

wir uns in der Folgezeit mit dieser ernsthaften Differenz zum Nationalrat auseinandersetzen, schliesse ich nicht aus – mit Bezug auf das, was uns mit dem Budget erwartet –, dass sich diese Differenz hinauszögert bis ins Jahr 1983 und dass am Schluss der Dinge die Bergbauern, die über die Gegebenheiten informiert sind, das für das Jahr 1983 in Aussicht Gestellte nicht erhalten werden. Ich glaube, wir müssen diese Problematik ebenfalls in die Erwägungen einbeziehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Art. 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 6 Abs. 2, 7 Abs. 2 zweiter Satz, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6 al. 2, 7 al. 2, 2^e phrase, ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	32 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Le président: Il nous reste à classer deux interventions de l'année 1980: la motion 80.529 du Conseil national (Hofmann) et la motion 80.545 du Conseil des Etats (Genoud). La parole est-elle demandée à ce sujet? Ce n'est pas le cas. Ces motions sont ainsi classées.

An den Nationalrat – Au Conseil national

81.047

Futtermittelimporte. Volksinitiative Importation de denrées fourragères. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. August 1981 (BBI III, 542)

Message et projet d'arrêté du 19 août 1981 (FF III, 502)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Juni 1982

Décision du Conseil national du 17 juin 1982

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

Zustimmung zum Entwurf, wo nichts anderes bemerkt ist

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Antrag Aubert

Art. 2

Der Bundesrat wird beauftragt, die Volksinitiative ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, da die Bundesversammlung innerhalb der gesetzlichen Frist keinen Beschluss gefasst hat.

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

Adhérer au projet, sauf observation contraire

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Proposition Aubert

Art. 2

L'Assemblée fédérale n'ayant pas pris une décision dans le délai légal, le Conseil fédéral est chargé d'ordonner, sans recommandation, la votation du peuple et des cantons.

Meier, Berichterstatter: Die Volksinitiative «gegen übermässige Futtermittelimporte und -Tierfabriken» sowie für bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens» ist im August 1978 mit der hohen Zahl von über 165 000 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Als Zielsetzung verlangt die Initiative, dass der Bund Massnahmen für eine möglichst weitgehende Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln aus der tierischen Produktion bäuerlicher Betriebe auf landes- und betriebseigener Futterbasis trifft. Die Bedeutung der Landwirtschaft, vor allem auch für die Versorgung des Landes mit Lebensmitteln in Notzeiten und für die Pflege der Landschaft, ist durchwegs anerkannt. Die Landwirtschaftspolitik geht uns alle an, auch wenn für den weitaus grössten Teil der Bevölkerung Agrarpolitik und Agrarlenkung absolut undurchschaubar sind.

Gemäss Botschaft des Bundesrates werden rund 70 Prozent des Kraftfutters importiert. Trotz der starken Zunahme der tierischen Produktion sind die Importe seit 1973 (grösste Importmenge) deutlich rückläufig und seither ziemlich stabil geblieben. Man darf also nicht behaupten, sie würden ständig zunehmen. Gestützt auf die Bestimmungen von Artikel 19 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes handhabt der Bund das Einfuhrregime für Futtermittel, um die Futtermittelleinfuhr mit dem Ziel zu beschränken, die einheimische Futtermittelproduktion und die Verwertung betriebseigener Futtermittel zu fördern und die viehwirtschaftliche Produktion den Absatzmöglichkeiten anzupassen.

Zwei Mittel stehen für die Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes zur Verfügung: die Kontingentierung – mengenmässige Beschränkung der Einfuhr bestimmter Futtermittel – und die Erhebung von Preiszuschlägen, wobei auf die Tatsache hinzuweisen ist, dass im wesentlichen nur die Hauptfuttermittel kontingentiert sind. Die findigen Importeure weichen jedoch bei einer restriktiven Handhabung der Kontingentfreigaben von bekannten kontingentierten auf nichtkontingentierete Kraftfuttermittel aus oder verwenden neue Produkte als Futtermittel, nur weil sie nicht kontingentiert sind und bis zur Unterstellung unter die Bewilligungspflicht, verbunden mit der Erhebung von Preiszuschlägen, erst noch preislich günstiger angeboten werden können. Neben diesen Massnahmen zur Beschränkung der Futtermittelimporte gibt es noch eine Reihe anderer, die in der von der Initiative vorgegebenen Richtung laufen, so zum Beispiel gesetzliche Bestimmungen zur Förderung der betriebs- und landeseigenen Futtergrundlage sowie die Verordnungen über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion und für die Bewilligung von Stallbauten vom Dezember 1979, die aber bereits 1981 aufgrund der gemachten Erfahrungen ersetzt wurden.

Ihre Kommission war sich einig im Ziel der Initiative: Es müssen alle vertretbaren Mittel eingesetzt werden, um die

bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe zu erhalten, die Produktion auf landes- und betriebseigener Futterbasis zu fördern sowie eine Rückbildung der bodenunabhängigen Betriebsstätten zu erreichen. Wenn sie sich mit Stichtescheid trotzdem, in Übereinstimmung mit dem Antrag des Bundesrates, dem Beschluss des Nationalrates auf Verwerfung der Volksinitiative anschloss, sind dafür eine Reihe von Gründen ausschlaggebend. Mit den vorerwähnten zwei Verordnungen wird bereits ein doppeltes Ziel verfolgt, nämlich die Rückführung der Fleisch- und Eierproduktion in aufstokungswürdige Betriebe und die Redimensionierung der Bestände und deren Anpassung an die betriebseigene Futterbasis.

Die Realisierung dieser Ziele wird Zeit brauchen. Aber auch umgekehrt hat es lange gedauert, bis die Entwicklung soweit fortgeschritten war, dass etwas vorgekehrt werden musste. Vielleicht muss hier etwas mehr Geduld geübt werden, wenn auch zuzugeben ist, dass dies leicht gesagt werden kann, wenn man von den nachteiligen Folgen nicht betroffen ist.

Aus der Botschaft des Bundesrates geht hervor, dass die von der Initiative genannten Ziele bereits aufgrund des geltenden Landwirtschaftsartikels (Art. 31bis Abs. 3 Bst. b Bundesverfassung) verwirklicht werden können. Die Verfassungsgrundlage zum Erlass entsprechender gesetzlicher Bestimmungen wäre vorhanden, so dass keine Änderung der Verfassung notwendig ist. Offen bleibt nur die Frage, ob der politische Wille vorhanden ist, die gewünschten Änderungen herbeizuführen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass selbst nach Meinung der Initianten auf die Verfassungsinitiative verzichtet werden könnte, wenn es eine Gesetzesinitiative des Volkes gäbe. Der Bundesrat hat denn auch das zuständige Departement beauftragt, eine Revision der Artikel 19 ff. des Landwirtschaftsgesetzes auszuarbeiten und einzuleiten. Die von unserem Kollegen Zumbühl eingebrachte Motion betreffend die Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion bzw. diejenige der CVP-Fraktion im Nationalrat, sind in der Sommersession vom Bundesrat übernommen und von den beiden Räten überwiesen worden. Sodann befasst sich die vorberatende Kommission des Nationalrates zur Futtermittelinitiative gegenwärtig mit der von Nationalrat Reichling eingebrachten parlamentarischen Initiative betreffend die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes im Sinne der Initianten. So kann das, was der Bundesrat in seiner Botschaft bei der Beurteilung auf Seite 36 Ziffer 7 unter anderem schreibt, nur unterstützt werden. Es muss jedoch klar und deutlich gesagt werden, dass die Futtermittelzuteilung nach vorausgegangener Tierkontingentierung tatsächlich einer Kriegswirtschaft in Friedenszeiten entsprechen würde und einen ausgeprägten Interventionismus zur Folge hätte, mit unübersehbarem administrativem Aufwand. Den Bauern liesse eine solche Lösung nochmals weniger Freiheit, und der Vorwurf, «noch mehr Staat», der wohl selbst bald aus ihren Reihen kommen würde, wäre voll berechtigt.

Die Umstrukturierung der Landwirtschaft ist eine harte Tatsache, die nicht nur die Direktbetroffenen beschäftigt und beunruhigt. Es wäre aber verfehlt, das heute zur Diskussion stehende Problem mit dieser Initiative lösen zu wollen, nachdem andere Mittel bereits angewendet und zusätzliche vorbereitet werden. Wie bereits erwähnt, beantragt die knappe Kommissionsmehrheit, es sei Volk und Ständen zu empfehlen, die Initiative zu verwerfen.

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Zum Antrag von Herrn Aubert nur zwei Feststellungen. Die Kommission konnte sich damit nicht mehr befassen.

1. Die Kommission hat lediglich bei der Terminfestlegung über den Ablauf der Fristen diskutiert. Ich rekapituliere kurz die Daten: Die Volksinitiative wurde am 23. August 1978 eingereicht. Materieller Bericht des Bundesrates 19. August 1981. Ablauf der Frist zur Behandlung durch die eidgenössischen Räte 22. August 1982. Den eidgenössischen Räten die Botschaft zugestellt: erste Hälfte November 1981. Sitzung der nationalrätlichen Kommission 19. Januar und 22. Februar 1982. Beschluss des Nationalrates am 17. Juni

1982. Sitzung der ständerätlichen Kommission am 23. August 1982. Im Moment der Festlegung der Kommissionssitzung war die Frist also noch nicht abgelaufen. Es wurde die Auffassung vertreten, diese geringfügige Überschreitung könnte allenfalls toleriert werden, vor allem weil keine Rüge der Initianten vorliege. Man wollte mit der Behandlung der Vorlage auch vermeiden, dass (wenn der Rat allenfalls bei einem vorliegenden Nichteintretensantrag oder Verabschiedung ohne Empfehlung wider Erwarten doch Behandlung beschliessen würde) in einem solchen Fall zuerst ein neuer Termin gesucht werden müsste, um die Sitzung abzuhalten, was dann eine weitere Verzögerung und Behandlung erst in der Herbstsession bedingt hätte.

2. Kommission und Ständerat tragen keine Schuld an der Verspätung. Der Nationalrat hat als Erstrat die Vorlage erst in der Sommersession behandelt. Die Kommission hat im August ihre Sitzung abgehalten, und heute kann das Geschäft Ihrem Rat unterbreitet werden. Herr Aubert – ich möchte das ausdrücklich feststellen – hat ja keine Vorwürfe (weder an die Adresse der Kommission noch an die Adresse des Rates) erhoben, aber es war vielleicht doch angezeigt, hier den zeitlichen Ablauf noch einmal darzulegen.

Allein aus diesen Überlegungen hat sich die Kommission damals bei der Terminfestlegung entschlossen, die Sitzung dennoch abzuhalten. Ich habe Wert darauf gelegt, dies jetzt schon darzulegen, vor allem weil sich die Kommission mit dem Antrag des Herrn Aubert nicht mehr befasst hat. Es ist mir auch nicht bekannt, ob bereits Präjudizfälle bezüglich Nichteinhaltung der Fristen vorliegen.

Gerber: Ich beantrage Ihnen Annahme der Volksinitiative und möchte das wie folgt kurz begründen.

