

Urteilskopf

147 I 183

13. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Vischer und Mitb. gegen Ness und Mitb. sowie Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_105/2019 vom 16. September 2020

Regeste (de):

Art. 34 und Art. 35 Abs. 2 und 3 BV; § 48 Abs. 2 lit. a der Verfassung vom 23. März 2005 des Kantons Basel-Stadt; Vereinbarkeit der kantonalen Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" mit übergeordnetem Recht.

Gründe für die Ungültigerklärung einer kantonalen Volksinitiative im Kanton Basel-Stadt (E. 5). Grundsätze der Überprüfung der materiellen Rechtmässigkeit einer kantonalen Volksinitiative (E. 6.1 und 6.2). Verhältnis kantonaler Grundrechte zu den Grundrechten der Bundesverfassung und der EMRK (E. 8.1). Vereinbarkeit kantonaler Grundrechte für bestimmte Tiere mit übergeordnetem Recht (E. 8.2-8.4). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit der Initiative ist unter den gegebenen Umständen vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen (E. 9.1-9.3).

Regeste (fr):

Art. 34 et 35 al. 2 et 3 Cst.; § 48 al. 2 let. a de la Constitution du 23 mars 2005 du canton de Bâle-Ville; compatibilité de l'initiative populaire cantonale relative aux droits fondamentaux des primates ("Grundrechte für Primaten") avec le droit supérieur.

Motifs d'invalidation d'une initiative populaire cantonale dans le canton de Bâle-Ville (consid. 5). Principes applicables en matière de contrôle de la validité matérielle d'une initiative populaire cantonale (consid. 6.1 et 6.2). Rapport entre les droits fondamentaux cantonaux et les droits fondamentaux de la Constitution fédérale et de la CEDH (consid. 8.1). Compatibilité des droits fondamentaux cantonaux de certains animaux avec le droit supérieur (consid. 8.2-8.4). Dans le cas d'espèce, la validité matérielle de l'initiative s'apprécie à la lumière de son texte et non selon la volonté subjective des initiantes et des initiants (consid. 9.1-9.3).

Regesto (it):

Art. 34 e 35 cpv. 2 e 3 Cost.; § 48 cpv. 2 lett. a della Costituzione del 23 marzo 2005 del Cantone di Basilea Città; conformità dell'iniziativa popolare cantonale relativa ai diritti fondamentali per i primati ("Grundrechte für Primaten") al diritto superiore.

Motivi d'invalidamento di un'iniziativa popolare cantonale nel Cantone di Basilea Città (consid. 5). Principi dell'esame della validità materiale di un'iniziativa popolare cantonale (consid. 6.1 e 6.2). Relazione tra i diritti fondamentali cantonali e i diritti fondamentali della Costituzione federale e della CEDU (consid. 8.1). Compatibilità di diritti fondamentali cantonali per determinati animali con il diritto superiore (consid. 8.2-8.4). Per l'esame della validità materiale dell'iniziativa, nelle circostanze concrete occorre riferirsi al tenore letterale della stessa, e non alla volontà soggettiva delle iniziativiste e degli iniziativisti (consid. 9.1-9.3).

Sachverhalt ab Seite 184

A. Am 22. Juni 2016 wurde im Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt die kantonale Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" publiziert, welche folgende Ergänzung von § 11 Abs. 2 der Kantonsverfassung verlangt: "Diese Verfassung gewährleistet überdies:

a. ...

b. ...

c. (neu) Das Recht von nichtmenschlichen Primaten auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit." Auf dem Bogen zur Sammlung von Unterschriften 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. 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

BGE 147 I 183 S. 185

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." Am 16. September 2017 stellte die Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt fest, dass die Initiative mit 3'080 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Mit Bericht vom 12. Dezember 2017 beantragte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, die Initiative sei für ungültig zu erklären. Der Grosse Rat erklärte die Initiative am 10. Januar 2018 für ungültig.

