

78.057

**Bundesverfassung. Landesversorgung
Constitution fédérale.
Approvisionnement du pays**

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

78.057

Bundesverfassung. Landesversorgung

Constitution fédérale.

Approvisionnement du pays

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

1. Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé des délibérations

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 6. September 1978 (BBl II, 699) zu einem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Landesversorgung.

N *Mugny*, Bauer, Biel, Bommer, Butty, Cantieni, Hofmann, Hunziker, Kohler Raoul, Künzi, Matossi, Moser, Nauer, Riesen-Freiburg, Rippstein, Wagner, Waldner, Welter, Wyss (19)

S *Baumberger*, Bächtold, Dreyer, Genoud, Guntern, Heimann, Herzog, Lieberherr, Luder, Meier, Morier-Genoud, Muheim, Urech (13)

1979 21. März. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1979 11. Juni. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

1979 22. Juni. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1979 22. Juni. Beschluss des Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 399

Message et projet d'arrêté du 6 septembre 1978 (FF II, 703) à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral concernant la nouvelle rélementation de l'approvisionnement du pays.

N *Mugny*, Bauer, Biel, Bommer, Butty, Cantieni, Hofmann, Hunziker, Hohler Raoul, Künzi, Matossi, Moser, Nauer, Riesen-Fribourg, Rippstein, Wagner, Waldner, Welter, Wyss (19)

E *Baumberger*, Bächtold, Dreyer, Genoud, Guntern, Heimann, Herzog, Lieberherr, Luder, Meier, Morier-Genoud, Muheim, Urech (13)

1979 21 mars. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1979 11 juin. Décision du Conseil national: Adhésion.

1979 22 juin. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté est adopté au vote final.

1979 22 juin. Décision du Conseil national: L'arrêté est adopté au vote final.

Feuille fédérale II, 407

2. Darstellung der Verhandlungen
Tableau des délibérations

Ständerat - Conseil des Etats (21.3.1979)

	<u>Seite/page</u>
<u>Baumberger, Berichterstatter</u>	3
Lieberherr	6
Muheim	7
Heimann	
<u>Baumberger, Berichterstatter</u>	8
<u>Bundesrat Honegger</u>	
<u>Schlussabstimmung - Vote final (22.6.1979)</u>	19

Nationalrat - Conseil national (11.6.1979)

<u>Mugny, rapporteur</u>	11
<u>Nauer, Berichterstatter</u>	12
Kohler Raoul (groupe radical)	
Rippstein (CVP-Fraktion)	13
Biel (LdU-Fraktion)	14
Hofmann (SVP-Fraktion)	
Bauer	15
Künzi	
<u>Bundesrat Honegger</u>	16
<u>Schlussabstimmung - Vote final (22.6.1979)</u>	21

3. Verhandlungen
Délibérations

.1 Ständerat
Conseil des Etats
Sitzung vom 21.3.1979
Séance du

78.057

Bundesverfassung. Landesversorgung
Constitution fédérale.
Approvisionnement du pays

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. September 1978
(BBi II, 699)

Message et projet d'arrêté du 6 septembre 1978 (FF II, 703)

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer au projet du Conseil fédéral

Baumberger, Berichterstatter: Für die Schweiz als dichtbesiedeltes, hochindustrialisiertes Land, das arm an Rohstoffen und ohne ausreichende eigene ernährungs- und energiewirtschaftliche Grundlage ist, stellt die Landesversorgung eine ausserordentlich wichtige, nie endende Aufgabe dar. Das sind keine neuen Erkenntnisse, reicht doch die Entstehungsgeschichte unserer Versorgungspolitik in die Zeit unmittelbar vor dem Zweiten Weltkrieg zurück. Das nähere Studium der Materie gibt einen interessanten Einblick in eine politisch, weltwirtschaftlich und technologisch äusserst bewegte Phase der neueren Zeitgeschichte.

Ueberraschenderweise findet sich am Anfang unserer Versorgungspolitik nicht eine Verfassungsbestimmung, sondern das «Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern» vom 1. April 1938. Wenn man die entsprechende Botschaft und die Protokolle der Ratsverhandlungen liest, so stellt man erstaunliche Parallelen zur heutigen Diskussion fest. So schlug

der Bundesrat eine Zweckformulierung vor, welche sich ausschliesslich auf die Beschaffung und Sicherstellung der unentbehrlichen Güter für den Kriegsfall beschränkte. In den Beratungen des Nationalrates wurde dieser Vorschlag als Stückwerk kritisiert. Doch der Bundesrat rechtfertigte sich – zweifellos aus der damaligen, gespannten Lage heraus – damit, dass die wirtschaftliche Vorsorge für den Kriegsfall keine Verzögerung erlaube und dass das Gesetz auch nicht dazu missbraucht werden dürfe, «unter dem Vorzeichen der Kriegsvorsorge in Friedenszeiten eine Wirtschaftspolitik im Sinne aller möglichen Umstellungen zu betreiben». Der Ständerat entschied sich indessen als Zweitrat für eine erweiterte Fassung, in der nicht nur die Kriegsvorsorge, sondern auch die Vorsorge für den Fall «wirtschaftlicher Abschnürung» berücksichtigt wurde. Nachdem sich der Nationalrat dieser Formulierung angeschlossen hatte, erhielt Artikel 1 Absatz 1 des Sicherstellungsgesetzes folgenden Wortlaut: «Der Bund trifft für den Fall der wirtschaftlichen Absperrung oder des Krieges die notwendigen Massnahmen zur Beschaffung und Sicherstellung der für die Versorgung von Volk und Heer unentbehrlichen Güter.»

Auf Verfassungsstufe ist festzulegen, dass sich im ersten Entwurf über eine Teilrevision der Wirtschaftsartikel vom September 1937 überhaupt noch keine Bestimmung über die Kriegsvorsorge findet. Erst in den Kommissionsverhandlungen brachte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einen entsprechenden Vorschlag ein. In der Eintretensdebatte begründete der Bundesrat diese Ergänzung damit, es gelte, «nachträglich eine klare und bestimmte Verfassungsgrundlage» für das erst kürzlich einstimmig genehmigte Sicherstellungsgesetz zu schaffen. Offensichtlich ging es früher bei der Gesetzgebung nicht immer systematisch zu, aber entscheidender war für unser Volk wohl die Tatsache, dass die Behörden die Bedeutung der Vorsorgepolitik kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges erkannt hatten. Ueberraschend ist dagegen die im Gegensatz zum Sicherstellungsgesetz enge Beschränkung des Verfassungstextes auf «vorsorgliche Massnahme für Kriegszeiten», die sich bis heute erhalten hat.

1955 wurde den eidgenössischen Räten der Vorschlag für ein «Bundesgesetz über wirtschaftliche Kriegsvorsorge» unterbreitet. Bei der Kommentierung des Zweckartikels nimmt der Bundesrat Bezug auf die Verfassungsgrundlage und schreibt: «Vorkehren... können nur soweit auf das Gesetz abgestützt werden, als sie gleichzeitig vorsorgliche Massnahmen für eigentliche Kriegszeiten darstellen; für weitergehende Vorkehren gegen die Auswirkungen einer wirtschaftlichen Absperrung müssen gegebenenfalls besondere Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Insofern ist der Geltungsbereich des neuen Gesetzes enger als jener des Sicherstellungsgesetzes... Diese Einschränkung ergibt sich aus der neuen verfassungsrechtlichen Grundlage.» Nun wollte die nationalrätliche Kommission eine erweiterte Fassung, welche auch die wirtschaftliche Absperrung einbezog. Der Rat lehnte jedoch knapp ab, mit der Begründung, es gelte, die Grenzen zwischen Kriegsvorbereitung einerseits und rein handelspolitischen Massnahmen andererseits klar abzustecken und nicht zu verwischen. Dieser Auffassung schloss sich auch der Ständerat an.