Unser Land weist ohne Futtermittelimporte einen Eigenversorgungsgrad an Lebensmitteln von etwa 58 Prozent auf, mit den Futtermittelimporten sind es ungefähr 65 Prozent. Im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten, die alle einen Eigenversorgungsgrad an Nahrungsmitteln von 90 und mehr Prozent aufweisen, liegen wir sehr tief. Trotz dieses tiefen Eigenversorgungsgrades kennen wir Überschussprobleme im viehwirtschaftlichen Sektor. So produzierte die schweizerische Landwirtschaft 1979/80 108 Prozent des Milchbedarfes, 91 Prozent des Rindfleischbedarfes und 98 Prozent des Kalb- und Schweinefleischbedarfes. Die zur Erzeugung dieser viehwirtschaftlichen Produktion notwendigen Futtermittel werden zu etwa 80 Prozent, bezogen auf die umsetzbare Energie, und zu ungefähr 76 Prozent, bezogen auf das verdauliche Rohprotein, im Inland erzeugt. 20 bis 25 Prozent des Bedarfes an Futtermitteln müssen durch Importe gedeckt werden.

An Kraftfutter konsumieren wir in unserem Land ungefähr 1,9 Millionen Tonnen, wovon rund 1 bis 1,1 Millionen Tonnen importiert werden. Diese Importe stehen im Widerstreit der Meinungen. Wollte man diese Kraftfuttermittelimporte völlig unterbinden, würde das den Ruin vieler bäuerlicher Familienbetriebe, die eine innerbetriebliche Aufstockung im viehwirtschaftlichen Sektor vornahmen, zur Folge haben. Auch das Ende für die bodenunabhängige Produktion würde vor den Türen stehen. Die viehwirtschaftliche Veredelung und das daraus resultierende Einkommen würden durch zunehmende Fleischimporte verdrängt. Aber auch eine Liberalisierung der Kraftfutterimporte hätte für unsere Familienbetriebe ruinöse Konsequenzen, da diese von der sich ausbreitenden industriellen Produktion an die Wand gedrückt würden. Somit bleibt uns nur die Weiterführung einer geordneten Futtermittelbewirtschaftung. Wir kennen heute die beiden Instrumente Globalkontingentierung und Preiszuschläge an der Grenze. Auch wenn man dem Bundesamt für Landwirtschaft eine gute Handhabung dieser Instrumente attestieren darf, vermag das System nur teilweise zu befriedigen, konnte es doch die Entwicklung einer bodenunabhängigen, die Landwirtschaftsbetriebe konkurrierenden industriellen Produktion nicht verhindern. Diese industrielle Produktion zeichnet sich durch eine starke Konzentration aus. So produzieren 6 Prozent der

Schweinehalter 60 Prozent des Schweinefleisches, und 0,4 Prozent der Leghennenbesitzer halten 55 Prozent der Leghennen.

Ziele der Futtermittelinitiative sind nun die Förderung der tierischen Produktion auf landeseigener Futtergrundlage zu Lasten der Produktion auf der Basis von importierten Futtermitteln, die schrittweise Reduktion der bodenunabhängigen industriellen Produktion und die Überführung der freiwerdenden Kapazitäten in aufstockungswürdige bäuerliche Familienbetriebe.

Die Futtermittelimporte sollen soweit zugelassen werden, als sie keine Absatzstörungen bei Milch, Fleisch und Eiern verursachen. Das Parlament hat, ob unter dem Druck der Initiative, bleibe dahingestellt, verschiedene Massnahmen durch Abänderung von Artikel 19 des Landwirtschaftsgesetzes bereits beschlossen und einen Schritt in dieser Richtung getan, doch haben die Erfahrungen gezeigt, dass die Bestimmungen über die Beiträge an Tierhalter und die Bewilligung für Stallbauten modifiziert werden müssen, wie dies in den überwiesenen Motionen der CVP-Fraktion sowie unseres Kollegen Zumbühl zum Ausdruck kommt. Diese parlamentarischen Vorstösse bleiben in verschiedener Hinsicht aber noch unvollständig, so erstens in der Frage einer weiteren Reduktion der Höchstbestände. Bäuerliche Aufstockungsbetriebe und bodenunabhängige Betriebe mit geringer gemeinwirtschaftlicher Leistung sollten einander in bezug auf Einkommensmöglichkeiten – heute bei den bäuerlichen Betrieben auf 70 000 Franken und bei den bodenunabhängigen Betrieben auf 120 000 Franken festgelegt – angenähert werden; zweitens in der Frage einer Verhinderung der missbräuchlichen Umgehung der Vorschriften über die Höchsttierbestände, zum Beispiel durch Gründung von Aktiengesellschaften; drittens in der Frage einer wirksameren Futtermittelbewirtschaftung im Sinne einer gleichmässigeren Verteilung der Futtermittel auf alle Verbraucher. Eine zu starke Reduktion des Globalkontingents führt nämlich zu steigenden Preisen und zu einer Unterversorgung der Randgebiete sowie der kleinen Betriebe. Eine zu large Handhabung des Globalkontingentes hat Überproduktion und Preiszusammenbrüche zur Folge.

Herr Bundespräsident Honegger hat sich im Nationalrat bereit erklärt, zu einer Revision des Landwirtschaftsgesetzes Hand zu bieten, die über die Forderungen der CVP-Motion hinausgeht. Trotzdem beantrage ich Ihnen Annahme der Initiative. Erst wenn die konkreten Abänderungsvorschläge zu Artikel 9 des Landwirtschaftsgesetzes vorliegen, kann über die Frage eines allfälligen Rückzuges der Initiative entschieden werden.

Piller: Wer sich etwas eingehender mit der schweizerischen Landwirtschaftspolitik beschäftigen will, erhält bald einmal den Eindruck, dass es sich um eine komplexe und vielschichtige Materie handelt. Zumindest muss ein gewisses Verständnis für die führenden Köpfe im Bundesamt für Landwirtschaft aufgebracht werden, die am liebsten nicht viel ändern möchten. Es kann aber nicht unsere Aufgabe sein, nichts zu ändern, nur weil die Materie komplex und teilweise fast unüberblickbar ist. Probleme sind vorhanden und müssen gelöst werden.

In der Tat würde eine Annahme der Futtermittelinitiative einiges in der schweizerischen Landwirtschaftspolitik in Bewegung bringen. Der Initiative kommt zweifellos das grosse Verdienst zu, dass über diese Probleme diskutiert wird. Die Initiative beinhaltet aber mehr als nur einen Diskussionsanlass. Sie beinhaltet meines Erachtens auch den Schlüssel für die Lösung einiger wichtiger Probleme. Bevor wir uns heute für oder gegen die Initiative aussprechen, müssen wir uns die Frage stellen, ob die vom Bundesrat bis heute beschlossenen Massnahmen zugunsten der Landwirtschaft und die bevorstehende Revision des Landwirtschaftsgesetzes eine brauchbare Alternative zur Futtermittelimportbeschränkung darstellen können. Meines Erachtens tun sie es nicht.

Wir haben heute eine starke Überproduktion an Fleisch und Milch. Diese Überproduktion führt namentlich im Schweine-

fleischsektor zu starken Preiszerfällen und somit zu Einkommenseinbussen für die Landwirte. Diese Einkommenseinbussen bringen die Klein- und Mittelbetriebe in arge finanzielle Schwierigkeiten. Die Grossbetriebe und die industriellen Mäster können diese Preiszerfälle noch einigermaßen durch rationellere Haltung und mit der grossen Stückzahl verkraften.

Am 21. August 1982 stand im «Schweizer Bauer» folgendes zu lesen: «Trotz Stallbauverbot und den aufgewendeten Millionen für die Stilllegungsbeiträge sind heute mehr Schweinezucht- und Mastplätze vorhanden als vor zwei Jahren. Daher das anhaltend preisdrückende Überangebot auf dem Schlachtschweinemarkt. Wohl hat der Bundesrat ab 1. Juli 1982 die mittleren Richtpreise für Schweine um 10 Rappen auf Fr. 4.70, mit Preisgrenzen von Fr. 4.30 und Fr. 5.10 je Kilo Lebendgewicht, erhöht. Diese können aber erst erreicht werden, wenn keine Überproduktion mehr besteht. Seit vielen Wochen liegen die erzielten Preise wegen der Überproduktion bei nur Fr. 4.10.» Weiter wird im gleichen Artikel aufgeführt, dass deshalb für die Landwirte wöchentliche Einnahmefälle von 4 Millionen Franken resultieren. Dies mag vielleicht momentan den Konsumenten freuen, vorausgesetzt, dass diese Preiszerfälle bis zu ihm durchdringen. Auf die Dauer geht das aber nicht mehr. Mit Recht fordern die Klein- und Mittelbetriebsbauern ein gerechtes Einkommen. Wird dies nicht über die Preise erfolgen können, wird zur Befriedigung solcher berechtigter Forderungen die Bundeskasse herhalten müssen. Das berappt auch wieder der Steuerzahler und der Konsument. Bei der Milch liegen die Dinge etwas anders: Eine Preisfestsetzung und die Kontingentierung helfen scheinbar, die Überproduktion im Griff zu halten. Schaut man aber etwas tiefer hinein, so sieht man, dass auch hier viele einzelne Landwirte darunter leiden, weil wegen der Überproduktion so einschneidende Massnahmen für die Kontingentierung eingeführt werden mussten. Warum haben wir eine solche Überproduktion?

Im Jahre 1980 wurden 1,14 Millionen Tonnen Kraftfutter importiert. Dazu kommen etwa 0,25 Millionen Tonnen Nebenprodukte aus Müllereiabfällen von importierten Nahrungsmitteln. Von diesen werden der grosse Teil für die Schweinemast verwendet. 20 Prozent werden den Milchkühen verfüttert. Diese Zahlen stammen aus der «Grünen» vom 6. März 1981. Die Überproduktion im Schweinefleischsektor ist zweifellos dem übermässigen Futtermittelimport zuzuschreiben.

Wie steht es bei der Milch? Kraftfutter wird heute den Kühen als Ergänzung zu Rohfutter verabreicht, obwohl Kühe eigentlich die geborenen Rohfuttermittelverzehrer sind. Man rechnet, dass mit 1 Kilo Kraftfutter 2 Liter Milch zusätzlich produziert werden können. Die heutigen Kühe sind so gezüchtet, dass sie dieses zusätzliche Futter auch tatsächlich verwerten. Eine gute Kuh würde im Durchschnitt – ohne Kraftfutter – jährlich etwa 3800 Liter Milch produzieren. Heute sind es 4180 Liter. Die zusätzlichen 380 Liter stammen von den verfütterten Kraftmitteln. Diese Zahlen habe nicht ich erfunden, sondern sie stammen aus wissenschaftlichen Arbeiten, die in unseren Bundesinstituten entstanden sind. Es lässt sich errechnen, dass im Jahre 1980 etwa 0,5 Millionen Tonnen Milch zusätzlich über Futtermittelimporte erzeugt wurden. Diese Zahlen zeigen ganz deutlich, dass unsere Milchschemme importiert ist. Natürlich haben die Züchterfolge bei den Milchkühen einiges dazu beigetragen. Allein hätten sie aber kaum zur Milchkontingentierung geführt.