B. Gegen den Beschluss des Grossen Rats erhoben Deborah Ness, Micha Eichmann und Meret Rehmann gemeinsam Beschwerde an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt. Mit Urteil vom 15. Januar 2019 hiess das Appellationsgericht als Verfassungsgericht die Beschwerde gut. Es erklärte die kantonale Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" für zulässig und überwies die Sache zur Berichterstattung an den Regierungsrat.

C. Gegen das Urteil des Appellationsgerichts haben Heiner Vischer, Salome Hofer, Remo Gallachi, David Jenny, Claudio Reto Miozzari und Joël Thüring gemeinsam Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Ungültigerklärung der Initiative "Grundrechte für Primaten" durch den Grossen Rat zu bestätigen. (...)

D. Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung hat die Angelegenheit am 16. September 2020 in öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Eine Volksinitiative ist im Kanton Basel-Stadt gemäss § 48 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS; SR 131.222.1; vgl. auch § 14 des Gesetzes vom 16. Januar 1991 betreffend Initiative und Referendum [IRG/BS; SG 131.100]) ganz oder teilweise ungültig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. a), undurchführbar ist (lit. b) oder die Einheit der Materie nicht wahrt (lit. c). Im Gegensatz zur Vorinstanz sind die Beschwerdeführer wie der Grosse Rat der Ansicht, die Initiative verstosse

BGE 147 I 183 S. 186

gegen übergeordnetes Recht, weshalb sie entsprechend dem Beschluss des Grossen Rats vom 10. Januar 2018 für ungültig erklärt werden müsse. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 34 BV und sinngemäss von § 48 Abs. 2 lit. a KV/BS.

6.

6.1 Bei der kantonalen Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" handelt es sich um eine in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte kantonale Volksinitiative auf Verfassungsstufe, die mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht und dem Bundesrecht vereinbar sein muss (vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3 S. 197 mit Hinweisen). Werden kantonale Volksinitiativen nach kantonalem Recht vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft, untersucht das Bundesgericht im nachfolgend umschriebenen Rahmen auf Beschwerde hin frei und ohne besondere Zurückhaltung, ob eine solche Volksinitiative mit Bundesrecht vereinbar ist. Hierzu ist das Bundesgericht nach Art. 95 BGG i.V.m. Art. 29a und Art. 189 Abs. 1 BV verpflichtet. Etwas anderes gilt, wenn das kantonale bzw. kommunale Recht ausdrücklich vorsieht, dass eine Initiative nur dann für ungültig erklärt werden darf, wenn der Widerspruch zum übergeordneten Recht offensichtlich ist (vgl. BGE 143 I 361 E. 3 S. 364 f. mit Hinweisen). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

6.2 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. 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 mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Andererseits kann der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation

BGE 147 I 183 S. 187

beiseite geschoben werden (zum Ganzen: vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3.1 S. 197 f. mit Hinweisen).

7.

7.1 Die Vorinstanz führte im angefochtenen Urteil aus, die Kantone seien mit Blick auf Art. 3 und Art. 42 BV grundsätzlich befugt, Grundrechte zu gewähren, die über jene der Bundesverfassung hinausgehen. Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) seien die Kantone allerdings nicht ermächtigt, eigene Grundrechte als Instrument für Eingriffe in Sachbereiche einzusetzen, die durch den Bund abschliessend geregelt seien. Daraus, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes sei (Art. 122 Abs. 1 BV) und der Bund diese Kompetenz erschöpfend genutzt habe, könne keine unbegrenzte Sperre für die Verleihung subjektiver kantonaler Rechte abgeleitet werden, zumal Grundrechte primär im vertikalen Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat wirkten, während das Bundeszivilrecht das Verhältnis von Personen des Privatrechts untereinander regle. Es lasse sich festhalten, dass die Zivilrechtskompetenz des Bundes einer Rechtsfortbildung ausserhalb des Privatrechtsbereichs nicht entgegenstehe, sodass die Kantone den Kreis der Grundrechtsträger über die anthropologische Schranke hinaus erweitern könnten, soweit sie damit nicht in den Privatrechtsverkehr eingreifen würden. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Urteil zum Schluss, es stehe dem Kanton Basel-Stadt von Bundesrechts wegen grundsätzlich zu, nichtmenschlichen Primaten als Abwehrrecht gegenüber dem Staat wirkende Grundrechte, nämlich das Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit, einzuräumen (zustimmend GLASER/ LEHNER, *Entscheidbesprechung*, AJP 2019 S. 724 ff.). Die Vorinstanz machte im angefochtenen Urteil deutlich, dass solche tierschützerisch motivierten kantonalen Rechte nur den Kanton selber, nicht jedoch die anderen Rechtsunterworfenen binden könnten und begründete dies damit, dass das Tierschutzrecht des Bundes in Bezug auf Personen des Privatrechts umfassend und abschliessend sei (vgl. Art. 80 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 6 ff. und Art. 17 ff. des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [TSchG; SR 455]), was die Kantone jedoch nicht daran hindere, für das Handeln ihrer eigenen Organe den Tierschutz weiter auszubauen. Präzisierend führte die Vorinstanz aus, die von der kantonalen Volksinitiative geforderten Grundrechte von nichtmenschlichen Primaten wären anwendbar gegenüber den Organen des Kantons und