Diese kurze historische Rückblende zeigt nicht nur interessante zeitbedingte Schwankungen in der Einstellung zu unserer Versorgungspolitik. Es ist aus ihr auch der Schluss zu ziehen, dass der geltende Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe e der Bundesverfassung in seiner heutigen Formulierung keine Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung erlaubt, sofern diese durch andere als kriegerische Ereignisse bedroht wird, selbst wenn solche Massnahmen durchaus im «Gesamtinteresse» liegen.

Das Sicherstellungsgesetz hat sich in der Praxis zweifellos bewährt. Dank der engen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaft, der Armee und der Landwirtschaft, und nicht zuletzt dank der Aussenhandelspolitik, der es unter schwierigsten Umständen immer wieder gelang, für lebenswichtige Güter den Einfuhrweg frei zu machen,

überstand unser Land den letzten Weltkrieg relativ unbeschadet. Abgesehen von der Korea- (1951) und der Suezkrise (1956), stellten sich auf dem Gebiete der Landesversorgung bis Anfang der siebziger Jahre keine namhaften Schwierigkeiten, und die entsprechenden Probleme traten etwas in den Hintergrund. Erst die kriegerischen Ereignisse im Nahen Osten von 1973 und ihre Auswirkungen auf den Markt von Erdöl und Erdölprodukten rückten die Frage der Sicherstellung unserer Versorgung in kritischen Zeiten wieder in den Brennpunkt des Interesses. Dabei hatten die Erscheinungen dieser Zeit ihre Ursachen wohl teilweise in machtpolitischen Auseinandersetzungen im Ausland; von einer militärischen Bedrohung der Schweiz konnte dagegen keine Rede sein.

Auch bei der Versorgung mit Lebensmitteln traten einige Schwierigkeiten auf, so 1973 beim Reis und 1974 beim Zucker. Diese Fälle zeigten, dass unsere Versorgung nicht nur durch kriegerische Ereignisse im Ausland gefährdet werden kann, sondern auch durch sonstige Engpässe in der Rohstoff- und Nahrungsmittelerzeugung, etwa infolge schlechter Ernten oder Naturkatastrophen.

Aufgrund dieser Erfahrungen mehrten sich die parlamentarischen Vorstösse, welche die Anpassung des geltenden Vorsorgerechtes an die neuen Erkenntnisse und Erfahrungen verlangten. Dabei stand die Forderung im Mittelpunkt, die vorsorglichen Massnahmen hätten sich nicht mehr auf eigentliche Kriegszeiten zu beschränken, sondern seien dem vielseitigeren und komplexeren Bedrohungsbild anzupassen. Die Unabhängigkeit des Landes, die innere und die äussere Sicherheit, die Neutralität, der soziale Frieden könnten durch machtpolitisch motivierte Sperrungen und Drosselungen ebenso bedroht sein wie im eigentlichen Krieg. Daneben wachse die Wahrscheinlichkeit schwerer Mangellagen aus rein marktmässigen Gründen. Diese Vorstösse veranlassten den Bundesrat, die bereits eingeleiteten Arbeiten für eine Neuregelung der Landesversorgung zu beschleunigen.

Ziel einer modernen Versorgungspolitik muss es sein, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen jederzeit sicherzustellen. Dabei hat sich das neue Versorgungsrecht in das System des geltenden Wirtschaftsverfassungsrechtes einzugliedern. Diese Zielsetzung lässt sich jedoch aufgrund des bestehenden Verfassungsartikels selbst bei extensiver Auslegung des Kriegsbegriffes nicht verwirklichen. Deshalb wurde von der vorberatenden Expertenkommission und von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsantworten die Notwendigkeit einer Erweiterung der verfassungsrechtlichen Grundlage anerkannt.

Die mit der Botschaft vom 6. September 1978 vorgeschlagene neue Formulierung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe e trägt sowohl der erweiterten Zielsetzung als auch den Grundsätzen unserer heutigen Wirtschaftsordnung Rechnung. Der Text unterscheidet zwischen der wirtschaftlichen Landesverteidigung einerseits und den Massnahmen gegen Marktstörungen andererseits.

Grundlage für die wirtschaftliche Landesverteidigung bildet der bundesrätliche Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom Juni 1973. Bei der Neuregelung geht es darum, die bisherige, bewährte – auf den Neutralitätsschutz und namentlich den Verteidigungsfall ausgerichtete – Versorgungspolitik fortzuführen, sie aber überdies auf den Krisenfall und die dadurch möglichen machtpolitischen Bedrohungen und Einwirkungen von aussen auszuweiten. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die wirtschaftliche Krise eine der aktuellsten Bedrohungsarten darstellt, und gerade für diesen Fall sind wir rechtlich nicht gerüstet. Im neuen Begriff der «wirtschaftlichen Landesverteidigung» sind selbstverständlich die wirtschaftlichen Massnahmen für Kriegszeiten eingeschlossen. Man kann sich denn auch in diesem Bereich weitgehend an die bisherigen Vorsorgemassnahmen halten: die Vorratshaltung mit Schwergewicht auf den Pflichtlagern der Importeure und der Industrie und die vorsorgliche Sicher-

stellung von lebenswichtigen Dienstleistungen vor allem im Transportwesen.

Unsere Kommission hat sich durch Besichtigungen von Treibstoff- und Lebensmittelagern sowie durch Aussprachen mit den wichtigsten Pflichtlagerorganisationen, der Carbura (für flüssige Treib- und Brennstoffe) und der Treuhandstellen der schweizerischen Lebensmittelimporteure, über den Stand und die besonderen Probleme der Vorratshaltung orientieren lassen. Aus diesen Besichtigungen und Diskussionen ist folgendes festzuhalten:

– Der individuelle Notvorrat, wie er von unseren Behörden empfohlen wird, ist leider nicht sehr verbreitet. Dagegen haben kürzlich durchgeführte Erhebungen gezeigt, dass immerhin rund 80 Prozent der Haushaltungen über genügend Lebensmittel irgendeiner Art für drei Wochen verfügen. Ein Obligatorium der Notvorräte kann nicht in Frage kommen, weil die Einhaltung nicht kontrollierbar wäre. Dagegen sollten wir das freiwillige Anlegen solcher Vorräte wieder stärker propagieren.

– Bei den Lebensmittelpflichtlagern wurde auf die Bedeutung der Dezentralisation hingewiesen, weil verschiedene Kommissionsmitglieder aus der stärkeren Konzentration im Lebensmittelhandel auf eine Verschlechterung der Versorgungssituation schlossen. Von behördlicher Seite wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die Versorgungsquellen stärker dezentralisiert seien, als man auf den ersten Blick annehmen könne. Die Viehhaltung und damit Milch, Milchprodukte und Fleisch sind weit gestreut. Ähnliches gilt für Gemüse und Kartoffeln, und in den Bäckereien befindet sich Mehl und Salz für mindestens 14 Tage. In Wirklichkeit seien die ländlichen Gemeinden eher sicherer versorgt als gewisse Grossagglomerationen. Die Pflichtlagervorräte für die wichtigsten haltbaren Nahrungsmittel liegen im Durchschnitt bei neun Monaten.

– Noch weit grösser als im Nahrungsmittelsektor ist unsere Auslandsabhängigkeit im Bereich der Brenn- und Treibstoffe. Durch den ausserordentlich hohen Erdölanteil ist sie zudem sehr einseitig und durch politische Ereignisse besonders gefährdet. Eine bedeutende Vorratshaltung soll unsere Versorgungssicherheit auch in diesem kritischen Sektor weiter verbessern. Bis Ende 1981 soll ein Pflichtlagerprogramm erfüllt werden, das beim Autobenzin eine Deckung von sieben Monaten, beim Dieselöl von acht und beim Heizöl von acht bis neun Monaten erreicht. Ob diese Ziele verwirklicht werden können, ist allerdings unsicher, weil die Erstellung sowohl neuer Ueberflurtankanlagen als auch neuartiger Fels-Kavernenspeicher aus Planungs- und Umweltschutzgründen auf wachsende Schwierigkeiten stösst. Fels-Kavernenspeicher – die sich in Skandinavien offensichtlich seit Jahren bewährt haben – könnten mithelfen, die schwache Vorratshaltung in den Berggebieten zu verbessern. Sie sind zudem leichter zu schützen als Ueberflurtankanlagen und kosten ungefähr gleich viel wie diese, während für Fels-Tankanlagen mit eingebauten Stahlbehältern etwa das Fünffache aufzuwenden ist. Eine vermehrte Dezentralisation ist nicht zuletzt deshalb notwendig, weil sich sehr bedeutende Lager im Grenzraum befinden.

