

setzung, um den international stark ausgeweiteten Handel mit Primaten und Raubtierkatzen in der Schweiz unter Kontrolle zu bringen. Es sollten heute in unserem Lande keine Zoo-Handlungen mehr geduldet werden, die mit Tierarten florierenden Handel betreiben, welche am Aussterben oder doch in ihrer Existenz bedroht sind. Noch viel weniger aber dürfen wir es zulassen, dass eine wohlhabende Schicht aus reinen Prestigegründen Exoten hält, für die Gefangenschaft eine grosse Qual bedeutet. Durch den unkontrollierten Handel mit Primaten und Raubtierkatzen werden Tiergattungen Opfer der Mode, der Erwerbsgier, des Vergnügens und des Aberglaubens, Opfer der Ausrottung. Die meisten Exportländer dieser Tiere sind nicht in der Lage, einen derartigen unvernünftigen Raubbau zu unterbinden. Bestehende Gesetze werden umgangen. Die Ausrottung kann nur gedrosselt werden, wenn die Nachfrage — in unserem Fall der Handel — rigoros gestoppt wird.

Wenn wir von Tierschutz reden, dann denken wir in den meisten Fällen an schwere Schmerzen, die wir an Tieren zu verhüten haben. Wir denken nie an den Begriff der Langeweile, die die hochentwickelten Primaten und Raubtierkatzen empfinden; wir denken nie an die dauernde und endgültige Unterdrückung der Lebensfreude, die die Natur den höher entwickelten Tieren in ihr Wesen gelegt hat und die nach Lorenz die Essenz des Lebens selbst ist.

Aus diesen Erwägungen möchte ich den Bundesrat dringend einladen, meinem Antrag in der kommenden Gesetzgebung zu folgen und Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die den Handel mit Primaten und Raubtierkatzen nur zwischen anerkannten zoologischen Gärten und Tierparks erlauben.

**M. Aubert:** Nous avons beaucoup protégé les animaux ce matin. Je vous prie, pour un instant, de protéger la constitution.

La discussion sur la protection des animaux, nous la reprendrons au niveau législatif; la protection de la constitution, c'est maintenant qu'il faut l'assurer.

On peut avoir des avis divergents sur les dimensions souhaitables d'un article constitutionnel. Celui qui vous est présenté par le Conseil fédéral a treize lignes dans la version française. C'est trop peu, semble-t-il, pour M. Fischer, de Bremgarten, qui voudrait en ajouter encore cinq ou six supplémentaires, où il serait question des primates, des félidés et des cellules, une sorte de petit parc d'acclimatation dans la constitution.

Pour moi, treize lignes, c'est trop. On peut faire l'opération en quatre lignes: un alinéa sur la compétence législative, un alinéa sur la compétence d'exécution, c'est tout. Je dis que l'alinéa 2 est superflu, je dis que l'alinéa 3 est superflu et je dis que l'alinéa 4, qui est utile, gagnerait à être libellé dans la forme que le Conseil fédéral a découverte, il y a trois ans, lorsqu'il traitait de la protection du milieu naturel.

L'alinéa 2 est superflu, parce qu'il énumère, dans une liste qui n'est qu'exemplaire, des compétences législatives qui sont données globalement à la Confédération à l'alinéa 1. Le message du Conseil fédéral nous dit très justement: «Il y a deux manières de partager les compétences législatives entre la Confédération et les cantons: ou bien une clause générale, ou bien une énumération exhaustive.» «Eine Generalklausel», d'un côté, «eine abschliessende Enumeration», de l'autre. Il ne sert à rien, après avoir usé d'une formule générale, de donner

simplement des exemples. L'alinéa 2 n'a aucune valeur juridique, il n'a, tout au plus, qu'une valeur politique, sur laquelle je reviendrai tout à l'heure.

Ce problème de technique constitutionnelle a fort préoccupé la commission du Conseil national qui s'occupe de l'article 24*bis* sur l'économie hydraulique. Nous avons passé des heures à nous demander s'il faudrait une clause générale ou s'il faudrait une énumération exhaustive. En revanche, personne n'a jugé utile de défendre la thèse de l'énumération exemplaire.