BGE 147 I 183 S. 188

seiner Gemeinden sowie den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, wie etwa den öffentlichen Spitälern und wohl auch der Universität. Nicht anwendbar wären sie hingegen gegenüber natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts, wie etwa der privaten Forschung oder dem als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisierten Basler Zoologischen Garten. Ebenfalls nicht unter den Anwendungsbereich der von der Initiative geforderten Grundrechte fielen nach der Auffassung der Vorinstanz auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt tätige Bundesbetriebe. Die Vorinstanz schloss im angefochtenen Urteil wiederum unter Hinweis auf das Tierschutzrecht des Bundes auch aus, dass die von der Initiative geforderten Grundrechte eine gewisse indirekte Drittwirkung auf Privatpersonen haben könnten (kritisch zum letzten Punkt GLASER/LEHNER, a.a.O., S. 729 f., die Raum für eine gewisse Drittwirkung der von der Initiative geforderten Grundrechte sehen, zumal sich die vom Initiativtext ausgehenden Konflikte mit dem Bundeszivilrecht bzw. mit dem Tierschutzrecht des Bundes nicht im von der Vorinstanz erörterten Ausmass aufdrängen würden). Die Vorinstanz stellte weiter fest, es sei offensichtlich, dass die Initiative "Grundrechte für Primaten" nach den Vorstellungen der Initianten auf eine Verschärfung des Tierschutzes auch im Umgang von Privatpersonen mit nichtmenschlichen Primaten abziele. Der Anwendungsbereich der mit der Initiative geforderten Bestimmungen sei deutlich kleiner als angenommen, da diese nur kantonseigene Organe binden könnten. Innerhalb des zulässigen Anwendungsbereichs erweise sich das Anliegen des verstärkten Schutzes von nichtmenschlichen Primaten jedoch als umsetzbar. Unter analoger

Anwendung der Grundsätze für die Teilungültigerklärung einer Initiative folgerte die Vorinstanz, aufgrund der verbliebenen Umsetzbarkeit des Hauptziels der Initiative und ihrer Impulswirkung sei davon auszugehen, dass sie auch mit ihrem beschränkten Geltungsbereich weiterhin vom Willen der Unterzeichnenden getragen sei.

7.2 Die Ausführungen und Schlussfolgerungen der Vorinstanz, wonach es dem Kanton Basel-Stadt von Bundesrechts wegen grundsätzlich möglich sei, nichtmenschlichen Primaten als Abwehrrecht gegenüber dem Staat wirkende und nur den Staat selber bindende Rechte einzuräumen, nämlich das Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit, werden von den Beschwerdeführern nicht substantiiert bestritten. Sie machen jedoch geltend, die Initiative "Grundrechte für Primaten" habe eine andere