– Schliesslich ist noch auf die steigende Bedeutung von Pflichtlagern an bestimmten Rohstoffen oder Halbfabrikaten hinzuweisen. Durch die technologische Entwicklung, aber auch durch die Aufgabe gewisser Teilproduktionen im Inland, ist unsere Industrie immer mehr auf ganz bestimmte Metalle, Chemikalien oder andere Rohstoffe oder Halbfabrikate angewiesen, die sie nur noch aus dem Ausland beziehen kann. Eine genügende Lagerhaltung ist vor allem dort notwendig, wo eine ausgesprochene Konzentration der Vorräte in politisch labilen Zonen besteht, was insbesondere für seltene Metalle gilt.

Bei zunehmender Bedrohung und bei Störungen der Versorgung muss der Bund von Fall zu Fall die erforderlichen Massnahmen ergreifen können. Um ihre rasche Wirkung zu garantieren, sind sie in normalen Zeiten vorzubereiten. Auf die rechtliche Problematik möchte ich später besonders eintreten. Eine Aufzählung der vorgesehenen Mass-

nahmen, die teilweise bereits in der heutigen Gesetzgebung enthalten sind, findet sich auf Seite 15 der Botschaft. Die Kommission liess sich in diesem Zusammenhang insbesondere über das sich im Aufbau befindende neue Rationierungskonzept informieren. Es soll das Markensystem des Zweiten Weltkrieges ablösen, bei dem nach neuesten Berechnungen mit einem Beleganfall von ungefähr 600 Millionen Coupons pro Monat und einem Arbeitseinsatz von etwa 7500 Personen gerechnet werden müsste. Das neue System arbeitet mit Kleinformat-Lochkarten, die als Bezugsscheine gestaltet sind und in etwa 50 regionalen Zentren maschinell ausgewertet würden. Die entsprechenden Spezialmaschinen wurden von einer bedeutenden Firma aus der Uhrenbranche entwickelt. Diese Regionalstellen hätten die verarbeiteten Daten in verdichteter Form an ein gesamtschweizerisches Rechenzentrum weiterzuleiten. Die vorgeschlagene Lösung verspricht eine Kosteneinsparung von rund 50 Prozent sowie eine wesentlich raschere Auswertung und damit auch eine bessere aktuelle Lagerübersicht.

Grundsätzlich neu ist im vorgeschlagenen Verfassungartikel die Bestimmung über Massnahmen bei Marktstörungen. Die Bedrohung der Versorgung durch völlig unpolitische Ursachen hat aus verschiedenen Gründen an Bedeutung gewonnen: Begünstigungen anderer Bezugsländer, organisierte Konzentration des Angebotes mit kartellistisch-monopolistischen Zügen, Missernten usw. An sich obliegt es in erster Linie der Wirtschaft selber, auf Marktstörungen beruhende Mangellagen aufzufangen. Der Staat hat höchstens subsidiär einzugreifen, wenn es um

- schwere Mangellagen geht, welche
- die Wirtschaft selbst zu beheben vermag, und auch dann nur bei
- lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen.

Diese Erweiterung unserer Versorgungspolitik wurde sowohl in den Vernehmlassungen als auch innerhalb der Kommission sehr kritisch gewürdigt. Es wurden vor allem Befürchtungen geäussert, der Bund könnte aufgrund dieses Artikels Konjunktur- und Strukturpolitik betreiben und insbesondere Betriebe erhalten, die keine wirtschaftliche Grundlage mehr besitzen. Dass derartige Befürchtungen nicht unbegründet sind, geht aus der Bestätigung von Herrn Bundesrat Honegger hervor, es seien bereits verschiedene Anfragen in dieser Richtung eingegangen. Der Bundesrat gab in der Kommission aber die Versicherung ab, dass aufgrund dieser Bestimmung die Schaffung und Erhaltung von Produktionsstätten höchstens in Zeiten zunehmender Bedrohung in Frage kommen könnte. Der ursprüngliche Textvorschlag sei nach dem Vernehmlassungsverfahren bewusst abgeändert worden. Mit der neuen Verfassung seien handels-, konjunktur- und strukturpolitische Massnahmen ausgeschlossen. Im übrigen sei es Sache der eidgenössischen Räte, bei den Beratungen des Landesversorgungsgesetzes diese restriktive Haltung klar zum Ausdruck zu bringen.

Bei den konkret zu planenden Massnahmen in diesem Bereich steht die Schaffung von Ausgleichsvorräten im Vordergrund. Von verschiedenen Kommissionsmitgliedern wurde der Wunsch geäussert, diese Lager möglichst mit den Pflichtlagern zu koppeln, d. h. bei gewissen lebenswichtigen Gütern einen Teil der heutigen Pflichtlager – beispielsweise einen einfachen oder zweifachen Monatsbedarf – für den Einsatz bei Marktstörungen vorzusehen. Sofern bei längerdauernden Störungen zusätzliche Bewirtschaftungsmassnahmen notwendig werden, darf es sich im Gegensatz zur wirtschaftlichen Landesverteidigung immer nur um gezielte, zeitlich und materiell begrenzte Lenkungsmassnahmen handeln.

In der Kommission wurde insbesondere der Begriff «vorsorgliche Massnahmen» ausgiebig diskutiert. Die vorsorglichen Massnahmen allein genügen bekanntlich nicht, in bestimmten Situationen müssen ihnen konkrete Eingriffe folgen. Wir sollten indessen nicht mehr wie früher immer wieder zum ausserordentlichen Recht Zuflucht nehmen

müssen. Das bedingt eine breite Verfassungsbasis und ein entsprechend formuliertes Gesetz, welches vorausschauende Regelungen trifft und auch die Verordnungsstufe beweglich gestaltet. Für erst im Ernstfall anzuordnende Massnahmen wie Kontingentierung, Rationierung, Ablieferungspflicht usw. sind die gesetzlichen Grundlagen und die Zuständigkeitsordnungen bereits in normalen Zeiten vorzubereiten.

Damit wird klar gesagt, dass die eigentliche wirtschaftliche Landesverteidigung vom rechtlichen Standpunkt aus in erster Linie in der Ausnutzung der vorsorglich geschaffenen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten besteht. Ob diese für alle Fälle – Krieg eingeschlossen – auszureichen vermögen oder ob allenfalls die Erteilung von ausserordentlichen Befugnissen notwendig werden könnte, ist nicht mit Bestimmtheit vorauszusehen. Sicher ist aber, dass die Bestrebungen darauf zielen müssen, möglichst viele strategische Fälle mit dem ordentlichen Recht bewältigen zu können. Die Schaffung von Zuständigkeiten bildet daher eine besondere vorsorgliche Massnahme.

Es ist somit festzuhalten, dass der Begriff «vorsorglich» keine einschränkende Wirkung besitzen soll. Er ist aber nach Ansicht der Kommission aus psychologischen Gründen – und weil bei sämtlichen Massnahmen der vorsorgliche Charakter deutlich im Vordergrund steht – beizubehalten.