Dans la constitution, vous avez bien des énumérations. Vous avez celle de l'article 31*bis*, alinéa 3, sur la politique économique de la Confédération, cinq mentions: c'est exhaustif. Vous avez l'énumération de l'article 34*ter*, alinéa 1, sur la politique sociale, huit mentions: c'est exhaustif. M. Brugger m'a fait la courtoisie, tout à l'heure, de m'indiquer quelques-uns de ses atouts. Il a dans sa poche l'article 34*sexies*, alinéa 2, que nous avons voté au mois de mars de l'an dernier. Il a peut-être aussi dans sa poche l'article 24*septies*, alinéa 1, *in fine*; s'il ne l'a pas, je l'ai. Mais, dans ce que nous avons voté en mars, sur l'encouragement au logement, et où il est dit: «La Confédération peut notamment...», il ne s'agit pas d'une répétition inutile de compétences, il s'agit d'un véritable programme normatif. L'alinéa 2 de l'article 34*sexies* n'est pas un alinéa inutile. Pas davantage l'article 24*septies*, alinéa 1, *in fine*, qui parle de la protection du milieu naturel et qui dit à peu près: «En particulier, la Confédération édicte des prescriptions contre le bruit et la pollution de l'air.» Là, c'est un système de priorité qui vous est offert.

Je voudrais maintenant reprendre les deux justifications du message du Conseil fédéral; il nous dit ceci: «L'énumération exemplaire n'est peut-être pas nécessaire juridiquement, mais elle est utile pour le législateur, cela lui montre ce qu'il faut d'abord faire. Elle est aussi utile pour le citoyen, cela lui montre ce qu'il y a dans ce texte.»

Quant à l'argument de la priorité, je le comprendrais, si l'on n'avait que deux ou trois éléments à mettre en évidence; mais vous ne pouvez pas dire convenablement: «Le législateur traitera en priorité des six points qui sont prévus à l'alinéa 2», parce que si vous voulez presque tout faire à la fois, cela n'est plus un système de priorité.

J'en viens au point le plus délicat du message, qui dit: «C'est utile pour le citoyen; c'est utile pour l'électeur, avant qu'il aille voter, il faut qu'il sache ce qui se cache dans cette disposition.» Après avoir lu l'alinéa 1, il faut qu'il trouve un petit commentaire de cet alinéa 1, dans l'alinéa 2.

Ne mésons pas de la constitution fédérale. La constitution ne sert pas à l'information, au renseignement. La constitution n'informe pas, elle prescrit. La constitution ne renseigne pas, elle dispose. Je suis assurément très sensible au but de transparence que le Conseil fédéral prétend poursuivre avec son alinéa. Je dis simplement que le moyen est mauvais. Vous n'avez pas le droit d'utiliser la constitution à des fins d'information du citoyen. Vous avez un autre moyen, beaucoup plus simple, plus élégant et plus respectueux de la constitution, qui serait de poursuivre l'expérience que vous avez tentée récemment avec les articles 27 et 27*bis* nouveaux sur l'enseignement, en accompagnant le texte d'un commentaire de l'administration. Je trouve tout à fait naturel que l'administration expose ses vues, dise pourquoi elle propose au citoyen certains textes. Mais je trouve

anormal d'utiliser un alinéa de la constitution pour le dire. Je trouve abusif d'introduire dans la constitution un alinéa à seule fin d'illustrer la signification d'un autre alinéa. Voilà pour ma première proposition.

La deuxième proposition que je vous soumetts consiste à biffer l'alinéa 3 de l'article 25bis. Le Conseil fédéral juge utile d'inclure dans la constitution une disposition spéciale pour conférer à la Confédération la compétence d'encourager les recherches visant à mieux connaître les exigences posées par la protection des animaux», mais il n'a pas jugé utile de le faire en d'autres circonstances. D'après la doctrine dominante, la compétence de légiférer inclut celle d'encourager et je ne vois pas pourquoi, dans tel domaine, on se contente de parler de la compétence de légiférer et pourquoi, dans celui-ci, on indiquerait les deux. N'oubliez pas que de telles fluctuations dans la rédaction des textes poussent ceux qui les interprètent à les opposer. L'article 24septies, sur la protection du milieu naturel, couvrirait naturellement tous les efforts que la Confédération peut entreprendre dans le domaine de la recherche des agents polluants; il n'était pas besoin de le préciser. Il en va de même dans le cas qui nous occupe.

Ma troisième proposition vise à modifier la rédaction de l'alinéa 4. En 1970, le Conseil fédéral avait découvert une formule heureuse pour le même article 24septies. Il l'avait trouvée au dernier moment; elle ne lui avait même pas été soufflée par la commission d'experts. La voici: «L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.» C'est exactement ce que signifie l'alinéa 4 du projet, mais sous une forme différente. Le Conseil fédéral ne serait-il plus satisfait de l'exercice de style auquel il s'est livré avec tant de succès il y a trois ans?