Diese Ausführungen, die wohl bereits etwas lang geworden sind, sollten zeigen, dass alle geplanten und schon eingeführten Massnahmen keine Lösung des Problems der Überproduktion bringen, solange nicht eine Reduktion der Futtermittelimporte erfolgt. Aus diesem Grunde genügen weder die vom Nationalrat und Ständerat überwiesenen Motionen noch die vom Bundesrat in Angriff genommene Revision des Landwirtschaftsgesetzes, es sei denn, diese Revision würde über das hinausgehen, was aus Absichtserklärungen herausgelesen werden konnte. Demgegenüber

hat die Initiative ein klares und eindeutiges Ziel. Herr Reichling hat dies bei den Beratungen im Nationalrat klar und eindeutig gesagt. Das Ziel ist die Förderung der tierischen Produktion auf landeseigener Futtergrundlage zu Lasten der Produktion von Überschüssen aufgrund importierter Futtermittel. Diese Überproduktion aus importierten Futtermitteln soll vermieden werden.

Welche Argumente wurden bis heute gegen die Initiative angebracht? Der administrative Aufwand: Ich bin mir voll bewusst, dass hier ein Problem auf uns zukommen würde; es müsste bei einer Annahme der Initiative dafür gesorgt werden, dass das reduzierte Globalkontingent gerecht im Sinne der Initianten verteilt wird. Dies ist meines Erachtens nun doch kein so riesiges Problem, wie es uns die Gegner glauben machen wollen. Wer beispielsweise als Gemeinderat in einer vorwiegend landwirtschaftlichen Gemeinde Gelegenheit hat zu sehen, was bereits heute alles an administrativem Aufwand für die Landwirtschaft getan werden muss, wird die Bedenken nicht teilen: Milchkontrollen, Baumzählungen, Tierbestandzählungen, Ackerbauerfassungen usw. werden von den Gemeinden getragen, ohne dass dies bis heute zu unlösbaren Problemen führte. Was bis heute aber nie erwähnt wurde: Wenn wir die Futtermittelinitiative annehmen, so können wir die Milchkontingentierung mit grosser Wahrscheinlichkeit aufheben. Hier möchte ich den Bundesrat anfragen, warum diese Möglichkeit vom zuständigen Bundesamt noch nicht eindeutig abgeklärt worden ist. Ich bin überzeugt, dass dem so ist und dass durch die Aufhebung der Milchkontingentierung ein wesentlicher administrativer Aufwand wegfallen würde. Milchkontingentierung ist weit ungerechter als Futtermittelkontingentierung.

Zum Konsumenten: Es wird von den Gegnern auch immer wieder gesagt, der Konsument sei nicht bereit, die höheren Preise, die aus der Annahme der Initiative resultieren würden, zu bezahlen. Nun muss doch einmal folgendes festgehalten werden: Laut BIGA-Statistik hat eine Durchschnittsfamilie 1939 ganze 40 Prozent des Einkommens für Nahrungsmittel ausgegeben. 1966 waren es noch 31 Prozent, 1977 20 Prozent, und heute sind es schätzungsweise noch 16 Prozent. Allein für die Wohnungsmiete zahlt die gleiche Familie heute etwa 20 Prozent. Diese Zahlen zeigen, dass selbst Herr Duttweiler heute in dieser Frage anders argumentieren würde als noch vor 30 Jahren. Ich bin überzeugt, dass der Konsument bereit ist, kleinere Preiserhöhungen in Kauf zu nehmen, wenn es darum geht, in der Landwirtschaft wirklich jenen eine Einkommensverbesserung zu bringen, die es nötig haben. Für massvolle und berechtigte Preiserhöhungen hatten die Konsumenten bis heute meines Wissens immer Verständnis.

Nicht mehr einverstanden wird man sein, wenn die Grossen immer mehr und die Kleinen immer weniger erhalten. In der Tat hat man den Eindruck, dies sei bei der heutigen Landwirtschaftspolitik der Fall. So erhielten laut Schweizerischem Bauernsekretariat im Jahre 1976 landwirtschaftliche Betriebe folgende Bundessubventionen: der kleine Bergbauer (bis 10 Hektaren Land) im Schnitt 11 500 Franken, der kleine Talbauer mit der gleichen Bewirtschaftungsfläche 12 800 Franken, der grosse Bergbauer (zwischen 20 und 50 Hektaren) im Schnitt 21 800 Franken, der Talbauer mit der gleichen Fläche 25 400 Franken. Das sind Zahlen vom Schweizerischen Bauernsekretariat. Wer möchte es dem Konsumenten verübeln, wenn er diese Subventionsunterschiede nicht mehr unterstützen will? Mit Recht verlangt der Konsument die Verwirklichung der Preisdifferenzierung. Der Bundesrat hat diesbezügliche Postulate im Nationalrat und im Ständerat entgegengenommen. Ich hoffe, dass sie nicht in den Schubladen verstauben.

Man könnte hier auch darüber sprechen, ob es moralisch noch verantwortbar sei, so viel Futtermittel zu importieren, um bei uns Überschüsse an Nahrungsmitteln zu produzieren, derweil in anderen Gebieten unseres Globus immer mehr Menschen an Unterernährung leiden und sterben. Ich verzichte auf weitere Ausführungen dazu. Für mich ist das aber ein zusätzlicher Grund, dieser Initiative zuzustimmen.

Ich bitte Sie, dasselbe zu tun und mit der Zustimmung endlich einen mutigen Schritt in der richtigen Richtung zu gehen. Wenn es uns ernst ist mit dem Willen, der Mehrheit unserer Landwirte echt zu helfen, dem Betriebssterben Einhalt zu gebieten und den Bauern ein gerechtes Einkommen zu garantieren, haben wir heute meines Erachtens keine andere Wahl.

M. Raymond: Les fourrages importés constituent la charnière qui détermine au bout du compte la quantité de produits animaux – lait, viande, œufs – mis sur le marché par l'agriculture suisse. C'est parce que le réglage de cette charnière n'a pas joué et a conduit à la surproduction que les organisations laitières de l'agriculture ont lancé en 1978 l'initiative pour une meilleure réglementation des fourrages importés. Celle-ci constituait une riposte de ceux qui se voyaient soumis au contingentement individuel de la production laitière dont le caractère sclérosant pour l'ensemble des producteurs est aujourd'hui enfin reconnu, même par l'administration.

Réaction de mécontentement, l'initiative a tôt fait de recueillir plus de 165 000 signatures, ce qui est considérable.

En dépit de ce résultat, ce n'est que trois ans et demi après son dépôt le 23 août 1978, très exactement au cours de la session de décembre dernier seulement, que le message du Conseil fédéral nous a été distribué. L'attente a été longue et le délai imparti au Parlement pour prendre position est décidément court, trop court.

Loin de moi l'idée d'ailleurs que rien ne s'est passé depuis lors. En effet, sous la pression indéniable de l'initiative, les Chambres fédérales ont voté en 1979 une révision complète de l'article 19 de la loi sur l'agriculture; lequel se révèle insuffisant sur un certain nombre de points, en particulier lorsqu'il fixe des effectifs maximums par entreprise sans égard à la production fourragère de celle-ci, ou encore lorsqu'il prévoit, toujours sans rapport avec l'exploitation du sol indigène, des contributions (injustifiées au plan de l'orientation des productions) en faveur des petits et moyens producteurs.

Plus récemment, notre conseil acceptait – c'est aussi la pression de l'initiative – la motion de M. Zumbühl, motion adoptée aussi par le Conseil national. Celle-ci va également dans le sens de l'initiative particulièrement en son deuxième point, c'est-à-dire lorsqu'elle demande que lors de l'autorisation pour la construction d'étables, un ordre de priorité soit institué en faveur des producteurs qui disposent sur leur domaine d'une base fourragère jugée suffisante.

En revanche, le premier élément de cette motion, à savoir l'octroi de contributions aux petits et moyens exploitants, ne tient pas compte de la base fourragère; il ignore donc le fait qu'il existe aussi des petits producteurs «sans sol» et de gros producteurs, «gros» au sens suisse du terme, qui n'utilisent que peu ou pas de fourrages importés.

Parallèlement à cette motion, une commission du Conseil national examine présentement, toujours sous la pression de l'initiative populaire, une initiative parlementaire de M. Reichling, conseiller national. Nous ignorons quel sera le sort exact de cette dernière.

Enfin, dernier élément de pression, au moment du vote du Conseil national au sujet de l'objet examiné aujourd'hui, M. le président de la Confédération, promettant d'aller vite en besogne, a annoncé une révision de l'article 19 de la loi sur l'agriculture dont le message devrait paraître au début de 1983.

Ces péripéties gouvernementales et parlementaires montrent bien que l'initiative comme telle a fait mouche et qu'une révision des dispositions légales s'impose pour mieux assurer l'orientation des productions. Mais le fait est qu'aujourd'hui, personne ne peut dire ce qui sortira en fin de compte de nos diverses délibérations. C'est pour cela que je persiste à croire que nous devons recommander son acceptation par le peuple. C'est le seul moyen pour

contraindre le gouvernement et le Parlement à prendre les décisions qui s'imposent en la matière.

J'aimerais cependant saisir l'occasion qui m'est donnée pour faire deux remarques au sujet du texte des initiants, dont – je tiens à le préciser – je ne fais pas partie.

D'abord, si je souscris pleinement aux deux premiers objectifs de l'initiative, tendant d'une part à encourager la production basée sur le sol du pays, d'autre part à n'autoriser les importations de denrées fourragères que pour autant qu'elles ne provoquent pas d'offres indigènes excédentaires sur le marché du lait, de la viande et des œufs, j'émetts, en revanche, de sérieuses réserves sur le dernier et troisième point qui prévoit une attribution de ces denrées fourragères aux différents producteurs. Le nouveau contingentement serait difficilement applicable, tant les variétés de fourrage sont nombreuses, plus de cent espèces, et tant les producteurs des diverses catégories d'animaux le sont aussi. Il y a des limites à la bureaucratie qu'il ne me paraît pas possible de dépasser.

Enfin, une dernière remarque: je crois qu'ils se trompent, ceux qui croient que l'initiative conduirait à un retour bucolique vers l'agriculture de grand-papa, avec une qualité améliorée du lait, de la viande et des œufs. L'initiative vise à rééquilibrer les productions, rien que cela. Elle ne changera rien aux méthodes modernes d'élevage. Les fourrages concentrés resteront nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays, et la qualité actuelle de notre lait et de nos viandes est tellement contrôlée, tellement bonne aussi, avec des exigences tellement supérieures à ce que l'on rencontre à l'étranger, qu'il ne faut pas nourrir de fausses illusions dans ce domaine.

C'est dans ces sentiments, c'est-à-dire conscient que l'initiative ne résoudra pas tous les problèmes réels ou inventés de chacun, mais désireux de voir aboutir une solution qui tarde à venir en matière d'orientation des productions que je vous demande de recommander l'acceptation de celle-ci par le peuple.