Noch ein Wort zu den organisatorischen, finanziellen und personellen Auswirkungen des erweiterten Verfassungsartikels: Unsere Kriegswirtschaft beruht bei uns heute auf dem Milizsystem, wobei die Mitarbeit freiwillig erfolgt. Dieses System hat sich nicht zuletzt deshalb bewährt, weil ja eine umfassende Vorsorge nur bei genauer Kenntnis der technologischen und wirtschaftlichen, aber auch der kantonalen und kommunalen Gegebenheiten funktionieren kann. Diese Kenntnisse haben nur Personen, die täglich mit den praktischen Problemen konfrontiert sind: die Vertreter der Wirtschaft, der Kantons- und Gemeindebehörden und die wenigen hauptberuflichen Mitarbeiter des Bundes, welche die Verhältnisse in den einzelnen Sektoren kompetent überblicken. Es sei an dieser Stelle den unzähligen Freiwilligen, vom Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge über die Leiter der wichtigsten Kriegswirtschaftsämter bis zu den zahlreichen Helfern in den Betrieben und den Verwaltungen, der wohlverdiente Dank ausgesprochen. Da nach Ansicht der Kommission und des Bundesrates auch in Zukunft das Milizsystem beibehalten werden soll, dürften die personellen Auswirkungen beim Bund gering sein. Sie hängen allerdings – gleich wie die finanziellen Folgen – von der Ausgestaltung des neuen Landesversorgungsgesetzes ab. Im Normalfall werden die Aufwendungen in einer ähnlichen Grössenordnung bleiben wie heute.

Abschliessend sei festgehalten, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel in Anpassung an die veränderten Verhältnisse und möglichen Bedrohungen die Landesversorgung auf eine breitere Grundlage stellen will. Es soll dem Bund erlaubt werden, vorsorgende und eingreifende Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung bei kriegerischen oder machtpolitischen Bedrohungen zu treffen, aber auch Vorkehren gegen schwere Mangelagen zu ergreifen, welche die Wirtschaft nicht selbst zu beheben vermag. Dass diese erweiterte Zielsetzung notwendig ist, zeigen die Entwicklungen der letzten Monate mit aller Deutlichkeit. Der Grundsatz der freien Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbes soll indessen möglichst wenig tangiert werden. Die Vorsorgepolitik darf in unserer Wirtschaftspolitik nicht vorherrschendes Moment sein.

Die einstimmige Kommission ersucht Sie, auf die Vorlage einzutreten und der vorgeschlagenen Verfassungsänderung zuzustimmen.

Frau Lieberherr: Unser Kommissionspräsident hat ausgezeichnet und sehr umfassend orientiert. Trotzdem möchte ich noch zwei Punkte beifügen:

Zunächst etwas Prinzipielles: Da die Schweiz importabhängig ist, muss sie für den Kriegsfall Vorräte anlegen. Das ist ganz klar. So führen rund 3000 Firmen in der Schweiz Pflichtlager im Wert von etwa 3 bis 4 Milliarden Franken. Dafür dürfen sie bestimmte Vorteile in Anspruch nehmen, wie zum Beispiel günstige Bankkredite zu 2 Prozent, für die der Bund im Konkursfall garantieren muss. Ferner können ihnen gewisse Steuerhilfen gewährt werden. Es ist klar, dass derartige wichtige Funktionen, die die Privatwirtschaft übernimmt und für die sie auch honoriert wird, einer bestimmten Kontrolle unterstellt werden müssen.

Anlässlich der Kommissionssitzung hatten wir die Gelegenheit, wie es unser Kommissionspräsident ausgeführt hat, Augenscheine vorzunehmen. Man hatte einen sehr guten Eindruck mitbekommen. Um so überraschter und bedauerlicher war es eigentlich, dass man bald darauf in der Presse von Unregelmässigkeiten Kenntnis nehmen musste, und zwar Unregelmässigkeiten in bezug auf die mangelnde Kontrolle, so dass der Bund grosse Verluste erlitten hat. Leider hatten wir anlässlich dieser Kommissionssitzung nicht Gelegenheit, Herrn Bundesrat Honegger diesbezüglich zu befragen, weil ich persönlich – und ich glaube auch die anderen Mitglieder – keine Kenntnis davon hatten. Derartige Berichte erschüttern natürlich das Vertrauen in die Zuverlässigkeit unseres Staates. Aus diesem Grund – weil ich von Herrn Bundesrat Honegger Auskunft über diese Vorkommnisse verlangen möchte, er aber vielleicht nicht alle Unterlagen zur Verfügung hat – werde ich diesbezüglich eine Interpellation einreichen und darin Herrn Bundesrat Honegger bitten, die aufgeworfenen Fragen im Interesse der Abklärung dieses Sachverhaltes zu beantworten.

Zur Versorgungspolitik: Wie wir gehört haben, ist die Versorgungspolitik, was die Bereitstellung der Rohstoffe und Konsumgüter anbelangt, nach dem vorliegenden System gewährleistet. Sie haben auch gehört, dass die Notvorratshaltung bei den Endverbrauchern nicht immer so spielt, wie es sein sollte. Ich habe in der Kommission erklärt, dass ich persönlich grossen Wert darauf lege, dass die Konsumenten vermehrt informiert und animiert werden, Notvorräte anzulegen. Vielleicht müsste man neue Formen der Information wählen; vielleicht könnte man auch bestimmte Anreize schaffen – ich möchte hier der Phantasie der Verwaltung nicht vorgreifen –, um die Konsumenten zu ermuntern, im eigenen Interesse die Vorräte anzulegen und immer wieder regelmässig zu ergänzen.

Die Botschaft des Bundesrates enthält diesbezüglich interessante Angaben, wie die Versorgung – auch in bezug auf die Verteilung – spielen sollte. Was nützt es uns im Notfall, wenn genügend Konsumgüter – ich spreche hier mehr von Konsumgütern und weniger von Rohstoffen, die in der Produktion verwendet werden – vorhanden sind, wenn wir auch ein sehr gutes Rationierungssystem haben werden – ich konnte mich davon überzeugen, dass man ein sehr gutes, modernes System entwickelt hat, zu dem man wirklich stehen kann –, wenn diese Güter nicht an die Konsumenten herangebracht werden können oder die Konsumenten keine Möglichkeit haben, ans Verteilungsnetz heranzukommen?

Ich frage mich, ob bei uns nicht die Verteilung schon zu konzentriert ist. In der Botschaft wird auf diesen Punkt ebenfalls verwiesen und erklärt, es sei wichtig, dass nicht alles monopolisiert werde. Auch unser Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen. Der Bundesrat spricht hier vor allem vom Grosshandel. Ich möchte Herrn Bundesrat Honegger bitten, sein Augenmerk auf die Verteilung im Kleinhandel zu richten, damit nicht im Notfall bestimmte Bevölkerungsgruppen keine Möglichkeit mehr haben, sich richtig zu versorgen. Wir haben schon ganze Talschaften bzw. Quartiere in grösseren Gemeinden und Städten, die nicht mehr genügend versorgt sind. Weil die Konzentration im Detailhandel immer mehr um sich greift, sind sehr viele Leute heute auf ihr Auto angewiesen, um einzukaufen. Aber alte Leute, Kranke oder Invalide, verfügen oft über

kein Auto, um einzukaufen. Wir müssen uns auch vorstellen, dass im Falle einer Versorgungskrise kein Öl vorhanden sein wird und private Autos vielleicht gar nicht mehr verwendet werden können.

Ich möchte also Herrn Bundesrat Honegger bitten, diesbezüglich in seinen Ämtern dafür zu sorgen, dass nach Möglichkeit diese Konzentration nicht mehr weiter vorangetrieben wird oder dass die Öffentlichkeit über die Nachteile dieser Konzentration doch laufend informiert wird.

Muheim: Die hier präsentierte Vorlage betrifft einen Teilbereich unserer nationalen Sicherheitspolitik. Die modernen Bedrohungsphänomene zwingen uns, rechtzeitig und in rechtlich einwandfreier Weise im Interesse unseres Volkes vorausschauend die nötigen Massnahmen zu überdenken, vorzubereiten und die rechtlichen Instrumente bereitzustellen. Nachdem die Bedrohungen in der heutigen Zeit in ganz anderer Weise und oft überraschend auftreten und unsere nationale Existenz – vor allem auch unser wirtschaftliches Leben – gefährden können, müssen unsere Massnahmen – im Gegensatz zu früheren Zeiten – viel beweglicher konzipiert und den Bedrohungsbildern angepasst sein. Wir müssen dies in einer rechtsstaatlich einwandfreien Weise vorkehren; dieser neue Verfassungssatz bedeutet einen recht guten Schritt nach vorn. Er ist zu begrüssen. Ich bin für Eintreten.