De grâce, ne songez pas seulement à protéger les animaux; songez aussi à protéger notre chère constitution! (*Rires*)

**Vontobel:** Zu diesem Geschäft wollte ich mich eigentlich gar nicht äussern, obwohl ich Mitglied der Kommission war, denn ich betrachte die Schaffung eines Tierschutzartikels als absolut selbstverständlich, ebenso übrigens die Landesring-Fraktion, so dass man darüber gar nicht zu diskutieren brauchte. Nun hat mich aber insbesondere Herr Kollege Aubert aus dem Busch geklopft, indem er die Artikel 2 und 3 streichen will.

Natürlich könnte man diese Auffassung vertreten und sagen: Gut, wir schützen die Verfassung. Ob damit aber der Schutz des Tieres in der kommenden Gesetzgebung garantiert ist, ist damit natürlich nicht gesagt; denn in der Verfassung wird mindestens durch die Enumerierung umschrieben, auf welchen Gebieten sich die Gesetzgebung bewegen werde, auf welchen Gebieten der Schutz des Tieres gesetzlich festzulegen ist. Ich bin kein Professor, sondern ein einfacher Mann aus dem Volke; ich vergleiche mich in dieser Beziehung mit Herrn Fischer-Weinfeld. Nun haben Sie ja soeben das merkwürdige Spiel beobachten können, dass Herr Fischer-Weinfeld vom Spaziergang des Hundes bis hin zu anderen Dingen Befürchtungen hegte, was alles in das Gesetz hineininterpretiert werden könnte, während anderseits Herr Professor Aubert eben nur den Grundsatz festlegen will. Dieser Antrag ist übrigens schon in der Kommission gestellt worden. Diese Situation mag Ihnen beweisen, wie wesentlich es ist, dass gerade bei diesem

Tierschutzartikel durch eine Enumerierung gesagt wird, auf welchen Gebieten insbesondere zu legiferieren ist. Dabei ist diese Enumerierung ja nicht abschliessend; vielmehr können Fälle auftreten, in denen es nötig ist, die Tierschutzgesetzgebung auf weitere Gebiete auszuweiten.

Am vorletzten Sonntag haben wir es ja erlebt, dass kommentiert wurde, das «Recht auf Bildung» sei am Ständemehr gescheitert, weil man nicht recht wusste, was darunter zu verstehen sei. Das beweist gerade, dass das Volk genau wissen will, worüber es abzustimmen hat. Als Vertreter dieses Volkes lehne ich den Antrag des Herrn Professor Aubert ab; denn diese Leute des Volkes wollen wissen, wozu sie ja oder nein sagen, wenn es zur Abstimmung über den Tierschutzartikel kommt. Deshalb muss diese Enumerierung im Verfassungsartikel beibehalten werden. Sonst wird man uns fragen, ob hier die Katze im Sack gekauft werden solle, wie das schon öfter vorgekommen ist. Das wollen wir eben nicht; wir wollen wissen, wie diese Katze aussieht.

Deshalb empfehle ich Ihnen, die Anträge Aubert abzulehnen, zugleich aber auch die Anträge Fischer-Bremgarten, denn das sind nun wirklich Dinge, die in die Ausführungsgesetzgebung, nicht in die Verfassung gehören. Hier schützen wir dann die Verfassung, indem wir diese Anträge Fischer ablehnen. Hier komme ich Herrn Professor Aubert entgegen.

Die Diskussion über die Ausführungsgesetzgebung wird dann noch einiges mehr zu reden geben; das ist mir bewusst. Ich hoffe, dass wir diese dann ebenso unter Dach und Fach bringen wie ich hoffe, dass wir heute den Verfassungsartikel so, wie er vorliegt, unter Dach und Fach bringen.

