



An den Grossen Rat

17.1389.04

GD/P171389

Basel, 14. April 2021

Regierungsratsbeschluss vom 13. April 2021

Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»

Bericht

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Zustandekommen der Initiative	3
3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative	3
4. Rechtliche Beurteilung der Initiative	3
4.1 Anliegen der Initiative	3
4.2 Erwägungen des Bundesgerichts	4
4.2.1 Zulässigkeit der Initiative	4
4.2.2 Grundrechtsfrage	4
4.2.3 Indirekte Drittwirkung	4
4.3 Umfassende eidgenössische Tierschutzgesetzgebung	5
4.3.1 Bundeskompetenz	5
4.3.2 Tierversuche	5
4.3.3 Einhaltung der Tierschutzvorschriften	5
5. Aktuelle Situation der Primatenhaltung im Kanton Basel-Stadt	6
5.1 Situation vor 2018	6
5.2 Situation seit 2018	6
5.3 Situation im Zoo Basel und im Tierpark Lange Erlen	6
6. Vergangene politische Vorstösse	7
7. Auswirkungen der Initiative	7
7.1 Unklarer rechtlicher Anwendungsbereich	7
7.2 Risiken für die Forschung	8
7.3 Ethische Fragen	8
7.4 Fazit	10
8. Verzicht auf Gegenvorschlag	10
9. Zusammenfassung	10
10. Antrag	11

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» der Gesamtheit der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt vorzulegen und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

2. Zustandekommen der Initiative

Die kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» ist mit 3'080 gültigen Unterschriften zustande gekommen. Bei der Initiative handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. Sie verlangt, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 (SG 111.100) wie folgt geändert wird:

§ 11 Grundrechtsgarantien

² Diese Verfassung gewährleistet überdies:

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

3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

Am 16. September 2017 hat die Staatskanzlei durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» mit 3'080 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Nachdem der Grosse Rat die Initiative im Jahr 2018 für ungültig erklärt hatte, hiess das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2019 eine gegen die Ungültigkeitserklärung erhobene Beschwerde gut und erklärte die Initiative für zulässig. Das Bundesgericht wies in der Folge eine Beschwerde gegen die Zulässigkeitserklärung der Initiative des Appellationsgerichts mit Urteil vom 16. September 2020 ab.

Der Grosse Rat hat die Initiative dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung innerhalb von sechs Monaten überwiesen.

4. Rechtliche Beurteilung der Initiative

4.1 Anliegen der Initiative

Bei der Initiative handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. § 11 Abs. 2 lit. c KV soll mit einem weiteren Passus ergänzt werden, wonach für alle nichtmenschlichen Primaten das Recht auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit gewährt werden soll. Begründet wird diese Initiative mit dem Argument, dass Primaten hochintelligente, leidensfähige und soziale Wesen seien, die über die Fähigkeit verfügten, sich an vergangene Ereignisse zu erinnern sowie zukünftige Ereignisse zu planen. Aus Sicht der Initianten bietet das geltende Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005 (SR 455) einen ungenügenden Schutz, weshalb die KV um die besagte Bestimmung erweitert werden soll.

Die Initianten argumentieren, dass die Bestimmungen des TSchG und der Tierschutzverordnung (TSchV) vom 23. April 2008 (SR 455.1) den Interessen von (nichtmenschlichen) Primaten kaum Rechnung tragen würden. Sie kritisieren, dass die fundamentalen Interessen der Primaten nicht geschützt seien und in der schweizerischen Tiergesetzgebung selbst der Kern der Interessen auf Leben und Unversehrtheit einer Interessenabwägung unterliege. Nichtmenschliche Primaten könnten deshalb jederzeit getötet oder es könne auf schwerwiegendste Weise in ihre körperliche und geistige Unversehrtheit eingegriffen werden, wenn entgegenstehende Interessen dies rechtfertigen würden. Anders als Menschen, deren Interessen auf Leben und Unversehrtheit durch den Kerngehalt ihrer Grundrechte geschützt seien, fehle ein solcher Kerngehaltsschutz für die

Interessen nichtmenschlicher Primaten gänzlich. Zudem komme es in der Praxis häufig zu unverhältnismässigen Eingriffen in das Leben und die Unversehrtheit von nichtmenschlichen Primaten.