BGE 147 I 183 S. 189

Stossrichtung bzw. sie verlange weit mehr. Die Initianten wollten nämlich nicht nur Abwehrrechte gegenüber dem Staat normieren, sondern darüber hinaus den Schutz von nichtmenschlichen Primaten allgemein verbessern und im Vergleich zum geltenden Tierschutzrecht des Bundes auch den Umgang von Privatpersonen mit diesen Tieren strengerer Regeln unterwerfen. Dies ergebe sich insbesondere aus der auf dem Unterschriftenbogen abgedruckten Begründung. Der Anwendungsbereich der mit der Initiative verlangten Normen sei deutlich kleiner als ursprünglich angenommen und die durch den Initiativtext bzw. die auf dem Unterschriftenbogen abgedruckte Begründung geweckten Erwartungen könnten nicht erfüllt werden. Das was von den Anliegen der Initiative übrig bleibe, sei im Lichte des hochgesteckten Ziels ein sinnentleertes Rumpfbild mit im Wesentlichen symbolischer Bedeutung.

8.

8.1 Die Initiative "Grundrechte für Primaten" gewährleistet in ihrem Wortlaut nichtmenschlichen Primaten ein Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Aus der Formulierung der mit der Initiative verlangten Bestimmung und ihrer systematischen Einordnung in § 11 (Grundrechtsgarantien) der kantonalen Verfassung wird klar, dass damit ein Grundrecht verankert werden soll. Die Kantone dürfen über die Mindeststandards, welche die in der Bundesverfassung und der EMRK garantierten Grundrechte gewähren, hinausgehen und entweder neue Grundrechte schaffen oder den Schutzbereich bestehender Grundrechte erweitern. Kantonale Grundrechtsgarantien haben eine eigenständige Bedeutung, soweit sie über die entsprechenden Rechte der Bundesverfassung oder der EMRK hinausgehen oder ein Recht gewährleisten, das die Bundesverfassung nicht garantiert (vgl. BGE 121 I 267 E. 3a S. 269, BGE 121 I 196 E. 2d S. 200 mit Hinweisen).

8.2 Im Verfahren vor Bundesgericht unbestritten ist, dass nichtmenschliche Primaten mit der Annahme der umstrittenen Initiative nicht zu Rechtssubjekten des Privatrechts (vgl. Art. 11 und Art. 53 ZGB) erhoben würden (vgl. dazu auch SASKIA STUCKI, Grundrechte für Tiere, 2016, S. 177 mit Hinweisen). Mit der Initiative "Grundrechte für Primaten" verlangt wird sodann nicht die von einem Teil der Lehre für problematisch eingestufte Anwendung von bestehenden, für Menschen geltenden Grundrechten auf bestimmte Tiere (vgl. dazu die Hinweise bei STUCKI, a.a.O., S. 349 ff.), sondern die Einführung von speziellen, nur für nichtmenschliche Primaten

BGE 147 I 183 S. 190

geltenden Rechten. Die Gewährleistung solcher spezieller Rechte im öffentlich-rechtlichen Bereich für bestimmte Tiere durch einen Kanton würde zwar ungewohnt erscheinen, da die bestehenden Grundrechte der Bundesverfassung und der EMRK anthropologisch ausgerichtet sind (vgl. aber immerhin Art. 120 Abs. 2 BV zur Würde der Kreatur im Bereich der Gentechnologie). Sie widerspricht jedoch 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 wird (gleicher Ansicht GLASER/LEHNER, a.a.O., S. 727).