Knüsel: Die Fleischproduktion ist in der Schweiz in den letzten Jahren in beängstigendem Masse von der Landwirtschaft in bodenunabhängig produzierende Grossunternehmungen abgewandert. Das für die Fleischproduktion erforderliche Futter wird von diesen Betrieben importiert. Damit konkurrenzieren diese Unternehmungen die Landwirtschaft in erheblichem Masse. Sie überschwemmen den Markt, schaffen Überschüsse, obwohl gerade diese Betriebe nicht zur Sicherstellung der Landesversorgung mit Lebensmitteln in normalen Zeiten und solchen gestörter Zufuhrverhältnisse beitragen. Im Gegenteil: sie dämpfen die auf betriebs- und landeseigener Futterbasis wirtschaftenden Betriebe in einer marktgerechten Produktion zurück. Diese Entwicklung wirkt sich in verschiedenen Belangen auf weite Sicht gefährlich aus. Diese Betriebsformen belasten die landwirtschaftliche Einkommenspolitik durch ihre Überschüsse in gravierender Weise. Sie belasten in vielen Fällen die Umwelt mit Abfällen – vor allem Dünger – ebenfalls in erheblichem Masse. Sie belasten auch ganz besonders die Gewässer. Eine bodenunabhängige Produktion ist heute bei der Schweinemast, beim Geflügel (sowohl in bezug auf die Poulets wie auf die Eier) und bei der Kälbermast möglich.

Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, hat der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten im Jahre 1978 die in Frage stehende Initiative lanciert, um die Fleischproduktion in die bäuerlichen Betriebe zurückzubringen. Die bäuerlichen Kreise weisen seit 1977 immer wieder darauf hin, dass es nicht angehe, die Milcheinlieferungen zu kontingentieren, wenn nicht mindestens auch Massnahmen zur Steuerung der Futtermittelimporte sowie zur Lenkung der Fleischproduktion und der Struktur ergriffen werden. Mit der von den Räten beschlossenen Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes sind nach meiner Meinung die gesetzlichen Grundlagen für vom Bundesrat zu treffende Massnahmen zur Eindämmung der bodenunabhängigen tierischen Produktion gegeben, zum Teil müssen die Massnahmen noch ergriffen werden. Sie alle zielen in die Stossrichtung

der Initiative. Dies sind: Abbau von Beständen gegen Entschädigung, Bewilligungspflicht für Stallbauten, Preiszuschläge für Futtermittel an der Grenze, Ausrichtung von Beiträgen an Tierhalter in kleinen und mittleren Betrieben, zunehmende Belastung der industriellen Grossbetriebe. Als letztes Mittel könnte gegebenenfalls an eine Tierkontingentierung gedacht werden, unter Berücksichtigung der betriebs- und landeseigenen Futterbasis.

Angesichts der gegenwärtig sehr unerfreulichen Verhältnisse vor allem auf dem Gebiet des Fleischmarktes bei den Schweinen habe ich grosses Verständnis für diese Initiative. Ich glaube aber, wir müssen uns davor hüten, zu meinen, wer der Initiative zustimme, sei für die Landwirtschaft, wer sie ablehne, sei gegen die Landwirtschaft. Wir müssen uns in diesem Bereich vor Clichévorstellungen hüten.

Bei einem Vergleich zwischen der Milchkontingentierung, der Futtermittelbewirtschaftung und einer allfälligen Tierkontingentierung ergeben sich schon einige Fragen: Eine Milchkontingentierung ist jederzeit möglich, weil jeder Produzent die Milch zur Sammelstelle bringt, wo sie gewogen wird. Hier liegen die Zahlen vor. Wenn Sie aber die Tiere kontingentieren wollen, ergibt sich als ein wesentliches Problem, dass auch das dazugehörige Futtermittel zu kontingentieren ist. Es ist nicht damit getan, jedem einzelnen Betrieb durch die öffentliche Hand die Futtermittel zuzuteilen, sondern wenn man die Umtriebszeiten bei Poulets, bei der Kälber- und Schweinemast kennt, müssen Sie diese Betriebe zu Berg und Tal jedes Jahr drei bis vier Mal in bezug auf die Bestände kontrollieren. Diese Möglichkeit der Kontrollen sehe ich aber nicht.

Das Problem liegt meines Erachtens bei einer Rückführung der industriellen Tierproduktion auf die Gegebenheiten der Marktbedürfnisse und die Ertragskraft unseres Bodens. Da sind wir uns wohl alle einig in der Diagnose, aber verschieden sind die Auffassungen vermutlich in bezug auf die Therapie. Das Hauptproblem liegt meiner Meinung nach bei der Frage: Wie erreichen wir mit einem minimalen Verwaltungsaufwand gleiche Spiesse im Wettbewerb und auf dem Markt sowie eine Anpassung der Produktion (bei weitgehend betriebs- und landeseigener Futtermittelbasis) an die Bedürfnisse des Marktes?

Wir müssen doch offen zugeben, dass es ein Widersinn ist, Futtermittel einer Anbaufläche von 300 000 Hektaren zu importieren. Beim Schweinefleisch ist die Situation heute so, dass sich eine Überschussaktion an die andere reiht. Für sehr gefährlich halte ich auf längere Frist noch, dass damit das ökologische Gleichgewicht massgeblich gestört wird. Ich denke zum Beispiel an die Belastung des Bodens, aber auch an die Belastung der Gewässer, bei denen dann mit grossem Aufwand wieder Ordnung geschaffen werden muss.

Ich vertraue dem Bundesrat. Es muss etwas geschehen, damit die Produktion auf die Bedürfnisse des Marktes zurückgeführt werden kann, d. h. auf die betriebs- und landeseigene Futterbasis. Ich hege aber allergrösste Bedenken, dass das Machbare durch die Administration (bei der Gestaltung der Zuteilungen und der Kontrolle der Tierbestände) zu einem Aufwand führt, bei dem am Schluss der Staat jedem Landwirt vorschreiben wird, wie viele Mastschweine er im Stall haben dürfe. Davor habe ich Angst, und ich glaube, die Angst der Bundesverwaltung ist auch nicht gerade klein.

Die Geschichte ist nämlich gar nicht so einfach. Es sind mir Fälle bekannt, in denen Beamte Ställe nicht betreten konnten, wegen den Hunden, die vor den Stalleingängen bellten. Was ist zum Beispiel in diesen Situationen vorzukehren? Hier liegt der riesige Unterschied zur Milchkontingentierung. Wenn wir aber die Wettbewerbsverhältnisse wieder herstellen können, werden wir den Anforderungen des Marktes, aber auch jenen der Landwirtschaft gerecht werden können.

M. Debétaz: M. le président Meier a fort opportunément rappelé dans son exposé quelques dates importantes: le Conseil des Etats a porté l'initiative à l'ordre du jour au

début de la session qui a immédiatement suivi la décision du Conseil national. Votre commission a siégé le 23 août, date historique, c'est le cas de la souligner! Et le débat a porté sur la recommandation à faire au peuple et aux cantons. Il n'y a pas «d'obstacle infranchissable» entre les positions de la majorité et de la minorité de la commission, il y a même égalité dans le nombre des voix!

Un élément important est survenu depuis la séance de notre commission, c'est la proposition de M. Aubert de charger le Conseil fédéral d'ordonner la votation du peuple et des cantons sans faire de recommandation.

Si la proposition de M. Aubert est rejetée, il nous appartiendra de nous prononcer au sujet de ladite recommandation. A mon avis, elle devra être alors une recommandation d'acceptation. Les initiants ont demandé à compléter la constitution fédérale parce que l'on ne connaît pas l'initiative législative. Ils ont procédé ainsi afin d'exprimer fortement une solide volonté politique qui a trouvé le soutien d'un nombre considérable de citoyennes et de citoyens – 165 675 signatures furent reconnues valables. Comme on l'a également souligné ce matin, cette solide volonté politique a produit des effets: l'initiative a joué un rôle important dans l'élaboration et l'adoption des modifications qui furent apportées en 1979 à la loi sur l'agriculture. Le Conseil fédéral, dans son message, reconnaît expressément l'influence positive de l'initiative. Il faut apporter de nouvelles modifications à la loi sur l'agriculture. M. le président de la Confédération a confirmé, devant la commission, – il va certainement le faire dans un instant – la détermination du Conseil fédéral d'agir dans cette direction et c'est dans le même esprit qu'il a proposé l'acceptation de la motion de M. Zumbühl et l'adoption de celle du groupe PDC au Conseil national.

On a parlé de confiance lors des délibérations de la commission. Je voudrais confirmer qu'il n'est pas question de mettre une fraction de seconde en doute les déclarations du Conseil fédéral: sa volonté d'agir aussi rapidement que possible est claire. Je voudrais profiter de ce débat pour remercier M. le président de la Confédération de sa grande compréhension à l'égard de l'agriculture, de la remarquable efficacité de son engagement et de son action.

Je ne veux pas revenir sur ce que devra être le contenu des propositions du Conseil fédéral. Que fera le Parlement de ces propositions? Personne aujourd'hui ne peut le dire avec certitude. Nous sommes en septembre 1982, on parle de la fin 1983, du début 1984, pour la votation populaire sur l'initiative. J'estime que nous affaiblissons la position des initiants en recommandant le rejet de l'initiative. Que doivent penser les personnes qui ont signé ce document? Nous avons été près de 170 000 à donner notre appui; les parlementaires reconnaissent le bien-fondé de la plupart des objectifs que nous poursuivons – de sérieuses réserves sont faites à propos de l'alinéa 3, comme vient de le souligner M. Reymond. Nous avons demandé la modification de la constitution, à défaut de pouvoir le faire pour la loi. «Tout en reconnaissant le bien-fondé de l'essentiel de nos requêtes, les parlementaires proposent le rejet de l'initiative, avant d'avoir pu examiner les propositions de modifications légales du Conseil fédéral.» Ils ne comprendront pas et, si je puis m'exprimer ainsi, il faut comprendre qu'ils ne comprennent pas.

Je passe maintenant de l'initiative au projet de loi destiné à compléter la loi sur l'agriculture. Ce Parlement devrait pouvoir examiner le projet du Conseil fédéral au plus tôt et ce, à un rythme à la fois consciencieux et accéléré. La meilleure solution serait que les Chambres fédérales puissent prendre leur décision avant la votation populaire, avant même que la date de la votation ne soit fixée par le Conseil fédéral. Une modification satisfaisante de la loi sur l'agriculture pourrait permettre aux responsables de l'initiative de retirer cette dernière. Le message du Conseil fédéral est pratiquement prêt; il faut bien sûr compter avec la procédure de consultation; on peut, me semble-t-il, envisager des délais qui soient adaptés aux circonstances; pourquoi les Chambres ne discuteraient-elles pas des propositions du Conseil

fédéral au cours de la même session? On arriverait ainsi plus rapidement à chef. Le sujet est connu, il est débattu depuis longtemps à tous les niveaux, les choses encore à dire ne doivent plus être très nombreuses. Il faut en revanche décider et – je le répète à dessein – pouvoir le faire au plus tôt.

Il serait possible de pratiquer de la même manière et au même rythme en cas d'acceptation de la proposition de M. Aubert.

Je reste pour ma part d'avis qu'il faut recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Le Conseil fédéral peut fixer la votation populaire sans être – si je suis bien renseigné – lié par un délai précis, il a la faculté de choisir la date qui lui paraît la plus appropriée. Cela pourrait être en mars 1984. Quelle que soit la décision que nous prendrons tout à l'heure, il importe que le Conseil fédéral, l'administration et les Chambres fédérales mettent tout en œuvre pour que les compléments que l'on entend apporter à la loi sur l'agriculture soient décidés dans les meilleurs délais.