4.2 Erwägungen des Bundesgerichts

4.2.1 Zulässigkeit der Initiative

Das Bundesgericht hat sich in seinem Entscheid BGE 1C_105/2019 vom 16. September 2020 mit der Zulässigkeit der Initiative näher auseinandergesetzt. Es hielt in seinen Erwägungen fest, dass für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen sei. Grundsätzlich sei vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens dürfe mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich sei. Massgeblich sei bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden müsse. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten sei jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspreche und zu einem vernünftigen Ergebnis führe sowie andererseits mit übergeordnetem Recht vereinbar erscheine. Könne der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lasse, sei sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo»¹ als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.

4.2.2 Grundrechtsfrage

In Bezug auf die Frage, ob nichtmenschlichen Primaten Grundrechte eingeräumt werden dürfen, hielt das Bundesgericht fest, dass die Kantone über die von der Bundesverfassung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999, SR 101) oder der EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) garantierten Mindeststandards hinausgehen und entweder neue Grundrechte schaffen oder den Schutzbereich bestehender Grundrechte erweitern dürfen. Kantonale Grundrechtsgarantien hätten eine eigenständige Bedeutung, soweit sie über die entsprechenden Rechte der BV oder der EMRK hinausgehen oder ein Recht gewährleisten würden, das die BV nicht garantieren würde. Mit der Initiative werde sodann nicht die Anwendung von für Menschen geltenden Grundrechten auf Tiere verlangt, sondern die Einführung von speziellen, für nichtmenschliche Primaten geltenden Rechten. Nach Ansicht des Bundesgerichts sei das zwar ungewöhnlich, widerspreche aber an sich nicht übergeordnetem Recht, zumal die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Rechten für Tiere und den menschlichen Grundrechten damit nicht in Frage gestellt werde.

4.2.3 Indirekte Drittwirkung

Das Bundesgericht führte in seinen Erwägungen weiter aus, dass der Volksinitiative von den Initianten – mit der auf dem Unterschriftenbogen abgedruckten Begründung – teilweise eine Bedeutung gegeben werde, die ihr nach dem Bundesrecht gar nicht zukommen könne. In der Begründung der Initianten werde namentlich nicht erwähnt, dass die im Initiativtext als Grundrechte formulierten Rechte in erster Linie die kantonalen Organe und die Gemeinden binden würden und dass sie mit Blick auf die Tierschutzgesetzgebung des Bundes für natürliche und juristische Personen des Privatrechts – wenn überhaupt – nur eine stark eingeschränkte, mittelbare Wirkung haben könnten. Der Wortlaut der Initiative sei so zu verstehen, dass mit ihr im Sinne eines Abwehrrechts gegen den Staat primär nur die kantonalen und kommunalen Organe direkt verpflichtet würden, nicht aber unmittelbar Private. Unter Berücksichtigung des der Rechtsordnung zugrunde liegenden Verständnisses von Grundrechten könne der Text der Initiative nicht so verstanden werden, dass die Bestimmung zum Schutz nichtmenschlicher Primaten entgegen der primären Funktion von Grundrechten auch für Privatpersonen unmittelbar bindend wäre. Ob die

¹ Der Grundsatz «in dubio pro populo» besagt, dass mehrdeutige Texte, welche bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar erscheinen, im Zweifel der Volksabstimmung zu unterstellen sind.

Initiative darauf abziele, 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, erscheine jedenfalls gemäss ihrem Wortlaut weder evident noch ausgeschlossen. Eine solche indirekte Drittwirkung von Grundrechten sei regelmässig unbestimmt und von der Begründung im konkreten Einzelfall abhängig.

4.3 Umfassende eidgenössische Tierschutzgesetzgebung

4.3.1 Bundeskompetenz

Gemäss Art. 80 Abs. 1 BV hat der Bund die Kompetenz zur Regelung des Schutzes von Tieren, von welcher er mit dem Erlass des TSchG Gebrauch gemacht hat. Zweck dieses Erlasses ist gemäss Art. 1 TSchG der Schutz der Würde und des Wohlergehens von Tieren. Der Würdeschutz ergibt sich bereits aus Art. 120 Abs. 2 BV, welcher festlegt, dass der Bund der Würde der Kreatur Rechnung tragen muss. Der Bundesrat hat die Bestimmungen des TSchG in der TSchV konkretisiert. Diese enthält mehrere Bestimmungen, die explizit nichtmenschliche Primaten betreffen, wie beispielsweise Bestimmungen zu Haltebewilligungen (Art. 92 Abs. 1 Bst. b TSchV), zur Art der eingesetzten Primaten in Tierversuchen (Art. 118 Abs. 4 TSchV) sowie zu den spezifischen Anforderungen an die Haltebedingungen (Ziff. 14 und Tabelle 3 des Anhangs zur TSchV).