Es gehört zu einer einwandfreien Staatsführung, dass die verantwortlichen Instanzen die möglichen Erscheinungen der Zukunft vorausschauend erfassen und das entsprechende sachliche und rechtliche Instrumentarium bereitstellen. Es geht nicht an und wäre eines Rechtsstaates unangemessen, sich von vornherein auf Vollmachten oder sogar auf Notrecht des Bundesrates abzustützen. Auch das Dringlichkeitsrecht nach Artikel 89bis soll nur für jene Fälle und Massnahmen reserviert bleiben, die wirklich nicht voraussehbar bzw. vorausplanbar sind. Für alle übrigen Erscheinungen aber soll ordentliches Verfassungsrecht geschaffen werden. Das tun wir heute.

Das Gesetz, das diesem Verfassungssatz folgen wird, muss im Vergleich zu anderen Gesetzen einen etwas unterschiedlichen Charakter aufweisen; denn wir haben mit dem Gesetz Instrumente bereitzustellen, die der Exekutive – also dem Bundesrat – je nach Entwicklung der Lage die nötigen Mittel in die Hand geben, um sachgerecht, flexibel, zeitgerecht und dosiert eingreifen zu können.

Ich begrüsse daher die Absicht des Bundesrates, ein Gesetz zu schaffen, das weitestgehend die möglichen Bedrohungserscheinungen im Bereich der Wirtschaft abdeckt. Ich begrüsse auch – und ich möchte das wünschen –, dass der Bundesrat im Gesetz Instrumente so bereitstellt, dass auf Rechtsverordnungsstufe, also auf Stufe bundesrätlicher Rechtserlasse, all das getan werden kann, was für die jeweiligen Bedrohungsfälle notwendig sein wird.

In diesem Zusammenhang hat unser geschätzter Herr Kommissionspräsident zum Verfassungstext ausgeführt, dass das Wort «vorsorglich», über das unsere Kommission sehr eingehend diskutiert hat, nicht etwa im Gegensatz zu «definitiv» oder «abschliessend» zu verstehen ist. Vorsorglich ist zu verstehen: im Sinne des Vorausschauens, der Vorsorge, der Sorge für unsere Interessen, für unser wirtschaftliches Ueberleben usw.; nicht etwa in dem bei Juristen gebräuchlichen Sinn einer vorsichtigen, also vorübergehenden Massnahme. Dies im Gegensatz zu «definitiv».

Ich bin dem Herrn Kommissionspräsidenten dankbar, dass er hier die ausdrücklichen Wünsche des Kommission deutlich machte, damit später bei der Auslegung des Verfassungssatzes nicht etwa eine enge, sondern eine breite Interpretation erfolgt. Der Wille Ihrer Kommission – und ich nehme auch an, des Rates – ist es, einen Verfassungssatz zu schaffen, der uns für alle heute vorausschaubaren Fälle die Rechtsgrundlage gibt, um ein Gesetz zu erlassen, das wirklich zeitgemäss ist und den gegebenen Möglichkeiten

und Notwendigkeiten Rechnung trägt. Ich bin für Eintreten.

Helmann: Unser Kommissionspräsident hat bereits unterstrichen, dass die Rolle, die unsere Wirtschaft in der Landesversorgung spielt, bedeutend ist. In der Pflichtlagerhaltung der letzten Jahre und auch vor dem letzten Krieg kam man mit wenigen staatlichen Interventionen aus. Ich möchte hoffen, dass die Neufassung des Verfassungsartikels nicht dazu führt, dass die staatliche Administration bezüglich der Landesversorgung aufgebläht wird. Die Wirtschaft wird ihre Pflichten nach wie vor mit Ueberzeugung erfüllen. Das Beispiel, das Frau Lieberherr angeführt hat, ist als Einzelfall zu bezeichnen. Selbst der Schaden, der entstanden ist, ist ein Bagatellschaden angesichts der gewaltigen Pflichtlagervorräte, die wir haben. Es kann keine Rede davon sein, Frau Lieberherr, dass mit diesem Schadenfall das Vertrauen in die staatliche Lenkung der Pflichtlagerhaltung erschüttert worden ist.

Wesentlich ist zu wissen, was schwere Mangellagen sind. Eine schwere Mangellage liegt selbstverständlich nur vor, wenn Ware fehlt. Es kann keine Rede davon sein, dass eine Mangellage besteht, wenn erhebliche Preissteigerungen hingenommen werden müssen, weil Zufuhren vorübergehend stocken, kriegerische Ereignisse in Produktionsländern eintreten und so fort. So war auch die sogenannte Erdölkrise im Jahre 1973 keine Versorgungskrise, sondern eine Preiskrise. Unsere Pflichtlagervorräte haben strategische Bedeutung. Wir sollten sie also nicht schon bei Preissteigerungen einsetzen, um zu versuchen, die Preissteigerung zu verhindern. Wenn sich die Preissteigerungen wirklich als sozusagen unerträglich erweisen, so hätte man mit Rationierungsmassnahmen einzugreifen, damit alle jene mit einem bescheidenen Portemonnaie trotzdem noch zur Ware kommen. Sie kennen die Hamsterkäufe, die sich sofort ergeben, sobald irgendeine Ware nur etwas knapp wird.

Die Treibstofflager sind für die Armee und für die Versorgung des Landes von allergrösster Bedeutung. Unsere gesamte Landwirtschaft ist heute auf Treibstoff angewiesen, so dass wir auch in dieser Hinsicht eine Versorgung aufrechterhalten müssen, die uns über eine recht lange Zeit von Zufuhren unabhängig macht.

Sie kennen die Treibstofflagerung in den Ueberflur-Tankanlagen, die Ihnen da und dort in der Schweiz begegnen. Unser Kommissionspräsident hat bereits darauf aufmerksam gemacht, dass man prüft, ob wir nicht auch in geeigneten Felsformationen solche Lager einrichten sollten. Wir haben schon in Felskavernen Lagerstätten für Treibstoffe. Hingegen ist das ein neues Vorgehen, das nun zur Ausföhrung kommen soll. Es wird ein Gestein gesucht, das immer mit Wasser, dem sogenannten Porenwasser, gesättigt ist. In diesem Gestein soll ein Hohlraum ausgebrochen werden, und dieser ohne Verkleidung mit Benzin oder Heizöl gefüllt werden. Der Porenwasserdruck muss stets grösser sein als der Druck des Lagergutes, um das Ausfliessen des eingelagerten Gutes zu verhindern. Wir haben gehört, dass solche Unterflur-Tankanlagen fünfmal billiger sind, als wenn sie mit Stahltanks ausgerüstet würden. Dagegen ist vor auszusehen, dass diese Hohlraumlagerung auf Widerstand stossen wird. Man wird auf die Möglichkeit hinweisen, dass Lagergut durchsickert und das Grundwasser verschmutzt. Um alle derartigen Diskussionen auszuschliessen und die Sicherheit maximal zu gestalten, bin ich der Meinung, dass wir von der Einrichtung solcher nicht verkleideter Felskavernen beziehungsweise Kavernen ohne Stahltanks absehen sollten. Wenn wir die Stahltanks einbauen, gibt das bei einer Amortisationsdauer von 20 Jahren eine unbedeutende Belastung des Treibstoffverbrauchs. Wir erreichen noch ein Weiteres: wir entziehen unseren Stahlfirmen keine Aufträge. Ich habe diese Ausführungen gemacht, um die zuständigen Organe zu veranlassen, noch einmal zu prüfen, ob nicht die anderen Ueberlegun-

gen den rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten bezüglich Einsparungen in Investitionen vorgehen sollten.