Bundespräsident Honegger: Ich danke Ihnen für diese interessante Aussprache. Sie hat allerdings nicht mehr sehr viel Neues zutage gefördert gegenüber dem, was bereits im Nationalrat und in ihrer Kommission besprochen wurde.

Es sind zwei Probleme, die – glaube ich – zur Diskussion stehen. Wenn ich Ihre Voten richtig verstanden habe, sind praktisch alle – mit Ausnahme von Herrn Piller – der Meinung, man solle die Initiative unterstützen, und zwar nicht weil Sie mit dem Inhalt einverstanden sind, sondern nur, um auf den Bundesrat bzw. Kommission und Parlament im Zusammenhang mit der Neuformulierung dieses Artikels 19 Druck auszuüben. Das ist insbesondere die Auffassung von Herrn Reymond. Herr Reymond hat sehr deutlich dargelegt, dass er diese Initiative nur unterstütze, um Druck auszuüben. Er sei mit der Kontingentierung der Futtermittel – das Kernstück der Initiative – nicht einverstanden. Auch die anderen Herren waren – wenn ich sie richtig interpretiere – dieser Meinung.

Ich mache kein Hehl daraus, dass diese taktischen Überlegungen mich etwas erstaunen. Wenn es zur Gewohnheit wird, dass Sie bei Volksinitiativen nicht mehr zum Inhalt und dem, was schliesslich realisiert werden soll, Stellung nehmen, sondern rein taktische Übungen damit verbinden, in der Meinung, Sie behielten sich die endgültige Stellungnahme für die Volksabstimmung noch vor, dann verfälschen Sie etwas Ihre Arbeit. Ich habe den persönlichen Eindruck, dass man den Mut haben sollte, entweder zu erklären, diese Initiative sei durchführbar, oder sie abzulehnen. Herr Piller hat erklärt, die Kontingentierung der Futtermittel sei durchführbar, damit kann er zu einem Ja stehen. Aber wenn man davon ausgeht, die Futtermittelinitiative sei nicht durchführbar, und trotzdem dafür stimmt, nur weil man einfach einmal abwarten will, was der Bundesrat bzw. das Parlament mit weiteren parlamentarischen Vorstössen und Gesetzesvorlagen tun, dann habe ich etwas Mühe, dieser Argumentation zu folgen.

Aus der Diskussion ist hervorgegangen, dass es weniger um die Zielsetzung dieser Initiative geht. Der Bundesrat stimmt dieser Zielsetzung zu. Wir sagen das in unserer Botschaft sehr deutlich und haben hier keine Differenzen mit den Initianten. Die einzige grosse Differenz, die besteht, ist die Frage der Wahl der entsprechenden Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Und da schlägt die Initiative ein Mittel vor, nämlich die Kontingentierung der Futtermittelzuteilungen beim Bauern. Das ist ein ganz wesentlicher Unterschied zu dem, was wir heute praktizieren.

Ich muss Ihnen aufgrund von zahlreichen Untersuchungen gestehen, dass das, was die Initiative verlangt (jedem Bauern für die Einfuhr von Futtermitteln ein Kontingent zuteilen), nicht durchführbar ist. Die Administration ist nicht in der Lage, die Initiative in diesem Sinne zu realisieren. Sie müssen sich einmal vorstellen, wie das zu und her geht. Es geht nicht nur um Gerste oder Hafer oder zwei, drei

wesentliche Produkte, sondern um Hunderte von Produkten.

Ich habe hier die Verordnung über die Rationierung von Futtermitteln in Kriegszeiten vor mir. Es geht dabei um das Umgekehrte: Wenn wir einmal aus dem Ausland nicht mehr genügend Futtermittel importieren können, um im eigenen Land Fleisch zu produzieren, müssen wir rationieren und das Wenige, was wir bei gestörten Zufuhren noch an Futtermitteln aus dem Ausland importieren können, möglichst sinnvoll auf die Bauern verteilen. Zu diesem Zwecke haben wir für solche Zeiten mit Versorgungsschwierigkeiten eine Verordnung über die Rationierung von Futtermitteln vorbereitet. Seitenweise sind hier Futtermittel aufgeführt; dabei sind nicht einmal alle genannt!

Man macht sich keine Vorstellungen, was es bedeutet, die Futtermittel zu kontingentieren und jedem der über 100 000 Bauern ein möglichst gerechtes Kontingent zuzuteilen. Es braucht Unterlagen, um dem Bauern eine Zuteilung für den Kauf von ausländischen Futtermitteln zu machen. Worauf soll man sich dabei abstützen? Die Verwaltung ist nicht in der Lage, aus dem blauen Himmel Kriterien festzusetzen. Was wären die Kriterien? Wir haben uns das auch überlegt. Die Kriterien wären natürlich die Zahl der Tiere, die der Bauer noch halten darf. Das bedeutet aber gar nichts anderes, als dass die Voraussetzung für das, was die Initiative will, die Tierkontingentierung ist. Sie müssten jedem Bauern sagen, wie viele Schweine, Hühner, Kälber, Kühe usw. er halten darf. Aufgrund dieses Kriteriums könnten Sie nachher festlegen, wieviel Futtermittel er verwenden muss, um diese Tiere einigermaßen anständig ernähren zu können. Das ist die eine grosse Schwierigkeit. Sie müssen sich mit dem abfinden, dass Sie nachher nicht nur eine Milchkontingentierung, sondern auch noch eine Tierkontingentierung hätten.

Wir haben mit der Milchkontingentierung wirklich genügend Schwierigkeiten zu überwinden. Verschonen Sie uns bitte davor, nun auch noch für sämtliche Tiere eine Kontingentierung einzuführen. Das ist administrativ nicht durchführbar. Kommt noch dazu, dass Sie natürlich nicht nur auf die importierten Futtermittel abstellen können; es braucht dann auch eine Globalkontingentierung der inländischen Futtermittel. Das gehört dazu, sonst haben Sie dort ganz grosse Ausweichmöglichkeiten.

Eine weitere grosse Schwierigkeit, auf die wir heute schon stossen, ist die Festlegung des Gesamtkontingentes für die Einfuhr. Sie wollen ja nachher diese Kontingente reduzieren. Einverstanden; das machen wir heute zum Teil schon. Aber wie hat sich das zum Beispiel dieses Jahr abgewickelt? Wir haben dieses Jahr auch ein Globalkontingent für den Import von ausländischen Futtermitteln festgesetzt. In den ersten drei Monaten haben wir auf Druck der Bauern 40 000 Tonnen mehr ausländische Futtermittel zulassen müssen. Sie kennen die Gründe: strenger Winter usw. Das war nie programmiert. Nun sind im Laufe dieses Sommers plötzlich – wenn ich richtig im Bild bin – 200 000 Tonnen Auswuchsgetreide angefallen, die heute als Futtermittel verwendet werden müssen. Das hat natürlich einen ganz beträchtlichen Einfluss auf die Höhe des Gesamtkontingentes. Ich will mit dem nur sagen, dass es nicht möglich und nicht denkbar ist, in der schweizerischen Landwirtschaft zum vornherein ein festes Kontingent für die Importe festzulegen und dann zu glauben, dass das für alle Zeiten feststehe. Sie haben jetzt den Beweis mit diesem Auswuchsgetreide, wie solche Planzahlen über den Haufen geworfen werden können. Sie sehen aus diesem Darlegungen, dass es nicht denkbar ist, eine Tierkontingentierung, eine Futtermittelkontingentierung, bei jedem einzelnen Bauern durchzuführen.

Was machen wir heute? Wir legen ein Gesamtkontingent fest. Wir nehmen Rücksicht auf das, was an schweizerischen Futtermitteln anfällt. Wir haben das System der Preiszuschläge. Bei diesen Preiszuschlägen variieren wir fast jedes Quartal in der Meinung, dass wir immer wieder Rücksicht zu nehmen haben auf die Preisgestaltung der schweizerischen Futtermittel. Wenn in der Schweiz die Produk-

tionskosten für die schweizerischen Futtermittel ansteigen, dann werden wir auch die Preiszuschläge erhöhen, um dafür zu sorgen, dass die ausländischen Futtermittel, die gleichartig sind, nicht zu billigeren Preisen in die Schweiz eingeführt werden können, sondern wenn irgendwie möglich zu etwas höheren Preisen. Das ist eine ganz sinnvolle Einrichtung und führt noch dazu, dass der Bund beträchtliche Mittel in einen Fonds legen kann. Das können wir bei all jenen Futtermitteln tun, von denen wir wissen, dass sie als solche gebraucht werden. Nun gibt es aber zahlreiche Futtermittel, die in unserem Zolltarif eigentlich nicht als Futtermittel klassiert werden. Auch da sind die Importeure und die Verwerter von Futtermitteln äusserst erfinderisch. Wenn wir die Preiszuschläge für gewisse Futtermittel etwas hoch ansetzen, sucht man den Umweg über Dinge, die unsere Schweine auch fressen; da werden Makkaroni und Nudeln und anderes mehr aus Italien billiger importiert als die mit Preiszuschlägen belasteten normalen Futtermittel. Sie sehen, es ist äusserst schwierig, eine vernünftige Regelung für die Importe von Futtermitteln festzulegen.

Im übrigen hat das geltende System bisher auch wieder nicht so schlecht funktioniert. Wir haben die Dinge also durchaus im Griff. Wir sind auch bereit, im Sinne der Initiative den Hahn noch etwas zuzudrehen, aber wir können ihn nicht so stark zudrehen, dass dann Verzerrungen in den Absatzkanälen entstehen. Wir wollen die Futtermittelpolitik so betreiben, dass die Ware auch an den letzten Bauern zugeteilt werden kann. Was würde passieren, wenn wir die Menge zu stark drosseln würden? Dann würde aus Zweckmässigkeitsgründen nur noch der Grossbauer, dem man die Futtermittel mit dem Lastwagen zuführen kann, seine Ware erhalten. Der Kleinbauer irgendwo im Fextal aber ginge leer aus, weil es völlig uninteressant ist, ihm mit einem Lastwagen zwei Säcke Futtermittel zu bringen. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass die Absatzkanäle einigermaßen vernünftig spielen.

Ich will Sie nicht länger hinhalten. Ich möchte Sie einfach bitten, uns mit dieser Initiative nicht Aufgaben zu übertragen, die wir mit dem besten Willen nicht durchführen können. Sie müssen andere Lösungen suchen. Wir haben versucht, in der Praxis andere Lösungen anzuwenden. Die Stallbaukontingentierung und das Stallbauverbot funktionieren gar nicht so schlecht. Sie müssen uns aber etwas Zeit lassen; Sie können nicht verlangen, dass ein Jahr nach Inkraftsetzen solcher Übungen alles schon zum besten organisiert ist. Bei der Reduktion der Höchstbestände gilt das gleiche. Dort haben wir eine Übergangsfrist von zwölf Jahren; davon sind erst zwei bis drei Jahre vorbei. Erwarten Sie nicht ein definitives Resultat nach drei Jahren; da braucht es nun auch etwas Geduld. Andere Dinge sind noch im tun.