4.3.2 Tierversuche

Das TSchG regelt sodann den Bereich der Tierversuche in Art. 17 ff. TSchG. Jeder Tierversuch, also jede Massnahme, bei der lebende Tiere verwendet werden, um beispielsweise eine wissenschaftliche Annahme zu prüfen, muss ausführlich begründet und bewilligt werden. Die zuständige kantonale Veterinärbehörde prüft bei jedem belastenden Versuch das entsprechende Gesuch unter Einbezug eines Fachgremiums, der sogenannten Tierversuchskommission. In dieser müssen Delegierte von Tierschutzorganisationen angemessen vertreten sein. Die kantonale Kommission stellt nach Prüfung der Gesuche auf Unerlässlichkeit des Tierversuchs einen Antrag an die Behörde, welche dann die Bewilligung erteilt. Das aufwändige Verfahren hat ein Ziel: Tiere so gut wie möglich vor ungerechtfertigten Belastungen zu schützen. Ungerechtfertigt wäre ein Tierversuch beispielsweise dann, wenn das Erfahren von Schmerzen durch das Versuchstier höher gewichtet würde als der angestrebte Erkenntnisgewinn durch den Versuch.

4.3.3 Einhaltung der Tierschutzvorschriften

Die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung gilt als eine der strengsten der Welt. Sie befasst sich denn auch umfassend mit dem physischen und psychischen Wohlergehen aller Tiere inklusive nichtmenschlicher Primaten sowie mit ihrem Lebensrecht. Sie bietet den Primaten einen ausreichenden Schutz und geht sogar über den Anwendungsbereich der Initiative hinaus, indem sich nicht nur staatliche Organe, sondern auch und vor allem Private an die Regelungen der Tierschutzgesetzgebung halten müssen. Für die konsequente Einhaltung der Tierschutzvorschriften setzt sich im Kanton Basel-Stadt das Veterinäramt ein. Als kantonale Fachstelle hat dieses unter der Verantwortung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes den Vollzug des Tierschutzgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften sicherzustellen. Es kontrolliert hierfür die Tierhaltungen und kann bei Bedarf die notwendigen verwaltungsrechtlichen Massnahmen ergreifen und strafrechtliche Verstösse bei der Staatsanwaltschaft verzeigen.

5. Aktuelle Situation der Primatenhaltung im Kanton Basel-Stadt

5.1 Situation vor 2018

Im Kanton Basel-Stadt hat die Brisanz von Tierversuchen stark an Bedeutung verloren. Noch Ende der 1980er Jahre wurden in den Unternehmen Ciba, Roche und Sandoz über 1'000 Affen verschiedener Arten zum Zweck der Durchführung von Tierversuchen gehalten und die Tiere wurden durch die Versuche teilweise schwer belastet. Heute besteht jedoch eine grundlegend andere Situation. Der Kanton Basel-Stadt und seine Organisationseinheiten – etwa die Universität oder die Spitäler – sowie die Gemeinden halten zurzeit keine Primaten. Des Weiteren wurde die Primatenhaltung der Firma Novartis bereits per Ende 2016 geschlossen und die Primatenhaltung der Firma Roche per Ende 2018 eingestellt.

5.2 Situation seit 2018

Im Kanton Basel-Stadt wurden im Jahr 2018 konkret 137'952 Tiere in Tierversuchen eingesetzt. Mit einem Anteil von knapp 99% war die Gruppe der Labornagetiere (Mäuse, Ratten, Hamster, Gerbils und Meerschweinchen) am stärksten vertreten. In abnehmender Reihenfolge wurden ferner Fische, Primaten, Kaninchen, Hunde, Minipigs, Vögel, Schafe und Ziegen, Katzen sowie Pferde verwendet. Bei der Durchführung der Tierversuche waren 4'454 Tiere (3,2% aller eingesetzten Versuchstiere) einer schweren Belastung ausgesetzt. Hauptsächlich waren Mäuse betroffen, aber auch Ratten, Fische und andere Nager. Keiner der 201 nichtmenschlichen Primaten, an denen im Kanton Basel-Stadt geforscht wurde, war einer schweren Belastung ausgesetzt².