8.3 Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte gegen den Staat (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV; BGE 138 I 225 E. 3.5 S. 229 mit Hinweisen). Immerhin erscheint eine mittelbare Anwendung von Grundrechten auf das Verhältnis zwischen Privatpersonen namentlich bei der Auslegung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen des Privatrechts nicht ausgeschlossen (BGE 143 I 217 E. 5.2 S. 218 f. mit Hinweisen) und sorgen die Behörden gemäss Art. 35 Abs. 3 BV dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Der grundsätzlich verbindliche Wortlaut der Initiative "Grundrechte für Primaten" muss von den Stimmberechtigten und den potentiellen Adressaten vernünftigerweise so verstanden werden, dass mit ihr - wie dies bei kantonalen Grundrechten üblich ist - im Sinne eines Abwehrrechts gegen den Staat primär die kantonalen und kommunalen Organe verpflichtet werden. Unter Berücksichtigung des der Rechtsordnung zugrunde liegenden Verständnisses von Grundrechten kann der Text der Initiative "Grundrechte für Primaten" nicht so verstanden werden, dass die Bestimmung zum Schutz nichtmenschlicher Primaten entgegen der primären Funktion von Grundrechten auch für Privatpersonen unmittelbar bindend wäre. Wie die Vorinstanz mit überzeugender Argumentation festgestellt hat und von den Beschwerdeführern nicht substantiiert bestritten wird, steht die Einführung eines im erwähnten Sinne verstandenen speziellen Abwehrrechts gegen den Staat für nichtmenschliche Primaten auf körperliche und geistige Unversehrtheit nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Dass nichtmenschliche Primaten, die mit der umstrittenen Bestimmung geschützt werden sollen, nicht im Sinne von Art. 11 ZGB rechtsfähig sind, und dass sie keine privatrechtlichen Rechtssubjekte sind, ändert daran nichts. Dem Initiativtext

BGE 147 I 183 S. 191

kann somit ein Sinn beigemessen werden, der die Initiative als gültig erscheinen lässt (vgl. auch BGE 125 I 227 E. 5 ff.).

8.4 Ob die Initiative "Grundrechte für Primaten" darauf abzielt, 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, erscheint jedenfalls gemäss ihrem Wortlaut weder evident noch ausgeschlossen. Den Stimmberechtigten und potenziellen Adressaten der mit der Initiative verlangten Bestimmung muss aber bewusst sein, dass eine solche indirekte Drittwirkung von Grundrechten regelmässig unbestimmt und von der Begründung im konkreten Einzelfall abhängig ist (vgl. GLASER/LEHNER, a.a.O., S. 730). Selbst wenn - wovon die Beschwerdeführer, aber auch die Vorinstanz ausgehen (vgl. E. 7.1 hiervor) - eine indirekte Drittwirkung der vorliegend umstrittenen Grundrechtsbestimmung von Bundesrechts wegen von vornherein ausgeschlossen wäre, würde dies nicht dazu führen, dass der Text der Initiative ganz oder teilweise als mit übergeordnetem Recht unvereinbar eingestuft werden müsste, da die primäre Funktion der verlangten Grundrechte von diesem Ausschluss nicht betroffen wäre und dem Initiativtext - wie bereits ausgeführt - ein Sinn beigemessen werden kann, der die Initiative als gültig erscheinen lässt.

9.

9.1 Im Zusammenhang mit dem Vorbringen, die Initiative "Grundrechte für Primaten" widerspreche übergeordnetem Recht, weil sie eine andere Stossrichtung habe bzw. weit mehr verlange als ein nur die kantonalen Organe bindendes Abwehrrecht, berufen sich die Beschwerdeführer namentlich auf BGE 139 I 292. In dieser Entscheidung hatte das Bundesgericht die Ungültigerklärung einer kantonalen Volksinitiative mit dem Titel "Gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher" geschützt, obwohl sich deren Text an sich rechtskonform hätte auslegen lassen. Die allein auf den Initiativtext gestützte, neutrale Auslegung wäre gemäss den damaligen Ausführungen des Bundesgerichts mit dem Grundanliegen der Initianten nicht vereinbar und von der Stossrichtung bzw. Zielsetzung der Initiative nicht mehr gedeckt gewesen, womit diese ihres wesentlichen Gehalts beraubt worden wäre (BGE 139 I 292 E. 7.5). In dieser Entscheidung hat das Bundesgericht ausgeführt, obwohl der Wille der Initianten nicht allein für die Interpretation eines Volksbegehrens massgeblich sei, müsse das durch Auslegung ermittelte