Was macht der Bundesrat? Sie haben uns eine Motion überwiesen. Wir haben im Bundesrat schon vorher die Meinung vertreten, dass wir bereit seien, im Sinne der Initiative – mit Ausnahme dieser Kontingentierung der Futtermittel beim einzelnen Bauern – den Artikel 19 neu zu überarbeiten. Der Entwurf dieser Botschaft liegt vor. Er ist jetzt im kleinen Mitberichtsverfahren innerhalb der Verwaltung. Leider müssen wir nachher noch ein etwas grösseres Vernehmlassungsverfahren durchführen, weil sämtliche Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes bedingen, dass wir alle zuständigen Organisationen um ihre Meinung bitten müssen. Das braucht leider etwa drei bis vier Monate, so dass wir Ihnen die Botschaft sehr wahrscheinlich auf die Märzsession 1984 unterbreiten können. Aber die Meinung meines Departementes ist gemacht, und ich habe die Unterlagen hier. Ich könnte Ihnen sagen, dass wir bei zahlreichen Dingen, die diese Initiative und die Motion verlangen, bereit sind, Hand zu bieten für neue und – wie mir scheint – zweckmässige Lösungen. Aber mit der Initiative allein erreichen Sie das Ziel nicht. Trauen Sie jetzt dem Bundesrat etwas zu. Wir bringen Ihnen diese Botschaft; wir bringen wesentliche Änderungen zum Artikel 19.

Zum Problem der Termine. Ich habe Herrn Aubert jetzt noch nicht angehört, aber meine persönliche Meinung – der

Bundesrat hat sich dazu nicht ausgesprochen – ist folgende: Ob Sie heute Nichteintreten beschliessen, weil diese vier Jahre abgelaufen sind, oder ob Sie grosszügig sein wollen, weil hier noch ein Monat angehängt worden ist aus Gründen, die Ihnen der Kommissionspräsident dargelegt hat, ist eine juristische Frage; darüber werden sich sicher die Staatsrechtler nachher noch zu unterhalten haben. Für den Bundesrat ist das keine besondere Angelegenheit. Es geht dann nur darum, dass Sie entweder keine Empfehlung abgeben, wenn Sie dem Antrag von Herrn Aubert folgen, oder dass Sie eine Empfehlung abgeben, sei es im Sinne der Ja-Parole oder der Nein-Parole, wie das der Nationalrat beschlossen hat.

Wesentlich für die Initianten ist natürlich die Frage, wann der Bundesrat den Termin für die Volksabstimmung ansetzt. In dieser Frage ist der Bundesrat frei. Er ist aufgrund des Geschäftsverkehrsgesetzes verpflichtet, die Abstimmung anzusetzen, wenn diese vier Jahre abgelaufen sind oder wenn die beiden Räte ihre Empfehlungen festgelegt haben. In diesem Jahr ist zweifelsohne keine Abstimmung mehr denkbar, dazu reicht die Zeit nicht mehr. Im Frühjahr 1983 haben wir die Abstimmung über die Treibstoffzollvorlage und – wenn alles gut läuft – den Energieartikel in der Bundesverfassung. Ich glaube nicht, dass der Bundesrat der Meinung ist, diesen Februartermin noch mit der vorliegenden Volksinitiative zu belasten. Sämtliche Regierungsparteien haben dem Bundesrat nahegelegt, nach dem Februartermin keine Volksabstimmungen mehr durchzuführen bis zu den Nationalratswahlen, weil ihre Parteiapparate nicht in der Lage sind, noch neue Initiativen oder Vorlagen zu behandeln. Ich nehme an, dass der Bundesrat diesem Wunsche Rechnung tragen wird (übrigens ein Wunsch, der in Wahljahren immer befolgt worden ist). Als nächster Termin käme also der Dezember 1983 oder irgendein Termin in den ersten Monaten 1984 in Frage. Wenn die Initianten – insbesondere Herr Debétaz – jetzt wünschen, dass dieser Termin möglichst spät angesetzt wird, weil mit dem Festsetzen des Termins durch den Bundesrat die Möglichkeit des Rückzuges der Initiative nicht mehr gegeben ist, dann würde ich meinen, dass der Bundesrat diesem Wunsche vielleicht Rechnung tragen könnte. Das ist laut gedacht; der Bundesrat hat sich über diese Fragen bisher nicht unterhalten; er hatte auch keinen Anlass. Er wird das tun müssen, wenn über die Initiative in Ihrem Rat in einen oder andern Sinne entschieden ist. Ich glaube, es ist nicht nötig, dass ich auf weitere Einzelheiten eintrete. Ich habe versucht, das Wesentliche herauszuschälen und wäre Ihnen dankbar, wenn Sie dem Antrag des Bundesrates und des Nationalrates folgen und die Initiative zur Ablehnung empfehlen würden.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Anträge siehe Seite 414 hiervor

Propositions voir page 414 ci-devant

M. Aubert: Je suis doublement confus de m'adresser à vous maintenant. Je suis confus, d'abord, parce que la chute est grande entre le fond: la politique agricole, l'avenir de la paysannerie, et la procédure: la loi sur les rapports entre les conseils et le règlement. Nous avons entendu tout à l'heure d'importants discours, qui touchaient la matière

même de l'agriculture. J'attire maintenant votre attention sur la procédure que le Parlement doit suivre en matière d'initiatives populaires.

Mais ma confusion est double, parce que je suis aussi un peu embarrassé de parler de droit à un parterre de juristes. Je sais bien que le Conseil des Etats, depuis longtemps, est le gardien de la constitution et des lois. Je voudrais que vous compreniez: si je vous parle maintenant, je ne cherche pas du tout à donner une leçon; je désire simplement signaler un point. Etant donné que ce point existe, il faut bien que quelqu'un se charge de l'aborder; mais je ne voudrais surtout pas que vous me preniez pour le professeur qui fait la leçon à ses collègues!

Je crois qu'on peut énoncer ici une série de propositions qui sont difficilement contestables.

Première proposition: le traitement de l'initiative populaire dont nous sommes saisis aujourd'hui est soumis à la loi sur les rapports entre les conseils dans sa version du 17 décembre 1976, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1978. Cela me paraît évident. D'ailleurs, si l'on voulait appliquer la loi précédente, celle qui a cessé de produire effet au 30 juin 1978, la situation serait encore plus difficile, puisque le délai était plus court. Vous admettez donc avec moi que nous sommes régis par la loi sur les rapports entre les conseils, et notamment par son article 27, qui fixe, à l'alinéa 1^{er}, un délai de quatre ans à l'Assemblée fédérale pour prendre sa décision. Quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée.

Deuxième proposition: quatre ans se sont écoulés depuis le dépôt de l'initiative, le 23 août 1978, jusqu'à ce jour, où plus exactement jusqu'au 22 août 1982.

Troisième proposition: aucune prolongation n'était possible. La loi prévoit des cas de prolongation, lorsqu'il y a divergence sur un contre-projet ou sur un acte qui peut tenir lieu de contre-projet. Rien de cela en l'espèce. D'ailleurs, même si l'on voulait admettre que les intentions du Conseil fédéral soient le commencement d'un acte tenant lieu de contre-projet, il faudrait voter la prolongation avant l'expiration du délai. Nous n'avons pas voté de prolongation, le délai est donc échu le 22 août 1982.

J'en arrive maintenant au point central, qui est la nature de ce délai. Est-ce un délai d'ordre, posé par le législateur comme une manière de conseil, de recommandation à l'Assemblée fédérale, pour qu'elle ne laisse pas trop traîner les choses? Ou est-ce un délai de forclusion, à l'expiration duquel l'Assemblée fédérale, qui pouvait se prononcer, cesse de pouvoir le faire? Je reconnais qu'il y a eu ici des hésitations et que, dans la première moitié du vingtième siècle, on a souvent tenu des délais du même genre, qui étaient dans l'ancienne loi, pour de simples délais d'ordre. Toutefois, j'ai la conviction que la loi, telle qu'elle a été votée en 1962 et révisée en 1976, utilise des termes clairs et qu'on ne peut plus hésiter entre la nature d'un délai d'ordre et celle d'un délai de forclusion.

Je me permets de vous rappeler les textes. C'est d'abord l'alinéa premier de l'article 27: «Lorsque l'initiative populaire réclame une révision partielle de la constitution et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces – c'est bien notre cas – l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée.» C'est ensuite l'alinéa 6, qui contient la sanction; il montre, à mon avis, que le législateur s'est prononcé pour le caractère de la forclusion: «Si les deux conseils ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, le Conseil fédéral ordonne la votation du peuple et des cantons.»

En l'occurrence, nous n'avons pas de décision concordante dans le délai légal; il ne peut même pas y avoir de décision de la deuxième Chambre.

Remarquez d'ailleurs que la sanction n'est pas d'une extrême gravité. Il ne s'agit pas du tout de dire que cette initiative est caduque; elle sera bel et bien soumise au vote du peuple et des cantons. Il s'agit simplement de reconnaître que la faculté que la constitution nous donne de nous

prononcer est limitée à un certain délai et que, ce délai étant échu, cette faculté est perdue. Cinquième point: ce délai ne dépend pas du bon vouloir des auteurs de l'initiative. Ce ne sont pas eux qui disposent du délai légal; qui peuvent dire, par exemple, qu'ils acceptent que le Parlement délibère plus longuement parce qu'ils ne sont pas pressés. Je tiens à le souligner, parce que plusieurs de nos collègues ont relevé que les auteurs de l'initiative n'étaient justement pas pressés de voir le Parlement prendre une décision à son sujet, ni de la retirer; ils voulaient simplement connaître les intentions du Conseil fédéral à son endroit.

Autre point qui me paraît important et M. Honegger l'a souligné: le Conseil fédéral reste maître de la date du référendum. C'est seulement au moment où il aura fixé cette date que les auteurs de l'initiative perdront la faculté de la retirer. Il peut se passer encore quelque temps. Je relèverai toutefois, en passant, que les abus sont interdits. J'ai dit que le Conseil fédéral était libre de fixer la date du scrutin; mais il ne pourra pas attendre dix ans pour l'organiser. Qu'il ait une certaine latitude, qui peut s'étendre sur plusieurs semestres, nous le savons, parce que nous l'avons vu. Mais le délai qui précède le vote et, par conséquent, la période durant laquelle les auteurs de l'initiative pourront la retirer doivent échapper à l'arbitraire. D'ailleurs, ils ne sont en rien touchés par notre discussion d'aujourd'hui.

Dernière proposition: la sanction de l'alinéa 6 de l'article 27 n'est évidemment pas une sanction pénale. Il ne s'agit pas de punir qui que ce soit, ni le Conseil fédéral, ni le Conseil national, ni le Conseil des Etats.

M. Meier a eu la gentillesse de dire, tout à l'heure, qu'il n'avait pas entendu ni attendu de ma part le moindre reproche à l'égard de personne. Le Conseil fédéral a utilisé le large délai que la loi lui concède. Les Chambres ont été «coincées» dans l'étroit délai qu'elle leur laisse. S'il est une autorité qui est innocente, c'est bien le Conseil des Etats. Il n'est vraiment pour rien dans ce retard. Il a été saisi de cette affaire après la délibération du Conseil national, qui a eu lieu au mois de juin, et il ne pouvait plus tenir le délai, à moins d'obtenir, charivari formidable dans cette république, une session extraordinaire au début du mois d'août. Il n'est donc pas question d'adresser des reproches à l'Assemblée fédérale, ni au Conseil des Etats.