**Weber-Arbon:** Auch ich gehöre — ich vermute es wenigstens — zu den Volkvertretern, und trotzdem glaube ich es verantworten zu können, dem Antrag unseres Ratskollegen Aubert zuzustimmen. Wir sind hier in einer Konfliktsituation, wie sie sich nicht das erstemal präsentiert, zwischen einer mehr juristischen und einer mehr politischen Betrachtungsweise bei der Ausgestaltung unserer Verfassung. Man ist sich offensichtlich darüber einig, dass dieser Absatz 1 der neuen Verfassungsreform an und für sich genügen würde. Die Argumentation der Befürworter der jetzt vorliegenden Vorlage ging dahin, dass man den Stimmbürgern sagen müsse, was im einzelnen unter dieser Grundsatznorm zu verstehen sei. Ich habe alles Verständnis für diese Ueberlegungen, behaupte aber, dass uns dafür ein anderes Mittel zur Verfügung steht. Wir sollen nicht Kommentare in die Verfassung hineinfixieren, wir sollen vielmehr in einem begleitenden Bericht zum Ausdruck bringen, worin die Tragweite dieser Verfassungsnorm besteht. Ein derartiger begleitender Bericht wäre etwa ein Novum in unserer Verfassungsgesetzgebungspraxis — ich erinnere daran; dass bei der Abstimmung über die EWG-Verträge ein entsprechender Bericht vom Bundesrat der Vorlage an den Stimmbürger beigefügt wurde.

Wenn hier ein besonderes Fragezeichen für die von Bundesrat und Kommission vorgeschlagene Verfassungspraxis gesetzt werden muss, so deshalb — Herr Aubert hat darauf hingewiesen —, weil dieser etwas merkwürdige Ausdruck in Absatz 2 enthalten ist, dass die Bundesgesetzgebung «insbesondere» Vorschriften über diese oder jene Dinge aufstelle. Das bedeutet also, dass der Stimmbürger, wenn er das aufmerksam liest,

wertvoll ist, wenn sie verständlich gehalten ist. Ich möchte immerhin feststellen, dass die vorgeschlagene Formulierung auch Vorschriften aufstellt. Es heisst ja nicht einfach: «Der Bund ist befugt . . .», sondern es besteht ein imperativer Auftrag an den Gesetzgeber, über diese Gebiete zu legislieren. Es ist nämlich gar nicht selbstverständlich, dass wir über alle diese Gebiete legislieren; es gibt wesentliche Kreise aus Wissenschaft und Forschung, die gar keine besondere Freude empfinden, wenn wir beispielsweise über den Punkt d, über Eingriffe und Versuche am lebenden Tier, legislieren, oder den Punkt b, die Verwendung von Tieren und den Handel mit Tieren. Dieses Petition war bis jetzt nicht Gegenstand irgendwelcher Bestrebungen auf dem Gebiete des Tierschutzes.

Schliesslich noch zum Punkt f, der Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen. Die Juristen sagen uns, dass wir mit der allgemeinen Feststellung, dass die Gesetzgebung über den Tierschutz Sache des Bundes sei, den Punkt f unserer Wunschliste juristisch überhaupt nicht abdecken, weil die Einfuhr von Tieren — der Begriff Einfuhr steht in der Motion Schmitt wegen der Verwendung und dem Verkauf von Pelzen — an sich direkt mit dem Tierschutz gar nichts zu tun habe, und dass es absolut notwendig sei, dass das verfassungsmässig verankert werde, wenn wir nachher nicht Schwierigkeiten erhalten wollen.

Also ich glaube, es lässt sich durchaus rechtfertigen, dass wir diese Form der Präsentation nehmen. Mit dem Abstimmungsbüchlein ist es ja folgendermassen: Noch vor einigen Jahren ist diese Form der Präsentation eidgenössischer Vorlagen im Ständerat abgelehnt worden. Es scheint jetzt ein Gesinnungswandel einzutreten. Aber es wird Sache des Parlamentes sein, die Frage des beleuchtenden Berichtes zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen gesetzlich zu regeln. Wir haben bei der EWG-Abstimmung aus guten Gründen eine Ausnahme gemacht, weil es nicht möglich war, sämtliche Unterlagen dem Stimmberechtigten ins Haus zu schicken, da sonst die Schweiz in einer Flut von Papier ertrunken wäre. Man hat es versucht bei der letzten Abstimmung über den Bildungsartikel und ist dabei nicht unerheblicher Kritik begegnet. Auf jeden Fall scheint die Auffassung zu bestehen, dass aufgrund der heutigen Rechtslage dieses Vorgehen eine Ausnahme sein sollte, so dass dieses Instrument hier überhaupt nicht mehr eingesetzt werden kann. Mir geht es gar nicht um die Transparenz der Abstimmung, sondern um die Transparenz unserer Verfassung ganz allgemein, auch ausserhalb der Referenden, die wir durchzuführen haben. Ich bitte Sie, den Antrag Aubert, was Alinea 2 betrifft, abzulehnen; ihm zuzustimmen, was Alinea 3 betrifft.