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Zoologische Garten Basel (nachfolgend Zoo Basel) und der Tierpark Lange Erlen die einzigen Institutionen sind, die nichtmenschliche Primaten im Kanton Basel-Stadt halten. Der Zoo Basel ist im Jahr 2016 mit der Universität Neuenburg eine langjährige Kooperation eingegangen und die Wissenschaftler führen im Zoo Basel regelmässig Projekte zur Erforschung der kognitiven Fähigkeiten der Primaten durch. Konkret wird das Sprachvermögen nichtmenschlicher Primaten untersucht. Dabei legt der Zoo Basel die Rahmenbedingungen dieser Forschungsprojekte fest und es darf nur nicht-invasive Forschung betrieben werden. Dies bedeutet, dass den Primaten Aufgaben gestellt und ihre Lösungsversuche von den Forschern aufgezeichnet werden. Die Forschungsarbeiten müssen im normalen Tagesablauf stattfinden, die Tiere sollen freiwillig mitmachen und dürfen nicht von ihrer Gruppe getrennt werden. Ausserdem müssen alle Projekte vorab bewilligt werden. All diese Experimente liefern neue Erkenntnisse, welche die Wissenschaftler dem Ursprung des menschlichen Sprach- und Kulturvermögens näherbringen. Der Zoo Basel und seine Tiere können damit einen wichtigen Beitrag zur Grundlagenforschung im Bereich der vergleichenden Kognition liefern, ohne dass die Primaten bei den Tierversuchen belastet werden.

5.3 Situation im Zoo Basel und im Tierpark Lange Erlen

Wie den Ausführungen zu entnehmen ist, sind der Zoo Basel und der Tierpark Lange Erlen die einzigen Institutionen mit Primatenhaltung, die unter Umständen – jedenfalls indirekt – von der Initiative betroffen sein könnten. Wie aus verschiedenen Pressemitteilungen zu erfahren war, weisen die Initianten darauf hin, dass es nicht das Ziel der Initiative sei, die Primatenhaltung im Zoo Basel zu unterbinden. Sie fordern indes, dass die körperliche und psychische Unversehrtheit der Primaten im Zoo Basel gewahrt werde. Im Bereich der Grundlagenforschung erfolgen im Zoo Basel Verhaltensversuche an Primaten, die allerdings mit keinerlei Belastungen der Tiere wie Schmerzen, Leiden, Schäden, Angst oder anderen Würdeverletzungen verbunden sind. Die Wahrung der Unversehrtheit der Primaten beinhaltet aber auch, dass die Tiere nicht aus willkürlichen Gründen getötet werden dürfen. Obwohl der Zoo nach wissenschaftlichen Kriterien geführt wird und Bestandesregulierungen pharmako-chemisch (d.h. hormonelle Steuerung der Fruchtbarkeit

² Veterinäramt des Kantons Basel-Stadt, Jahresbericht 2019, S. 19 f.

mit der «Pille») gesteuert werden, kann es in Ausnahmefällen notwendig sein, dass eine Euthanasie (z.B. aus medizinischen Gründen) durchgeführt werden muss. Der Zoo Basel und der Tierpark Lange Erlen könnten also entsprechende Massnahmen gegebenenfalls nicht veranlassen, obwohl sie teilweise notwendig sein könnten (vgl. dazu Ziff. 7.1).

6. Vergangene politische Vorstösse

Zu den Primaten werden nebst den grossen Menschenaffen (Bonobos, Schimpansen, Gorillas und Orang-Utans) und den typischen Affen wie Paviane oder Makaken z.B. auch Makis, Meerkatzen oder Marmosetten sowie Loris und Lemuren gezählt. Die verschiedenen Arten unter den Primaten sind evolutiv sehr unterschiedlich entwickelt. Die Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV) und die Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) haben in der 2006 veröffentlichten Stellungnahme «Forschung an Primaten – eine ethische Bewertung» empfohlen, belastende Versuche an grossen Menschenaffen explizit zu verbieten; nichtbelastende Versuche hingegen sollten weiterhin möglich sein. Eine Mehrheit der Mitglieder beider Kommissionen hat belastende Tierversuche an allen anderen Primaten als den grossen Menschenaffen in einer Güterabwägung jedoch als zulässig erachtet. Somit ist kein Verbot von belastenden Tierversuchen bei anderen Primaten empfohlen worden. Der Gesetzgeber hat diese Forderung nicht umgesetzt, jedoch werden belastende Versuche an grossen Menschenaffen in der Schweiz seit Jahren nicht mehr durchgeführt.