BGE 147 I 183 S. 192

Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Im Rahmen des Bezugs der Begründung einer Initiative für deren Auslegung sei der Wille der Initianten also zumindest insoweit mitzuberücksichtigen, als dieser den äussersten Rahmen für die Interpretation ihres Volksbegehrens darstelle bzw. für das Verständnis bilde, von dem die Unterzeichner der Initiative vernünftigerweise ausgehen durften (BGE 139 I 292 E. 7.2). Die starke Fokussierung auf den Willen der Initiantinnen und Initianten in BGE 139 I 292 wurde in der Lehre teilweise kritisch kommentiert (RAMONA PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit übergeordnetem Recht, ZBI 118/2017 S. 316 ff.; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, S. 264 ff; derselbe, Entscheidungsbesprechung, AJP 2014 S. 248 ff.; zurückhaltend kritisch auch PIERRE TSCHANNEN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, ZBJV 150/2014 S. 830 f.; zustimmend hingegen PATRIZIA ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016, S. 65 und 182).

9.2 Den Beschwerdeführern ist insofern beizupflichten, als sie monieren, mit der auf dem Unterschriftenbogen abgedruckten Begründung (vgl. Sachverhalt Bst. A) werde der Initiative "Grundrechte für Primaten" von den Initiantinnen und Initianten teilweise eine Bedeutung gegeben, die ihr nach dem Bundesrecht gar nicht zukommen könne. In der Begründung der Initiantinnen und Initianten wird 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. Weiter wird in der Begründung auf dem Unterschriftenbogen der Eindruck vermittelt, mit Annahme der Initiative würde der Schutz der im Kanton Basel-Stadt derzeit gehaltenen nichtmenschlichen Primaten unmittelbar verbessert. Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten, da der Kanton und seine Organisationseinheiten - wie etwa die Universität oder die öffentlich-rechtlichen kantonalen 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.

BGE 147 I 183 S. 193

9.3 Auch wenn die auf dem Unterschriftenbogen abgedruckte Begründung zur Initiative "Grundrechte für Pri-

maten" teilweise fragwürdig und irreführend ist, rechtfertigt es sich im Unterschied zur in BGE 139 I 292 beurteilten Initiative unter den gegebenen Umständen nicht, bei der Prüfung der Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht von den gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts geltenden Grundsätzen der Auslegung von Initiativen abzuweichen, wonach grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen ist (vgl. E. 6.2 hiervor). Die Vorbehalte bezüglich der Begründung auf dem Unterschriftenbogen betreffen nicht die Stossrichtung des Anliegens, sondern die Grösse des Anwendungsbereichs der geforderten Bestimmung. Die Stossrichtung der Initiative ergibt sich aus dem Initiativtext selber. Es ist sodann davon auszugehen, dass die Initiantinnen und Initianten bzw. die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative jedenfalls auch die kantonalen Organe sowie die Gemeinden zu einem gegenüber dem geltenden Tierschutzrecht des Bundes verstärkten Schutz nichtmenschlicher Primaten verpflichten wollen. Daran ändert der Umstand nichts, dass der Kanton und die Gemeinden derzeit offenbar keine nichtmenschlichen Primaten halten, zumal nicht ausgeschlossen ist, dass sich dies dereinst ändern könnte. Welche Anliegen die Initiantinnen und Initianten bzw. die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative sonst noch verfolgen, ist im Detail nicht einfach zu eruieren, aber unter den vorliegend gegebenen Umständen auch nicht relevant. Dass die mit der Initiative verlangte Bestimmung juristische und natürliche Personen des Privatrechts im Unterschied zu dem, was die Begründung der Initiantinnen und Initianten impliziert, nicht bzw. jedenfalls nicht unmittelbar binden würde, kann den Stimmberechtigten im Vorfeld einer Volksabstimmung von der für die Information der Stimmberechtigten zuständigen Behörde einfach vermittelt werden. Den Stimmberechtigten ist zuzutrauen, entsprechende 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.

BGE 147 I 183 S. 194

10. Nach dem Ausgeführten kann der kantonalen Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht als unzulässig erscheinen lässt. Die Vorinstanz hat weder Art. 34 BV noch § 48 Abs. 2 lit. a KV/BS verletzt, indem sie die Initiative für zulässig erklärt hat. Die Beschwerde ist abzuweisen.