Noch ein Wort zu einer Hauptsorge, die uns die Pflichtlagerhaltung macht. Es betrifft dies die Tatsache, dass die Pflichtlager örtlich ungünstig verteilt sind. Wir haben die grossen Lager an den Eingangspforten unseres Landes. Die Dezentralisation dieser Vorräte ist eine Hauptaufgabe der Kriegswirtschaft; wir müssen einfach hoffen, dass der Mut gefunden wird, eine Dezentralisation möglichst rasch vorzunehmen, sobald sich Gewitterwolken zusammenziehen. Zum voraus in der ganzen Schweiz dezentralisiert zu lagern, ist nahezu unmöglich. Es fehlen nicht nur die technischen Lagervoraussetzungen, sondern auch die Leute, die die Verantwortung für die Erhaltung des Lagergutes übernehmen. Wir sind für die rechtzeitige Verlagerung auf den Staat angewiesen. Die Privatwirtschaft kann das nicht tun. Den kriegswirtschaftlichen Organisationen, seien sie nun ziviler oder militärischer Art, ist eine unerhörte Aufgabe und Verantwortung zugebracht. Ich bin aber überzeugt, dass sie dieser Verantwortung gerecht werden.

Ich bin ebenfalls für Eintreten auf die Vorlage.

Baumberger, Berichterstatter: Ich möchte den einzelnen Kommissionsmitgliedern nochmals danken für die Ergänzungen, die sie angebracht haben. Wir diskutieren hier ja den Verfassungsartikel, und verschiedene Einzelheiten werden wir anlässlich der Gesetzesberatung dann nochmals zu besprechen haben.

Bundesrat Honegger: Ich möchte Ihnen sehr danken für die gute Aufnahme dieser Vorlage und insbesondere Ihrem Präsidenten für die sehr aufschlussreiche und sehr eingehende Darstellung der Probleme, die mit der schweizerischen Landesversorgung zusammenhängen. Ich möchte aber auch der Kommission danken für die gründliche Vorbereitung. Ich glaube, es ist nicht notwendig, dass ich von Bundesratsseite nochmals auf die Notwendigkeit dieses neuen Verfassungsartikels hinweise. Ich darf mich darauf beschränken, auf einige an mich gerichtete Fragen zu antworten.

Frau Lieberherr, leider gibt es auch in der Verwaltung menschliche Versager. Den Fall, den Sie angetönt haben und der in der Presse in den letzten Wochen wieder hochgespielt wurde, ist an und für sich nichts Neues. Der Fall ist im Jahre 1977 passiert, und man hat damals die Presse und das Parlament bereits eingehend darüber orientiert, was geschehen ist. Es sind dort Dinge vorgekommen, die natürlich auch in einer Verwaltung nicht vorkommen dürften. Der betreffende Herr ist selbstverständlich fristlos entlassen worden. Es wurde Strafanzeige erhoben, und in der Zwischenzeit haben sich nun die gerichtlichen Behörden des Kantons Bern dieses Falles angenommen. Die Angelegenheit liegt nun vor dem Berner Obergericht, und deshalb ist sie jetzt in der Presse wieder breitgeschlagen worden. Sie haben auch festgestellt, dass der Pflichtlagerhalter in Basel – es geht da um eine Stahlfirma – unterdessen in Konkurs geraten ist. Die Geschichte ist noch nicht endgültig geklärt. Der Bund wird zu einem beträchtlichen Verlust kommen. Sie haben angetönt, dass Sie eine Interpellation einreichen wollen. Ich begrüsse diese Gelegenheit, ich kann Ihnen dann im einzelnen diesen Fall schildern. Ich glaube, deshalb ist es nicht notwendig, dass ich jetzt auf Einzelheiten eintrete.

Sie haben recht, Frau Lieberherr, wenn Sie auf die Notwendigkeit hinweisen, die Vorräte möglichst nahe zum Verbraucher zu bringen. Vielleicht darf ich doch darauf aufmerksam machen, dass unsere Dezentralisation eigentlich schon recht gut spielt, dass allerdings auf den ersten Blick auch angenommen werden könnte, die grossen Verteillager seien etwas einseitig gestreut in der Schweiz. Dabei darf man aber, glaube ich, nicht vergessen, dass unsere Haushaltungen in der Regel über genügend Lebensmittel verfügen. Der Kommissionspräsident hat darauf

aufmerksam gemacht, dass eine Rundfrage letzthin ergeben hat, dass doch rund 80 Prozent der Haushaltungen über genügend Lebensmittel irgendwelcher Art für mindestens drei Wochen verfügen. Dann darf man auch nicht vergessen, dass in unserem Lande Milch, Milchprodukte und Fleisch ja sehr dezentralisiert vorhanden sind. Das gilt auch für Gemüse und Kartoffeln und andere lebenswichtige Dinge. Ich denke auch an die Bäckereien in jeder Gemeinde, an das Mehl, an das Salz usw. In Wirklichkeit sind eigentlich die ländlichen Gemeinden in der Versorgung fast besser dran als die grossen städtischen Agglomerationen. Das Problem der Versorgung in Kriegszeiten für unsere Städte macht uns fast mehr Sorgen als die Versorgung der ländlichen Gemeinden. Ich gebe aber ohne weiteres zu, dass dieses Problem der Dezentralisation ein wichtiges Problem ist, und wir sind auch jetzt daran, die Lagerhaltung so zu gestalten, dass sie besser auf das Land verteilt ist.

Herrn Heimann möchte ich sagen, dass wir das Milizsystem aufrechterhalten wollen. Es ist also durchaus die Meinung des Bundesrates, dass wir am bisherigen System nichts ändern wollen. Sie haben recht, wenn Sie darauf aufmerksam machen, dass es nicht ganz einfach ist, die sogenannten schweren Mangellagen zu umschreiben. Ich bin mit Ihnen aber einverstanden, dass Preissteigerungen ganz sicher nicht darunter fallen. Wir haben also keine Veranlassung, unsere Lager anzuzapfen, wenn einmal aus gewissen Gründen die Preise in die Höhe gehen. Es muss immer ein mengenmässiges Versorgungsproblem und nicht ein Preisproblem sein.

Was die Felskavernen anbetrifft, möchte ich sagen, dass ich hier nicht im einzelnen im Bilde bin. Ich nehme aber die Anregung von Herrn Heimann sehr gerne entgegen und will diese Sache noch näher abklären.

Herrn Muheim möchte ich bestätigen, dass auch von Bundesratsseite her das Wort «Vorsorge» in dem Sinne verwendet werden soll, wie Sie es mit Recht dargelegt haben, also im Sinne der Vorsorge, des Vorausschauens.

Ich danke Ihnen für die Diskussion und möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Gesamtberatung – Traitement global du projet

Titel und Ingress, Ziff. I und II

Titre et préambule, ch. I et II

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes

38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

.2 Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 11.6.1979
Séance du

78.057

**Bundesverfassung. Landesversorgung
Constitution fédérale.
Approvisionnement du pays**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. September 1978
(BBI II, 699)

Message et projet d'arrêté du 6 septembre 1978 (FF II, 703)

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1979

Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1979

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Mugny, rapporteur: La Suisse est un Etat fédératif, démocratique, libéral et social. Telle est la définition que donne de notre pays l'article 1er, 1er alinéa, du projet de nouvelle constitution fédérale. Si certaines dispositions de ce projet soulèvent des objections et même des oppositions, il ne paraît pas que ce 1er alinéa de l'article 1er soit contesté.

Dans un Etat libéral, l'activité économique dépend de l'économie privée et non des ordres de l'administration. Nous vivons en économie de marché, c'est aux entreprises privées qu'il appartient d'organiser et d'assurer la production et la distribution des biens et des services et donc aussi l'approvisionnement du pays et de sa population. L'Etat ne peut et ne doit intervenir que subsidiairement et, comme le précise le projet de nouvel article constitutionnel: «lors de graves pénuries auxquelles l'économie privée n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens».