Des Weiteren wurde im Jahr 2015 die Motion «Verbot von belastenden Tierversuchen an Primaten» eingereicht, mit welcher belastende Tierversuche an Primaten verboten werden sollten. Der Bundesrat und der Nationalrat haben die mit der Motion geforderte Ergänzung des Tierschutzgesetzes abgelehnt. Die bestehenden Vorschriften zur Durchführung der Tierversuche haben sich ihrer Ansicht nach bewährt und gewährleisten einen ausreichenden Schutz aller Tiere.

Am 24. Mai 2019 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) die parlamentarische Initiative 18.491 «Verbot von schwerbelastenden Tierversuchen; Ergänzung des Tierschutzgesetzes» von Nationalrätin Maya Graf beraten und diese deutlich abgelehnt. Die Mehrheit der Kommission war überzeugt, dass Tierversuche für die Entwicklung neuer und innovativer Therapien unerlässlich seien und Tierexperimente des Schweregrads 3 (schwere Belastung)³ weiterhin erlaubt sein sollen.

7. Auswirkungen der Initiative

7.1 Unklarer rechtlicher Anwendungsbereich

Auch wenn es sich bei der Initiative um einen ausformulierten Verfassungstext handelt, wirft sie in rechtlicher Hinsicht zahlreiche Fragen auf. Folglich sind auch deren konkrete Auswirkungen aus heutiger Sicht schwer einzuschätzen. So ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei Grundrechten in erster Linie um Abwehrrechte gegen den Staat handelt. In diesem Zusammenhang hat denn auch das Bundesgericht festgehalten, dass der Wortlaut der Initiative vernünftigerweise so zu verstehen sei, dass mit ihr – wie dies bei kantonalen Grundrechten üblich ist – nur die kantonalen und kommunalen Organe direkt verpflichtet würden, nicht aber unmittelbar Private. Da der Kanton und seine Organisationen, wie erwähnt, keine Primaten mehr halten, ist fraglich, welchen konkreten Zweck die Initiative – abgesehen von deren symbolischer Wirkung – vor diesem Hintergrund überhaupt erfüllen könnte.

³ Gemäss Art. 24 der Tierversuchsverordnung (SR 455.163) werden Belastungen von Tieren durch Eingriffe oder Massnahmen im Rahmen von Tierversuchen in vier Belastungskategorien (Schweregrad 0 bis 3) eingeteilt. Der Schweregrad 0 stellt keine Belastung dar (z.B. Beobachtung), Schweregrad 1 eine leichte Belastung, Schweregrad 2 eine mittlere und Schweregrad 3 eine schwere Belastung (z.B. Verpflanzung von aggressiven Tumoren in Tiere) dar. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierversuche/schweregrad-queterabwaegung.html>.

Die Frage, ob und inwieweit die Initiative eine sog. mittelbare Drittwirkung entfaltet und damit jedenfalls indirekt auch den Umgang von Privatpersonen mit nichtmenschlichen Primaten regelt, hat das Bundesgericht in seinem Urteil nicht entschieden und kann nicht abschliessend beantwortet werden. Eine unmittelbare Anwendung im Sinne einer sog. direkten Drittwirkung wird im Urteil immerhin explizit abgelehnt. Eine indirekte Drittwirkung von Grundrechten würde etwa darin bestehen, dass bei der Auslegung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen des Privatrechts die entsprechende Grundrechtsgarantie zu berücksichtigen wäre. Dies wird im Bundesgerichtsentscheid diskutiert und explizit weder ausgeschlossen noch angenommen. Nach Ansicht des Bundesgerichts ist eine indirekte Drittwirkung regelmässig unbestimmt und von der Begründung im konkreten Einzelfall abhängig. Es ist folglich nicht auszuschliessen, dass auch private Institutionen wie beispielsweise der Zoo Basel von der Initiative betroffen sein könnten. So könnte sich etwa aufgrund des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf Leben jede Form einer aktiven Tötung von nichtmenschlichen Primaten gemäss der geplanten kantonalen Verfassungsbestimmung als rechtswidrig erweisen. Hierfür müsste der Kanton zwecks Konkretisierung allenfalls sogar ein Gesetz ausarbeiten, welches privaten Einrichtungen wie dem Zoo verbieten würde, nichtmenschliche Primaten zu töten. Allerdings dürfte das eidgenössische Tierschutzrecht durch die kantonalen Bestimmungen nicht ausgehebelt werden, so dass sich diesbezüglich schwierige Abgrenzungsfragen in Bezug auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung stellen könnten, welche letztlich durch die Gerichte entschieden werden müssten. Ebenfalls offen lässt die Initiative beispielsweise auch, ob und welche Organisationen oder Behörden die Einhaltung der Grundrechte für Primaten sicherstellen und im Falle einer Verletzung einschreiten müssten.

