primaten bedürfen schliesslich einer rechtlichen Vertretung, damit die vorgeschlagenen Grundrechte praktisch durchgesetzt werden können. Im Falle einer Annahme der Initiative müsste der Kanton hierzu gesetzliche Regelungen erlassen, wie es von den Initianten vertreten wird (Positionspapier, S. 10). Zu denken wäre etwa an einen speziellen Beauftragten beim Veterinäramt oder der KESB, eine Ombudsfrau oder einen eigenständigen Primatenbeistand. Denkbar wäre weiter ein Verbandsbeschwerderecht oder sonstige Formen einer fiduziarischen Rechtswahrung bis hin zur Frage der (wohl nicht gegebenen) Anwendbarkeit einer Geschäftsführung ohne Auftrag. Auch die Vertretungslösung würde sich wiederum auf kantonale Zuständigkeiten beschränken, wobei die Kantone in den Schranken des Bundesrechts über eine Gestaltungsfreiheit verfügen (vgl. BGer 6B_1060/2017 vom 14. Juni 2018 E. 2).

4.4 Der Initiative kommt nach dem Gesagten eine bloss eingeschränkte Bedeutung zu. Falls nur ein Teil einer Initiative rechtlich unzulässig ist, gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine blosser Teilungültigerklärung, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f., 125 I 21 E. 7b S. 44; VGE VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.2). Diese Frage stellt sich nicht nur, wenn die Initiative teilweise ungültig erklärt wird und einzelne Textpassagen gestrichen werden. Sie stellt sich auch in Fällen wie

dem vorliegenden, in denen keine Teilungültigerklärung erfolgt, die Initiative aber durch verfassungskonforme Auslegung in ihrer Tragweite eingeschränkt wird.

Es stellt sich daher die Frage, ob die Unterzeichnenden die Initiative auch im Bewusstsein dieser Einschränkung unterzeichnet hätten. Zwar ist der Anwendungsbereich der Initiative mit der Bindung kantonseigener Organe deutlich kleiner als angenommen; innerhalb dieses Anwendungsbereichs erweist sich das Anliegen des verstärkten Schutzes von Primaten aber als umsetzbar. Weiter war für die Unterzeichnenden von Anfang an erkennbar, dass die Initiative den Primaten eigentliche „Grundrechtsgarantien“ einräumen will. An diesem Hauptziel hat sich trotz der eingeschränkten Tragweite der vorgeschlagenen Grundrechte nichts geändert.

Mit der Subjektivierung von Tierrechten wird eine grundlegend neue Rechtsentwicklung zur Diskussion gestellt, der eine beträchtliche symbolische Bedeutung mit Impulswirkung zukäme (vgl. STUCKI, Grundrechte, a.a.O., S. 403; *dieselbe*, tierliche Person, a.a.O., S. 305 f.). So haben die Initianten in ihrem Positionspapier vom April 2016 (S. 7) bereits vor der Veröffentlichung des Initiativtexts (Kantonsblatt vom 22. Juni 2016) dargelegt, dass dem Konzept des Grundrechtsträgers eine „gesellschaftliche Signalwirkung“ zukomme. Aufgrund der verbliebenen Umsetzbarkeit des Hauptziels der Initiative und ihrer Impulswirkung ist davon auszugehen, dass sie auch mit ihrem beschränkten Geltungsbereich weiterhin vom Willen der Unterzeichnenden getragen ist.

4.5 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Demzufolge ist die Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“ für rechtlich zulässig zu erklären; sie geht daher an den Regierungsrat zur Berichterstattung (§ 18 Abs. 3 lit. b IRG).

5.

Ist die Verfassungsbeschwerde gutzuheissen, gehen die Kosten des Verfahrens zu Lasten des Staates. Zudem ist den Beschwerdeführenden infolge ihres Obsiegens eine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Rechtsvertreterin hat keine Honorarnote eingereicht, so dass ihre Bemühungen praxisgemäss zu schätzen sind. Vorliegend erscheint ein Aufwand für die Einarbeitung in den Fall und für die Ausarbeitung einer Beschwerdebegründung sowie einer Replik von insgesamt 15 Stunden als angemessen, welcher zum Überwälzungstarif von CHF 250.– pro Stunde entschädigt wird. Zusätzlich zu diesem Honorar von CHF 3'750.– sind die notwendigen Auslagen im geschätzten Betrag von CHF 100.– und die Mehrwertsteuer von 7,7 % abzugelten.

Demgemäss erkennt das Verfassungsgericht (Kammer):

://: In Gutheissung der Beschwerde wird die kantonale Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“ für rechtlich zulässig erklärt. Die Sache wird an den Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Für das Beschwerdeverfahren werden keine Kosten erhoben.

Den Beschwerdeführenden wird zu Lasten des Grossen Rats eine Parteientschädigung von CHF 3'850.–, zuzüglich 7,7 % MWST von CHF 188.75, somit total CHF 4'038.75 zugesprochen.

Mitteilung an:

- Beschwerdeführende
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
- Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt
- Kantonsblatt (im Dispositiv, ohne Kostenentscheid)

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der Gerichtsschreiber

Thönen

Dr. Urs Thönen

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.



**Appellationsgericht
Basel-Stadt**

► **Kanzlei**

Bäumleingasse 1
4051 Basel

Zentrale 061 267 81 81
Direktwahl 061 267 63 14/12
Internet www.gerichte.bs.ch

EINGANG

23. Jan. 2019

ZENTRALER RECHTSDIENST

**Aktenzeichen:
VG.2018.1**

A-PRIORITY
P.P. 4051 Basel

DIE POST

Justiz- und Sicherheitsdepartement
Departementale Rechtsabteilung
Spiegelgasse 6
4001 Basel

B: 1/1 K: 7



Basel, 22. Januar 2019

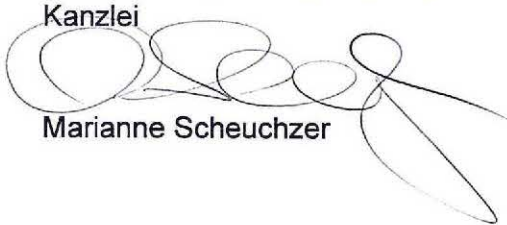
**Deborah Lucia Ness, Micha Eichmann, BLaw Meret Rehmann c/a einen Beschluss des
Grossen Rates vom 10. Januar 2018**

Sehr geehrte Damen und Herren

Anbei erhalten Sie das Urteil des Appellationsgerichts.

Mit freundlichen Grüssen

Appellationsgericht Basel-Stadt
Kanzlei


Marianne Scheuchzer

Beilage:

- Urteil vom 15. Januar 2019

Geht an:

- Dr. Rita Jedelhauser
- Justiz- und Sicherheitsdepartement Departementale Rechtsabteilung

Schalteröffnungszeiten

Montag - Freitag 07.30 - 11.30 und 13.15 - 17.00 Uhr
Kanzlei 2. Stock, Büro 220
AB-BRIE.DOTX