Dans sa teneur actuelle, l'article 31bis donne à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pour «prendre des mesures de précautions en vue du temps de guerre». En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral a pris des mesures pour encourager l'économie privée à constituer des stocks dans les trois secteurs importants pour notre ravitaillement qui sont ceux des matières premières, de l'énergie et de l'alimentation. L'essentiel du dispositif repose sur ce qu'on appelle le système des milices, c'est-à-dire celui d'une collaboration entre les entreprises privées et la Confédération. Celle-ci ne crée pas de stocks, sauf évidemment pour ce qui concerne l'armée et les Régies fédé-

rales, mais elle oblige ou encourage les entreprises privées, soit directement soit en se regroupant, à constituer des stocks. Les stocks obligatoires qui sont créés lorsque la Confédération soumet des permis d'importation à l'engagement de constituer des stocks, sont contrôlés régulièrement par des inspecteurs de l'administration. Il s'agit, en effet, de s'assurer que tout est en ordre, que les dispositions légales sont respectées, que la marchandise est conservée en bon état de consommation. Au-delà des stocks obligatoires, la Confédération encourage les entreprises à assurer leur approvisionnement. Elle peut conclure avec les entreprises des contrats, des conventions avec garanties de cautionnement et avantages fiscaux. Ces contrats permettent à ces entreprises d'obtenir des crédits avec intérêts plus favorables auprès des banques et aussi il est possible de prélever une taxe à l'importation. Dans ce cas aussi, ces stocks sont contrôlés mais en général par des organismes privés qui doivent présenter leur rapport au Dr Niederhauser et à ses collaborateurs. Pour l'essentiel, ce système a fait ses preuves. Votre commission a pu s'en rendre compte en allant visiter différentes entreprises et des dépôts d'huiles de chauffage et de produits alimentaires. Différentes expériences ont montré que le contrôle doit encore être renforcé et amélioré, ce qui est en cours de réalisation.

Le Conseil fédéral et votre commission également vous proposent d'en rester à ce système de milice. Nous n'avons aucune raison de penser qu'un autre système serait plus favorable et plus intéressant pour le pays. En plus des stocks de l'armée et des entreprises, chaque ménage est invité à créer ses propres réserves alimentaires. Il faut encourager les Suisses et surtout les Suissesses à se montrer aussi prévoyants que les écureuils qui savent depuis longtemps que le ravitaillement est difficile en hiver. Régulièrement, les pouvoirs publics rappellent aux ménagères que c'est dans leur intérêt de bien remplir leur garde-manger.

La question qui se pose alors à nous est celle de savoir si nous pouvons en rester là ou s'il faut, au contraire, élargir le champ d'activité de la Confédération en faveur de l'approvisionnement du pays. Si tel est ce que nous voulons, nous devons reviser la disposition de l'article 31bis de la constitution; c'est dans ce sens que va le message du Conseil fédéral.

Après la crise pétrolière de 1973 à 1974, de nombreuses interventions parlementaires ont demandé au Conseil fédéral d'élargir cette disposition constitutionnelle (je vous renvoie pour plus de détails à la partie historique du message). Tout récemment encore, M. Wellauer a présenté une motion demandant au Conseil fédéral de présenter au Parlement une conception globale en matière de stocks obligatoires. D'autre part, les événements internationaux dont nous sommes les témoins nous obligent à nous poser la question de reviser et d'élargir le champ d'action de la Confédération. Ces événements nous ont fait prendre conscience, une fois de plus, du fait que notre économie, comme notre prospérité, sont fragiles. Nous devons importer en effet la quasi-totalité des matières premières que nous utilisons, la plus grande partie de l'énergie (80 pour cent) et une part importante de notre alimentation. Notre ravitaillement subit les contrecoups et les conséquences des événements survenant dans d'autres pays ou dans d'autres régions du globe. Ces événements peuvent du reste revêtir des formes très diverses comme la révolution en Iran, les mesures prises par les Etats arabes contre Israël, des sécheresses ou, au contraire, des inondations, des changements de régimes en Afrique, la guerre économique entre les grandes puissances, etc. Il est donc normal et nécessaire que notre économie assure son propre ravitaillement afin de parer à des situations inattendues et qui menaceraient temporairement nos importations. Dans ces circonstances, davantage qu'en période de guerre même, il importe de pouvoir durer, c'est-à-dire tenir le coup jusqu'au moment où notre ravitaillement redevient normal ou en tout cas plus favorable. Il s'agit en somme

de constituer des stocks comparables à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant en prévision du temps de guerre. Cette tâche incombe d'abord à notre économie et à nos entreprises. La Confédération – je l'ai déjà dit – ne peut jouer qu'un rôle subsidiaire, comme pour l'économie de guerre elle peut et doit favoriser les efforts des entreprises privées. Le système de milice dont nous avons parlé devrait être prolongé et étendu.

Mais, d'autre part, la Confédération peut aussi jouer son rôle propre, notamment en entrant en contact avec les autorités des pays avec qui nous entretenons des relations économiques. Dans cette perspective, par exemple, des conventions ont été discutées et signées avec la République fédérale d'Allemagne et avec les Pays-Bas pour garantir la navigation sur le Rhin. Car il ne s'agit pas seulement des matières premières mais aussi des services comme, par exemple, les transports. La sécurité et la liberté des transports sont aussi importantes pour nous que la livraison des matières premières.

Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve. Mais dans le secteur du pétrole, par exemple, des problèmes sont posés et discutés sur le plan international directement entre les gouvernements des Etats producteurs et les gouvernements des Etats consommateurs. Aujourd'hui, dans ce domaine, nous dépendons totalement des décisions prises en dehors de nos frontières, par des entreprises qui produisent et distribuent la benzine et les huiles de chauffage. Ce sont presque toutes des entreprises privées et quand on connaît l'importance de l'énergie dans une nation industrialisée, on doit bien suivre attentivement l'évolution de la situation internationale. Le système de la concurrence et de l'économie de marché sont remis en question sur le plan international, dans le secteur de l'énergie. Le Conseil fédéral reste fidèle pour le moment au système que nous connaissons, mais il ne peut pas se désintéresser de l'évolution de la situation.

Un problème important c'est évidemment celui de l'interprétation de la nouvelle disposition constitutionnelle. Quel est le sens qu'il convient de donner aux termes: «... lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens»? La grave pénurie est une réalité économique connue. Mais comment savoir le moment et les circonstances où l'économie privée n'est pas en mesure de remédier à la situation par ses propres moyens? Cette question d'interprétation juridique, qui a préoccupé votre commission, pour importante qu'elle soit puisqu'elle permet de déroger si nécessaire à la liberté de commerce et d'industrie, ne nous paraît pas devoir engendrer des difficultés d'interprétation particulières. En effet, grâce au système de milice, c'est la collaboration entre les entreprises privées et l'administration qui permet de créer et d'entretenir les stocks de marchandises et ce système, qui a bien fonctionné jusqu'à maintenant, devrait également pouvoir être appliqué à l'avenir sans réserver trop de surprises. D'autre part, dans son secteur d'activité propre, la Confédération ne fait que préparer les conditions les plus favorables pour l'activité de nos entreprises. Il est cependant certain qu'une simple hausse de prix n'autorise pas à prétendre que l'économie ne peut pas faire face à ses tâches, mais inversement, la Confédération pourra, dans certaines circonstances, recourir à la surveillance des prix ou même, dans les cas plus graves, au contrôle des prix pour éviter que la spéculation ne rende notre ravitaillement encore plus difficile. Mais là aussi nous sommes dans un domaine connu. Il appartiendra au législateur, lorsqu'il élaborera la loi d'application, de préciser la portée de la nouvelle disposition constitutionnelle. La mise au point de la loi est déjà avancée et M. le représentant du Conseil fédéral nous donnera, je pense, de plus amples précisions.

Dans sa séance du 21 mars 1979, le Conseil des Etats a accepté, par 38 voix sans opposition, le projet d'arrêté fédéral dont nous discutons. Votre commission, qui s'est réunie à Gruyères les 14 et 15 mai, vous propose à l'unanimité d'accepter également, tel que présenté, le texte du

nouvel article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution fédérale.