Aufgrund der zahlreichen komplexen rechtlichen Fragestellungen ist folglich mehr als zweifelhaft, ob die Probleme der Haltung und Tötung von Menschenaffen über die Etablierung von kantonalen Grundrechten für nichtmenschliche Primaten überhaupt zweckmässig gelöst werden können.

7.2 Risiken für die Forschung

Die international publizierten Resultate der Forschung an Tiermodellen verdeutlichen, dass gerade die Forschung mit nichtmenschlichen Primaten ein wichtiger Bestandteil insbesondere der neurowissenschaftlichen Forschung im 21. Jahrhundert ist. Es ist vor allem der Einsatz von Primaten in der Grundlagenforschung, der das Verständnis neurobiologischer Zusammenhänge enorm vertieft hat. Mit Blick auf die Hoffnung vieler Betroffener und deren Angehöriger, aber auch mit Blick auf eine zunehmend alternde Gesellschaft gewinnen Forschungsanstrengungen gerade im Bereich der Neurowissenschaften zunehmend an Bedeutung.

Für den Forschungsstandort Basel hätte die Initiative zurzeit unmittelbar keine Auswirkungen, da die Industrie im Kanton Basel-Stadt nicht mehr an Primaten forscht. Auch werden seit Jahren in der Forschung und Industrie grosse Anstrengungen unternommen, die Zahl von Tierversuchen generell zu begrenzen und das Leid der Tiere auf ein unerlässliches Mass zu verringern. Alle tierexperimentell arbeitenden Wissenschaftler sind sich denn auch der grossen Verantwortung bewusst, die sie für das Wohlergehen der Versuchstiere tragen. So besteht trotz der Unerlässlichkeit von Tierversuchen weitgehend Einigkeit darüber, dass diese auf ein notwendiges Minimum zu beschränken sind. Als Richtlinie gilt dabei das ethische Prinzip der «3R» (Replace [Vermeiden], Reduce [Verringern] und Refine [Verbessern]). Im Hinblick auf die Zukunft kann jedoch trotzdem nicht ganz ausgeschlossen werden, dass sich die vorgeschlagene Grundrechtsbestimmung künftig als Hindernis für die wissenschaftliche Forschung erweisen könnte.

7.3 Ethische Fragen

Durch eine Verankerung von Grundrechten für nichtmenschliche Primaten im Grundrechtsteil der Kantonsverfassung würde die traditionelle aufklärerische Errungenschaft der Grund- und Menschenrechte mit Tierschutzanliegen vermengt. Auch wenn die Initianten nicht fordern, dass die klassische auf den Menschen zugeschnittene Grundrechtslehre auf den Grundrechtsschutz für nichtmenschliche Primaten übertragen werden soll, sondern vielmehr eine neue Konzipierung

bzw. eine neue Kategorie Grundrechte für nichtmenschliche Primaten vorgeschlagen wird, würde bereits schon die systematische und begriffliche Einordnung des Initiativtextes in jenem Teil der Kantonsverfassung, welcher den menschlichen Grundrechten gewidmet ist, unweigerlich zu einer Vermischung von Menschenrechten und Tierrechten führen. Würde zudem der verfassungsrechtlich verankerte Grundrechtsschutz nicht ausdrücklich den Menschen vorbehalten, sondern neu – wenn auch in eigener Form – bestimmten Tieren eingeräumt, würde dies auch den zukünftigen verfassungsrechtlichen, ethischen und politischen Diskurs zu den Grundrechten beeinflussen. Damit verbunden wäre letztlich eine Relativierung und Verwässerung des auf den Menschen zugeschnittenen Grundrechtsschutzes.

Auch der Regierungsrat erachtet den Tierschutz als äusserst wichtig. Die Rechtsstellung und der Rechtsschutz der Tiere haben sich in den vergangenen Jahrzehnten in der Schweiz denn auch erheblich verbessert. Wie einleitend erwähnt, verfügt die Schweiz mit der verfassungsmässigen Verankerung des Schutzes der Würde der Kreatur sowie einem der weltweit strengsten Tierschutzgesetzgebungen bereits über wesentliche Rechtsgrundlagen auf dem Gebiet des Tierschutzes. Selbstverständlich ist dem Regierungsrat bewusst, dass der Schutz der Tiere weiterhin sukzessive gestärkt und verbessert werden muss. Entsprechend begrüsst er auch den Wandel in der Gesellschaft hin zu einem immer grösseren Bewusstsein für Tierschutzanliegen. Vor diesem Hintergrund ist es für den Regierungsrat auch nachvollziehbar, dass sich die Initianten eine Verbesserung der Rechtsstellung von Primaten als den Menschen in diversen Aspekten ähnliche Lebewesen wünschen. Allerdings ist der von den Initianten vorgeschlagene Weg der Verankerung von Grundrechtsgarantien für Primaten nicht zielführend und problematisch. Dieser würde nämlich dazu führen, dass der einzigartige Wert menschlichen Lebens als Ausfluss der Menschenwürde in Frage gestellt würde.