Cette loi n'est pas un article du code pénal. On ne cherche pas à punir les uns ou les autres pour avoir commis une négligence. C'est simplement une loi de procédure, qui dit qu'au bout de quatre ans, le Conseil fédéral doit pouvoir, sans recommandation, organiser le vote du peuple et des cantons.

Au fond, le seul organe qui mériterait quelque blâme dans cette affaire est le législateur. Je trouve que la loi n'est pas bonne. Je trouve que le délai est trop court. Excusez-moi, Monsieur le Conseiller fédéral, mais je trouve que le temps qui est laissé au Conseil fédéral pour déposer son message – il peut le faire jusqu'à un an avant l'expiration du délai – va trop loin. Je trouve que le délai de douze mois qui reste aux Chambres n'est vraiment pas suffisant dans certaines circonstances.

Certains me diront que, puisque cette loi est mauvaise, il ne faut pas l'appliquer. J'ai toujours cru que, quand une loi était mauvaise, on l'appliquait tristement, avec regret, et qu'on la modifiait ensuite. J'ai entendu beaucoup de mes collègues parler du «Rechtsstaat». Ce mot n'a guère son équivalent en français. Mais, si je le comprends bien, il veut dire ceci: lorsqu'une loi ne nous plaît pas, on la modifie, mais on l'applique tant qu'elle n'a pas été modifiée.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous recommande de ne pas statuer sur le fond, mais simplement de charger, comme la loi l'ordonne, le Conseil fédéral d'organiser, selon son pouvoir d'appréciation, le vote du peuple et des cantons.

Et maintenant, comment fallait-il procéder? Fallait-il proposer de ne pas entrer en matière? Je ne le crois pas. Cela aurait donné un débat interminable sur le règlement et la loi sur les rapports entre les conseils. Du reste, il n'aurait pas

été très courtois de proposer le refus de l'entrée en matière: il y avait tant de choses intéressantes à dire sur cette initiative.

Fallait-il agir comme nous l'avons fait pour l'initiative sur l'interruption de la grossesse, où, après avoir constaté que nous ne pouvions pas nous entendre du tout – il ne s'agissait même pas d'une question de délai – nous avons modifié le préambule de l'arrêté et biffé l'article 2? Cela aurait été une solution.

J'en ai finalement retenu une troisième, mentionnée par notre président tout à l'heure, qui consiste à modifier l'article 2 et à dire clairement que, le délai étant écoulé, le Conseil fédéral est chargé d'organiser le vote du peuple et des cantons sans qu'il y ait de recommandation officielle de l'Assemblée fédérale.

Hefti: Es ist sicher richtig, dass Herr Kollege Aubert uns auf Artikel 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes hingewiesen hat. Und es ist sicher richtig, dass er gesagt hat, es stelle sich nun die Frage, ob Artikel 27 mit seinen Vorschriften strikte einzuhalten sei, oder ob es sich nur um eine Ordnungsvorschrift handle, die, wenn zwingende Gründe vorliegen, auch überschritten werden kann. Ich habe mich von den Argumenten von Herrn Kollege Aubert in dem Sinne beeindruckt lassen, dass es damals, als man dieses Gesetz erliess, die Meinung hatte, es handle sich um strikte Fristen und nicht nur um eine Ordnungsvorschrift. Aber ich glaube, die heutige tatsächliche Lage und vor allem das Verhältnis der Gewalten im Bund, d. h. zwischen Bundesrat und Bundesversammlung – was auch einen sehr hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert hat – muss uns dazu führen, dass diese Bestimmung gar nicht anders ausgelegt werden kann denn als Ordnungsvorschrift.

Stellen Sie sich die Situation vor: Mitte November 1981, wie uns der Herr Kommissionsreferent gesagt hat, ist uns die Botschaft zugekommen, Mitte August 1982 wäre die Frist abgelaufen, wenn man sie streng nimmt. Die Bundesversammlung hatte also gerade noch dreiviertel Jahre Zeit, sich mit dieser Sache zu befassen. Ich möchte dem Bundesrat keine Vorwürfe machen; er wird seine Gründe gehabt haben, dass er so spät gekommen ist. Aber daneben steht doch fest, dass es sich hier um eine Sache der Gesetzgebung handelt und dass bei der Gesetzgebung die Priorität bei den eidgenössischen Räten liegt. Deshalb müssen diese Räte genügend Zeit haben, um zur Sache Stellung zu nehmen. Ich glaube, es würde dem Volk einen sehr schlechten Eindruck machen, wenn die Bundesversammlung nicht imstande ist, in dieser Sache eine klare Empfehlung zu geben, sei es nun ein Ja oder ein Nein.

Und nun gibt es einen weiteren Grund, die Frist zu verlängern. Denn wir haben uns nicht nur mit Artikel 27 zu befassen, sondern auch mit Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Und derselbe lautet: «Der Bundesrat hat der Bundesversammlung Bericht und Antrag jeweils spätestens ein Jahr vor Ablauf der in den Artikeln 26 Absatz 1, 27 Absatz 1 und 28 Absatz 1 vorgesehenen Frist zu unterbreiten.» Diese Bestimmung wäre genau gleich zwingend, und aufgrund dieser Bestimmung hätte uns der Bundesrat schon im August 1981 die Botschaft unterbreiten sollen. Wenn das nicht möglich war, dann muss doch zumindest für die Bundesversammlung die Frist entsprechend verlängert werden. Das heisst, bis in den November dieses Jahres. Wenn man schon die Fristen erwähnt, dann gelten beide, auch diejenige, dass die Bundesversammlung mindestens ein Jahr Zeit hat, ansonsten sie sich, meines Erachtens, ziemlich degradieren würde. Unter diesen Umständen und im Hinblick auch auf Artikel 29, der vorher nicht erwähnt worden ist, möchte ich beantragen, den Antrag Aubert abzulehnen.

Gerber: Ich zolle den juristischen Fähigkeiten unseres Kollegen Aubert sehr grosse Achtung und ich möchte ihm danken für die Orientierung und das juristische Kolleg, das er uns hier gelesen hat. Es hat nicht etwa schulmeisterlich gewirkt, aber es hat viel zur Aufklärung beigetragen. Aber wir haben aus seinen Ausführungen hören können, dass

man sich in bezug auf die Fristen doch auch verschiedenen Meinungen anschliessen kann. Ist es eine Ordnungsfrist oder ist es eine Verwirkungsfrist? Unser Kollege Hefti hat jetzt von einer Ordnungsfrist gesprochen. Wir sehen also, dass auch bei den Juristen offenbar verschiedene Meinungen vertreten werden können. Die ganze Sache hat aber nach meiner Auffassung auch noch einen eminent politischen Aspekt: Ist es den Initianten gegenüber richtig und politisch vertretbar, wenn sich das Parlament einer Stellungnahme entzieht, nur weil die Fristen durch das Parlament selber nicht eingehalten worden sind? Ich vertrete die Meinung, dass wir uns trotz der abgelaufenen Frist zu einem Entscheid durchringen müssen und möchte Ihnen gleich wie Kollege Hefti beantragen, dass wir dem Antrag unseres Kollegen Aubert nicht zustimmen.

Gadient: Ordnungsfrist oder Verwirkungsfrist, das ist hier die Frage. Wenn es sich um eine Ordnungsfrist handelt, dann mag es zulässig sein, Argumente ins Feld zu führen wie dasjenige der grosszügigen Handhabung der Frist; wegen des schlechten Eindrucks, den man erwecken könnte, wenn man nicht Stellung nimmt; oder dass die Initianten ja nicht reklamierten, man solle die Frist einhalten. Anders ist es, wenn es sich um eine Verwirkungsfrist handelt: dann ist keine Erstreckungs- und Verlängerungsmöglichkeit mehr gegeben. Es kommt dann auch nicht mehr auf das Entgegenkommen der Initianten an.

Wie ausgeführt wurde, war die Frage bis 1962 kontrovers. Das ist auch in der bundesgerichtlichen Praxis zum Ausdruck gekommen. Aber mit dem Inkrafttreten von Artikel 27 Absatz 1 und 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist diese Frage entschieden, lässt doch der Gesetzestext überhaupt keinen Interpretationsspielraum mehr. Kollege Aubert hat den französischen und den deutschen Text zitiert. Zu diesem Schluss gelangt auch das Bundesgericht in seinem Entscheid 100 Ia 55ff. wo es auf Seite 55 sagt:

«En droit fédéral, la question est aujourd'hui considérée comme tranchée dans le sens d'un délai de péremption par l'article 27, 6^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Selon cette disposition, en effet, le Conseil fédéral ordonne la votation du peuple et des cantons si les deux conseils ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, ce qui semble exclure implicitement une recommandation ou un contre-projet de l'Assemblée fédérale.»

Das ist eine eindeutige Meinungsäusserung. Ich könnte nun auch noch Herrn Kollege Aubert selber zitieren; bescheidenweise hat er das selber nicht getan. Im «Traité de droit constitutionnel suisse», Paragraph 397, Seite 154, vertritt er ganz klar diesen Standpunkt, den er auch heute hier eingenommen hat. Wenn es sich aber um eine Verwirkungsfrist handelt (oder, mit dem Ausdruck von Kollege Aubert, um einen délai de forclusion), müssen wir folgerichtig dem Antrag Aubert zustimmen. Dabei erachte ich allerdings den zweiten Teil des Satzes als nicht nötig, soweit er lautet: «... da die Bundesversammlung innerhalb der gesetzlichen Frist keinen Beschluss gefasst hat.» Ich möchte Herrn Aubert nahelegen, seinen Antrag allenfalls um diesen Nachsatz zu kürzen.

Es bleibt dann allerdings noch eine Frage im Raume, nämlich ob die in der Verfassung an sich festgelegte Mitwirkungsbefugnis des Parlamentes in diesem Verfahren durch Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes beschränkt werden könne. Im zitierten Entscheid äussert sich das Bundesgericht nicht dazu; aber das scheint *in concreto* im Prinzip doch angenommen zu werden. Auch Herr Ständerat Aubert befasst sich in seinem «Traité» mit dieser Frage (Paragraph 398 auf Seite 155); ich zitiere ihn wörtlich:

«Assurément, la participation des Chambres est prévue en termes exprès dans la Constitution. On peut donc s'étonner qu'une simple loi suffise pour l'écarter...» und dann begründet er: «Mais ce serait violer encore plus clairement l'esprit de la Constitution que de permettre à un Parlement hostile d'ajourner indéfiniment une initiative populaire qui lui déplaît.»

Das scheint mir im Rahmen dieser Abwägung ein ganz zwingendes Argument zu sein, so dass ich zur Auffassung gelange: Das ist nun nicht mehr eine Frage, deren Entscheidung unserem gesetzgeberischen Belieben überlassen ist, sondern wir müssen hier den Verwirkungscharakter dieser Frist erkennen und ihm folgerichtig Beachtung schenken durch Gutheissung des Antrages Aubert.

Es ist die Rolle des Parlamentes als Gesetzgeber angesprochen worden. Diese haben wir ohne Zweifel wahrzunehmen; ich teile soweit die Auffassung von Kollege Hefti, bin aber der Meinung, dass sich diese eben nicht nur darauf konzentrieren darf, Gesetze zu schaffen, sondern wir haben diese nachher auch konsequent anzuwenden. Es geht nicht an, bei der Anwendung Interpretationen hineinzutragen, die letztlich dem klaren Wortlaut des Gesetzes widersprechen.