Ich kann Ihnen keine Zusicherung geben, Herr Nationalrat Fischer, ob Ihre Anträge in der Gesetzgebung ihren Niederschlag finden werden. Diese Zusicherung dürfen Sie von mir auch gar nicht verlangen. Sie haben ja vorhin gesehen, dass dieses Gespräch zwischen den Fachleuten, den Tierärzten, schon recht kontrovers verlaufen ist. Ich verstehe zu wenig von Affen und Papageien, als dass ich Ihnen die verbindliche Zusicherung geben könnte, dass das nun in der Form in der Gesetzgebung wieder anzutreffen sein werde. Ich kann Ihnen lediglich die Versicherung abgeben, dass wir Ihre Vorschläge der Expertenkommission — das sind die Fachleute, und wir brauchen hier Fachleute — zur Prüfung überweisen werden und dass sie fachgerecht und gründlich geprüft werden, allenfalls noch unter Anhörung von

Herrn Nationalrat Fischer, damit er die Gelegenheit hätte, sein Anliegen noch persönlich vorzutragen. Ich weiss nicht, ob Ihnen diese Zusicherung genügt. Wenn nicht, müssen wir diesen Antrag ablehnen. Er gehört ohnedies in die Gesetzgebung und nicht in die Verfassung.

*Vizepräsident Muheim übernimmt den Vorsitz*

**Präsident:** Herr Aubert wünscht das Wort zu einer persönlichen Erklärung.

**M. Aubert:** J'ai deux remarques personnelles à faire. M. le conseiller fédéral Brugger a laissé entendre que je ne lisais pas les messages du Conseil fédéral. Non, Monsieur Brugger, j'ai lu votre message, j'en ai apprécié le style et la tenue. En fait, ce que j'ai dit contre l'alinéa 3 est fondé sur un tout autre motif que celui qui vous conduit vous-même à en proposer l'abandon.

Je m'adresse maintenant à M. Schwarzenbach qui, tout à l'heure, s'est exprimé avec l'élégance que nous lui connaissons. Une phrase qu'il a prononcée pouvait donner à entendre que les juristes en général, et celui qui vous parle en particulier, étaient des pharisiens. Ai-je bien entendu? Le mot «pharisien» a plusieurs significations, M. Schwarzenbach, vous le savez comme moi. Si vous pensez aux pharisiens de l'histoire, ceux d'il y a environ vingt siècles, qui formaient un parti politique populaire et nationaliste dans l'Etat d'Israël, opposé aux aristocratiques Sadducéens, si vous m'avez mis dans le rang de ces pharisiens-là, M. Schwarzenbach, je crois que je peux vous y retrouver facilement.

Mais vous savez que le mot pharisien a pris un autre sens au cours des siècles, parce que notre Seigneur Jésus-Christ l'a assimilé parfois au terme d'hypocrite, c'est cela que l'on entend maintenant par ce mot. Vous m'avez donné une leçon de morale. Vous avez soutenu qu'un professeur de droit qui vient simplement faire son métier à la tribune, essayer de défendre la sobriété et la simplicité de la constitution, était un pharisien. Comment qualifiez-vous alors l'attitude d'une personne qui, au mois de septembre, déclare publiquement à cette tribune qu'elle est convaincue par les arguments du Conseil fédéral sur un sujet d'importance nationale et qui, quelques semaines plus tard et avant un grand scrutin, voyant que ses troupes ne la suivent pas, tourne sa veste et soutient le contraire?

**Präsident:** Wir sollten endlich zur Behandlung von Artikel 25bis kommen. Es liegen zwei Anträge vor: ein Antrag von Herrn Fischer und ein Antrag von Herrn Aubert. Herr Fischer hat mir vorhin erklärt, dass er bereit sei, seinen Artikel zurückzuziehen, nachdem seine Anliegen bei der Ausführungsgesetzgebung geprüft werden sollen. Das vereinfacht das Verfahren, Ich schlage Ihnen vor, dass wir nun die Anträge Aubert und diejenigen der Kommission zum bundesrätlichen Beschlussentwurf absatzweise bereinigen.

*Abstimmung — Vote*

Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen
Für den Antrag Aubert	43 Stimmen

**Präsident:** Zu Absatz 3 lag ein Antrag des Bundesrates und der Kommission vor, der aber vom Vertreter des Bundesrates und von den Kommissionsreferenten zurückgezogen worden ist. Wir haben daher nurmehr