Durch eine Verankerung von Grundrechten für Primaten im Grundrechtsteil der Verfassung würden Tiere – ob gewollt oder nicht – im Kernbereich unserer Rechts- und Werteordnung letztlich auf die Stufe von Menschen gestellt. Damit würde das bisherige Paradigma der Trennung zwischen der Spezies Mensch und Tier in Frage gestellt. Die Initianten bestreiten denn auch eine fundamentale Differenz zwischen nichtmenschlichen Primaten und Menschen und es ist somit davon auszugehen, dass im Falle einer Annahme der Initiative weitere Grundrechte für Tiere von den Initianten gefordert würden. Denn genauso, wie der Unterschied zwischen Menschen und nichtmenschlichen Primaten nach Ansicht der Initianten graduell erscheint, kann er auch zwischen nichtmenschlichen Primaten und anderen Tieren in Frage gestellt werden. Nach der Logik der Initianten wäre es letztlich konsequent, allen Tieren Grundrechte zuzusprechen. Damit würde die Differenz zwischen Mensch und Tier allerdings definitiv verwischt und die Speziesgrenzen würden untergraben. Dies zeigt sich bereits an verschiedenen Stellen in einem Positionspapier der Initianten, in welchem fragwürdige Vergleiche zwischen nichtmenschlichen Primaten und Menschen (wie Behinderte oder Kleinkinder) oder Vergleiche mit der Sklaverei und mit dem Erwerb des Frauenwahlrechts angestellt werden⁴.

Der Umkehrschluss der Tier-Mensch-Analogie ist verhängnisvoll. Wenn nämlich Grundrechte nicht mehr auf dem Menschsein basieren, sondern auf einer wie auch immer gearteten Beschaffenheit eines jeden Tieres, so würden sie auch für den Menschen, je nach Beschaffenheit, zur Disposition stehen. Das Menschsein an sich hat nach dieser rein biologistischen Sichtweise nämlich keinen eigenen Wert. Sie widerspricht damit diametral unserer auf der Menschenwürde als unantastbarem Wesenskern des menschlichen Individuums basierenden Rechts- und Werteordnung.

Will man eine Verbesserung der Rechtsstellung der Tiere erreichen, so kann hierfür jederzeit eine Änderung der Tierschutzgesetzgebung angestrebt werden. Hingegen erscheint es nach Ansicht des Regierungsrates nicht gerechtfertigt, durch einen rechtlich unausgegorenen und ethisch

⁴ Vgl. Sentience Politics, Positionspapier Grundrechte für Primaten, S. 1, 7, 8, 10 und 11.

fragwürdigen Initiativtext, das etablierte Prinzip der Menschenwürde leichtfertig aufs Spiel zu setzen.

7.4 Fazit

Die Begründung der Initiative gibt dieser eine Bedeutung, die ihr nach Bundesrecht gar nicht zukommen kann. Namentlich wird nicht erwähnt, dass die als Grundrechte formulierten Rechte in erster Linie die kantonalen Organe und die Gemeinden binden würden. Mit Blick auf die Tierschutzgesetzgebung des Bundes könnte sie – wenn überhaupt – nur eine stark eingeschränkte und mittelbare Wirkung auf Privatpersonen und Unternehmen haben, zumal das Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht. Weiter wird von den Initianten der Eindruck vermittelt, mit Annahme der Initiative würde der Schutz der derzeit im Kanton lebenden Primaten unmittelbar verbessert. Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten: Der Kanton und seine Organisationseinheiten – etwa die Universität oder die Spitäler – sowie die Gemeinden halten zurzeit keine Primaten; sodann werden private Forschungseinrichtungen oder der als Aktiengesellschaft organisierte Zoo Basel durch die Initiative jedenfalls nicht unmittelbar gebunden. Ob und inwieweit die Initiative darauf abzielt, sekundär eine gewisse mittelbare Wirkung für Private im Sinne einer indirekten Drittwirkung zu erreichen, erscheint gemäss ihrem Wortlaut weder evident noch ausgeschlossen. Damit zusammenhängende Fragestellungen sind mit einer grossen Rechtsunsicherheit behaftet und werden erst im Rahmen von gerichtlichen Einzelfallentscheidungen abschliessend geklärt werden können. Vor diesem Hintergrund muss die Initiative in ihren Konsequenzen als unberechenbar angesehen werden. Die Etablierung von Grundrechten für nichtmenschliche Primaten wäre in dieser Form ein Novum in der Schweiz und würde aufgrund ihrer systematischen Einordnung in die auf Menschen zugeschnittenen Grundrechtsgarantien letztlich zu einer ethisch problematischen Vermengung von Menschenrechtsgarantien und Tierschutzanliegen führen.