Bundespräsident Honegger: Das war eine interessante Diskussion. Sie ist allerdings auch nicht ganz neu, Herr Aubert; ich zitiere nämlich den gleichen Bundesgerichtsentscheid, den schon Herr Gadient vorhin herangezogen hat. Dort war im Zusammenhang mit der Rheinau-Initiative das gleiche Problem diskutiert worden, und auf diesen Entscheid ist das Bundesgericht nun zurückgekommen. Dort heisst es:

«Alors que le Conseil fédéral et les Chambres étaient d'avis qu'il s'agissait d'un simple délai d'ordre dont l'inobservation n'avait aucune conséquence juridique, le comité d'initiative soutenait qu'après l'expiration du délai légal...»

Das Initiativkomitee war damals anderer Meinung; aber scheinbar waren Bundesrat und Parlament im Jahre 1955 der Auffassung, es handle sich bei diesen berühmten Fristen nicht um Verwirkungs-, sondern nur um Ordnungsfristen. Ich bin nicht Jurist und kann es nicht beurteilen; ich muss diesen Entscheid Ihnen überlassen.

Ich darf vielleicht aber noch darauf aufmerksam machen – Herr Aubert –: Im gleichen Kommentar zum Bundesgerichtsentscheid heisst es zum Beispiel, dass Burckhardt sich zu dieser Frage in seinem Kommentar nicht geäussert habe. Weiter heisst es, dass der Kommentar Fleiner/Giacometti zur Auffassung gelange, dass man hier durchaus auch von Ordnungsfristen sprechen könne, nicht allein von Verwirkungsfristen. Hans Huber soll in seiner Schrift «Die Rechtsfolgen der Verschleppung von Verfassungsinitiativen» gesagt haben (ich zitiere hier wieder den Bundesgerichtsentscheid):

«Hans Huber se prononça en principe contre l'idée d'un délai de péremption» – Verwirkungsfrist – «et en faveur d'un simple délai d'ordre en se fondant sur des arguments, des faits dépourvus de portée générale...»

Damit will ich nur darlegen: Es gibt auch Staatsrechtler, die zu anderen Schlussfolgerungen kommen als Herr Aubert. Ich glaube jedoch, die Frage sei nicht von derart grosser Bedeutung, dass hier eine «Schlacht» veranstaltet werden müsste.

Für den Bundesrat möchte ich daraus eine Lehre ziehen, Herr Aubert: Wir sind verpflichtet – da bin ich mit Ihnen einverstanden –, dem Parlament ein Jahr für die Behandlung zur Verfügung zu stellen, und das haben wir hier nicht getan. Der Bundesrat hat für sich die Dreijahresfrist eingehalten; nachher gingen aber durch die Übersetzungen der Botschaft usw. noch einmal zwei bis drei Monate verloren, so dass das Parlament dann nicht mehr ein Jahr, sondern noch acht oder neun Monate zur Verfügung hatte.

Wir werden diese Lehre daraus ziehen. Wir werden aufgrund des Artikels 29, den Herr Hefti zitiert hat, dafür sorgen müssen, dass innerhalb der drei Jahre, die dem Bundesrat zur Verfügung stehen, die Übersetzung und die Botschaft so bereit sind, dass sie dem Parlament rechtzeitig zugestellt werden können, damit es jedenfalls ein Jahr zur Verfügung hat, wie das der Artikel 29 vorschreibt. Der Bundesrat wird sich dieser Frage annehmen.

Sehr wahrscheinlich ist aber auch das eine Jahr zu wenig. Ich käme zum Schluss, dass hier das Geschäftsverkehrsgesetz gelegentlich einmal geändert werden müsste; entweder, dass man dem Bundesrat weniger als drei Jahre zur

Verfügung stellt oder dass man dem Bundesrat drei Jahre und dem Parlament etwas mehr als ein Jahr für die Behandlung reserviert. Das ist aber eine Angelegenheit, die Sie in Verbindung mit dem Nationalrat einmal regeln sollten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Aubert	19 Stimmen
Dagegen	15 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	16 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

82.412

Interpellation Schmid

Rinder-IBR/IPV. Bekämpfung

Epizootie IBR/IPV des bovins. Mesures de lutte

Wortlaut der Interpellation vom 15. Juni 1982

Nach geltendem Recht (Art. 59d der Tierseuchenverordnung) ist die Rinder-IBR/IPV eine Tierseuche im Sinne der entsprechenden Gesetzgebung und unterliegt daher den einschlägigen Bekämpfungsvorschriften des Bundes. Namhafte Vertreter der Veterinärmedizin zweifeln an der Begründetheit der Unterstellung der Rinder-IBR/IPV unter die eidgenössische Tierseuchengesetzgebung. Ich ersuche daher den Bundesrat, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Lassen sich die wirtschaftlichen Schäden, die die Rinder-IBR/IPV am Viehbestand durch Verwerfen der Frucht, Milchleistungsrückgang, Umstehen erkrankter Tiere und dergleichen seit ihrem Auftauchen im Winter 1977/78 in der Schweiz verursacht hat, betragsmässig beziffern?
2. Wie hoch sind die Aufwendungen, die durch die Bekämpfungsmassnahmen seit dem Auftauchen dieser Krankheit im Winter 1977/78 entstanden sind? Auf welchen Betrag belaufen sich die daherigen Bundesbeiträge?
3. Steht der Bekämpfungsaufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum festgestellten Schaden, den diese Krankheit verursacht hat?
4. Ist der Bundesrat nach wie vor der Ansicht, dass sich die Unterstellung dieser Krankheit unter die Tierseuchengesetzgebung veterinärmedizinisch, gesundheitspolizeilich und wirtschaftlich rechtfertigen lasse?

Texte de l'interpellation du 15 juin 1982

Selon le droit en vigueur (art. 59d de l'ordonnance sur les épizooties), l'IBR-IPV des bovins est une épizootie au sens de la législation en la matière. Les prescriptions de lutte y relatives, édictées par la Confédération, lui sont donc applicables. Or des représentants autorisés de la médecine vétérinaire mettent en doute qu'il se justifie d'assujettir l'IBR-IPV à la législation fédérale sur les épizooties. Je demande donc au Conseil fédéral de se prononcer sur les points suivants:

1. Les dommages de caractère économique que l'IBR-IPV a occasionnés au cheptel bovin, par avortement, diminution de la production laitière, dépérissement d'animaux souffrants, et ainsi de suite, peuvent-ils être chiffrés en francs?
2. A combien se montent les dépenses qui ont été occasionnées par les mesures de lutte, depuis l'apparition de cette maladie durant l'hiver 1977/1978? A combien s'élèvent les subventions fédérales qui s'y rapportent?

3. Entre les dommages que cette épizootie a causés et les dépenses qu'ont entraîné les campagnes d'éradication, existe-t-il un rapport raisonnable?

4. Le Conseil fédéral est-il toujours de l'avis qu'il est justifié d'assujettir cette maladie à la législation sur les épizooties, tant du point de vue de la médecine vétérinaire, de la police de la santé publique que de l'économie?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Baumberger, Bürgi, Schönenberger (3)

Schmid: Die IBR-IPV, landläufig auch Buchstabenseuche genannt, ist eine Krankheit, die Tiere der Rindergattung befällt. Diese Krankheit bildet Gegenstand bestimmter tierseuchenpolizeilicher Bundesvorschriften, die in Artikel 59d der eidgenössischen Tierseuchenverordnung enthalten sind und den Kantonen ein gewisses Ermessen in der Bekämpfung dieser Krankheit einräumen.

Als ich am 15. Juni dieses Jahres die vorliegende Interpellation einreichte, war mir bekannt, dass der Bundesrat im Begriffe war, die einschlägigen Bestimmungen der Tierseuchenverordnung zu revidieren. In der Zwischenzeit hat der Bundesrat diese Revision am 7. Juli 1982 beschlossen, und die revidierten Bestimmungen, namentlich den neuen Artikel 42a der Tierseuchenverordnung, auf den 1. Januar 1983 in Kraft gesetzt. Die Revision der Tierseuchenverordnung bezweckt, die variantenreichen kantonalen Bekämpfungslösungen auszuschalten und mit einer einheitlichen Bundeslösung die vollständige Ausmerzung der Buchstabenseuche innert kurzer Frist auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft anzustreben.

Die Beantwortung meiner Interpellation hat durch diese zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung nur an Interesse gewonnen; denn wenn auch weithin eine einheitliche Bundeslösung begrüsst wird, so ist doch die Schärfe der vom Bundesrat angeordneten Massnahmen, nämlich die Ausmerzung der Buchstabenseuche, nicht überall auf Verständnis gestossen. Die zentrale Frage, die sich hier stellt, ist letztlich eine Frage nach der Verhältnismässigkeit der angeordneten Bekämpfungsmassnahmen. Es geht um den Entscheid, ob die Ausmerzung der Buchstabenseuche veterinärmedizinisch notwendig und unabweisbar erforderlich ist, oder ob weniger weitgehende Massnahmen, die nur eine Stabilisierung und Eindämmung der Seuche zum Gegenstand haben, genügen würden. Diese Frage ist deshalb von grosser Bedeutung, weil die Ausmerzung der IBR-IPV vernünftigerweise kaum anders geschehen kann als durch Ausmerzung aller infizierten Tiere. Dies ist für den betroffenen Tierhalter eine ausserordentlich harte und einschneidende Massnahme, der er zum vornherein nicht mit Sympathie gegenübersteht und deren Richtigkeit er schlechterdings dann nicht begreift, wenn er feststellt, dass positiv reagierende Tiere sowohl im äusseren Erscheinungsbild als auch in ihrem Verhalten durchaus als normal und gesund erscheinen. Es ist für einen Tierhalter nur sehr schwer verständlich, dass er solche Tiere abtun soll. Vollends unverständlich ist für den betroffenen Tierhalter diese Massnahme dann, wenn er zur Kenntnis nehmen muss, dass auch namhafte und hochgestellte Exponenten der Veterinärmedizin klar und unzweideutig die Auffassung vertreten, dass eine Ausmerzung der Buchstabenseuche aus veterinärmedizinischen Gründen nicht erforderlich sei und dass weniger einschneidende Massnahmen durchaus ausreichend seien, um die IBR-IPV zu stabilisieren und einzudämmen.

Ich will dem Bundesrat seine Antwort nicht vorwegnehmen, aber ich glaube, nicht weitab der Wahrheit zu liegen, wenn ich sage, dass auch der Bundesrat diese Auffassung teilt und dass seine Entscheidung zur radikalen Ausmerzung der Seuche weniger dem veterinärmedizinischen Sachverstand seiner Fachleute als vielmehr einem politischen Druck massgeblicher landwirtschaftlicher Kreise entsprungen ist; einem Druck, dem der Bundesrat meiner Meinung nach nicht hätte nachgeben sollen.

Ein zweiter Fragenkomplex betrifft die wirtschaftliche, die

Futtermittelimporte. Volksinitiative

Importation de denrées fourragères. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.047
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	414-424
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 931

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.