8. Verzicht auf Gegenvorschlag

Auf einen Gegenvorschlag soll nach Auffassung des Regierungsrates verzichtet werden. Dass die mit der Initiative verlangte Bestimmung juristische und natürliche Personen des Privatrechts im Unterschied zu dem, was die Begründung der Initianten impliziert, nicht bzw. jedenfalls nicht unmittelbar binden würde, kann den Stimmberechtigten im Vorfeld der Volksabstimmung 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 Initianten kritisch zu hinterfragen und zwischen dem massgeblichen Initiativtext einerseits und der Begründung der Initianten andererseits zu unterscheiden.

Der Regierungsrat sieht keinen sinnvollen Weg, dem Anliegen der Initianten im Sinne eines Kompromisses zum Teil entgegenzukommen. Namentlich ist eine Verstärkung des Tierschutzes für nichtmenschliche Primaten im kantonalen Recht aufgrund der abschliessenden Bundesgesetzgebung in diesem Bereich ausgeschlossen.

9. Zusammenfassung

Die vorliegende Initiative will § 11 Abs. 2 lit. c KV mit einem weiteren Passus ergänzen, wonach für alle nichtmenschlichen Primaten das Recht auf Leben sowie körperliche und geistige Unversehrtheit gewährt werden soll. Aus Sicht der Initianten bietet das geltende Tierschutzgesetz einen ungenügenden Schutz und daher soll die Verfassung des Kantons Basel-Stadt um eine entsprechende Bestimmung erweitert werden.

Die Begründung der Initiative gibt dieser eine Bedeutung, die ihr gemäss Bundesrecht gar nicht zukommen kann. Namentlich wird nicht erwähnt, dass die als Grundrechte formulierten Rechte in erster Linie die kantonalen Organe und die Gemeinden binden würden. Mit Blick auf die Tier-

schutzgesetzgebung des Bundes könnte sie – wenn überhaupt – nur eine stark eingeschränkte und mittelbare Wirkung auf Privatpersonen und Unternehmen haben, zumal das Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht.

Für den Forschungsstandort Basel hätte die Initiative unmittelbar zwar keine Auswirkungen, da die Industrie im Kanton Basel-Stadt nicht mehr an Primaten forscht. Mit der Verfassungsänderung wären die einzigen Institutionen betroffen, welche die Initianten explizit nicht treffen wollen, nämlich der Zoo Basel und der Tierpark Lange Erlen. Mit Blick auf die Zukunft kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich die vorgeschlagene Grundrechtsbestimmung als Hindernis für neue Versuche im Dienste der Forschung erweisen könnte. Nach Ansicht des Regierungsrates ist es nicht sinnvoll, gänzlich auf Primatenversuche zu verzichten, ist es doch jederzeit möglich, dass wieder ein Bedarf an der Forschung an Primaten entstehen könnte. Die Auswirkungen der vorliegenden Initiative könnten folglich sehr weitreichend sein, weshalb der Regierungsrat aus den genannten Erwägungen die Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» ablehnt.

10. Antrag

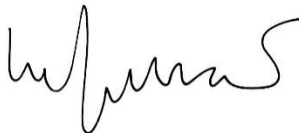
Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» der Gesamtheit der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend die Kantonale Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der Kommission der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben] beschliesst:

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

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

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

§ 11 Grundrechtsgarantien

²*Diese Verfassung gewährleistet überdies:*

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

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

Bei Annahme der Volksinitiative tritt die entsprechende Verfassungsänderung mit der Validation des Abstimmungsresultates durch den Regierungsrat in Kraft, sofern im Erlass selbst nicht etwas anderes bestimmt ist.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.