Nauer, Berichtstatter: Angesichts der sehr ausführlichen Darstellung des Kommissionspräsidenten kann ich mich kurz fassen. Mit der vorgeschlagenen Aenderung der Bundesverfassung erhält der Bund die Befugnisse, aber auch die Aufgabe, auf dem Wege der ordentlichen Rechtsetzung Vorschriften zu erlassen über Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung zur Sicherstellung der Versorgung, sowohl für den Fall machtpolitischer äusserer Bedrohung ohne Anwendung von Waffengewalt als auch für den Kriegsfall, über Massnahmen gegen schwere marktbedingte Versorgungsstörungen, welche die Wirtschaft nicht selbst zu beheben vermag, aber auch über Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung ausserhalb des Versorgungsrechts, vor allem zum Schutz von Vermögenswerten. Die Kommission hat sich auch davon überzeugt, dass diese sich für den Bund in sehr engem Rahmen halten. Sentlichen finanziellen Verpflichtungen mit sich bringt und dass diese sich für den Bund in sehr engem Rahmen halten, Sie hat sich auch davon überzeugt, dass die personellen Folgen für den Bund gering sein werden. Es wird nach Möglichkeit darnach getrachtet, mit dem bisherigen Bestand auszukommen. Nach Anhören der Fachleute und des Bundesrates empfiehlt Ihnen die einstimmige Kommission, auf den vorliegenden Bundesbeschluss einzutreten.

M. Kohler Raoul: Le groupe radical vous propose d'approuver le projet d'arrêté relatif à la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays. Il tient d'emblée à relever que les institutions et les réglementations actuelles ont fait leurs preuves, qu'il ne saurait donc être question en ce domaine de tout remettre en question ou de vouloir rechercher une solution qui soit fondamentalement nouvelle, mais bien plutôt d'adapter ou d'élargir le champ d'activité et les aires d'application de notre défense nationale économique. D'autre part, c'est, je crois, le moment et le lieu d'adresser ici des remerciements à tous ceux qui ont collaboré aux travaux préparatoires destinés à assurer le bon fonctionnement de l'approvisionnement de notre pays en vue du temps de guerre. Je songe ici aux principaux offices de guerre, cela va sans dire, mais surtout aux très nombreux collaborateurs volontaires venant des différents secteurs de l'économie privée et de l'administration qui, selon un système de milice qui ne manque pas d'analogie avec notre armée, ont mis toutes leurs capacités et leur expérience au service de l'économie de guerre. Bien que ces chefs d'entreprise, ces cadres supérieurs, ces spécialistes aient à assumer de très lourdes charges et de grosses responsabilités dans leur activité professionnelle, ils se sont mis à disposition sur une base purement volontaire, en temps de paix déjà, pour préparer les très nombreuses mesures destinées à assurer notre approvisionnement, créant ainsi un lien quasi permanent, mais aussi indispensable, entre l'administration et l'économie.

Notre groupe estime que c'est bien avec cet appareil-là, fondé sur le système de milice, qu'il faut poursuivre et élargir notre défense nationale économique.

Comme le Conseil fédéral le relève dans son message, notre politique en matière d'approvisionnement est fondée sur l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution fédérale et n'est conçue qu'en prévision du temps de guerre. Or les événements de ces six dernières années – je fais allusion ici au conflit du Proche-Orient en 1973 et à la pénurie de pétrole qui a affecté toute l'Europe, aux difficultés de production de sucre par les pays de la Communauté européenne, en 1974, comme aussi aux difficultés de notre approvisionnement en riz en 1973 – les événements de ces six dernières années, ai-je dit, nous ont montré que les dispositions en vigueur, conçues uniquement pour le temps de guerre, je le répète, doivent absolument être aménagées de manière telle que notre approvisionnement puisse aussi être assuré lorsque nos importations sont entravées lors de conflits de toute nature ou

lorsqu'elles sont perturbées par des situations ou des décisions sur lesquelles nous ne sommes plus en mesure d'exercer une influence. Il faut constater qu'il est devenu indispensable par exemple de pouvoir recourir aux réserves obligatoires en dehors du temps de guerre dans certaines situations bien définies. Le rationnement de certaines denrées, ou de certaines énergies, doit pouvoir être envisagé dans certains cas, même si l'on ne se trouve pas en danger de guerre imminent. C'est pourquoi il importe que nous nous donnions démocratiquement les moyens de faire face à ces situations nouvelles. Il faut, par une nouvelle disposition constitutionnelle, permettre à la Confédération de prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique, mais aussi pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables et les prestations de services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. C'est là pour l'essentiel la teneur du nouvel article constitutionnel que nous propose le Conseil fédéral et que je vous recommande d'approuver.

J'aimerais à ce sujet faire trois remarques.

Première remarque: notre président de commission y a fait allusion, l'article constitutionnel tel qu'il est libellé laisse une assez grande marge à l'interprétation. En effet, qu'entend-on par marchandises indispensables? Quelles seront les situations de grave pénurie pour lesquelles la Confédération dérogera au principe de la liberté du commerce et de l'industrie? Je pense, Monsieur le Conseiller fédéral, que, lors de la révision de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, il y aura lieu de définir les différentes situations entrant en ligne de compte et de préciser ce que seront les marchandises indispensables.

Deuxième remarque: les réserves que notre économie devra constituer permettront d'éviter ou d'atténuer les difficultés d'approvisionnement aussi bien pour le temps de guerre que lors de situations de grave pénurie. Or la menace qui peut peser sur nos stocks et réserves obligatoires n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une situation de guerre ou d'une situation de crise économique. Dans le premier cas, le risque de voir nos réserves détruites par bombardement ennemi ou acte de sabotage est beaucoup plus grand que dans le second. Les stocks qu'avec notre commission j'ai eu le plaisir de découvrir et de visiter me paraissent appropriés pour prévenir une situation de crise économique, mais insuffisamment protégés en cas de conflit armé. Pouvez-vous nous dire, Monsieur le Conseiller fédéral, s'il sera tenu compte de cette situation particulière lors de l'élaboration de la loi d'application fondée sur le nouvel article constitutionnel.

Enfin, troisième remarque: une des mesures de précautions les plus importantes destinées à assurer l'approvisionnement du pays que pourra prendre la Confédération est la constitution de stocks obligatoires. Or, selon la nature du danger auquel est exposé notre pays, le lieu de stockage, de même que la quantité et la nature des stocks, peut être envisagé de façon différente. J'aimerais vous prier, Monsieur le Conseiller fédéral, avant que vous présentiez à notre Parlement le nouveau projet de loi sur la préparation de la défense nationale économique, de bien vouloir le soumettre en procédure de consultation à toutes les branches de notre économie qui auront à assumer des responsabilités dans ce domaine. Je pense que ces associations et groupements consultés pourront faire des suggestions intéressantes, qui devraient permettre de diversifier et rendre peut-être plus souple le système des stocks obligatoires que nous connaissons.

D'avance je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral, des informations complémentaires que vous voudrez bien me donner.

Rippstein: Die wirtschaftliche Kriegsvorsorge ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Gesamtverteidigung. Kriege

wurden seit jeher immer auch mit wirtschaftlichen Mitteln geführt, denken wir nur an die Kontinentalsperren Napoleons, oder an den Ersten Weltkrieg, in dem auch neutrale Staaten durch wirtschaftliche Massnahmen der Kriegsführenden gefährdet, ja in ihrer Existenz bedroht wurden. Die Entwicklungen der letzten Jahre haben aber eindrücklich gezeigt, dass unser Land auch ausserhalb von kriegerischen Ereignissen in Versorgungsengpässe geraten kann, denken wir nur an die Oelkrise im Jahre 1973 oder an die weit verbreiteten Missernten im Jahre 1972. Unser dicht besiedeltes Land ist arm an Rohstoffen und besitzt nur eine schmale eigene Versorgungsbasis. Die schweizerische Landwirtschaft deckt gegenwärtig noch knapp 50 Prozent des friedensmässigen Kalorienbedarfs. Werden die aus der Veredelung der importierten Futtermittel erzeugten Produkte dazu gerechnet, so erreichen wir einen Selbstversorgungsgrad von brutto 60 Prozent. Der Rest muss aus dem Ausland importiert werden. Die vollständige Selbstversorgung des Landes mit Nahrungsmitteln ist das Grundproblem für eine Ernährungsplanung in Notzeiten. Nach dieser Ernährungsplanung wäre, wie nach dem seinerzeitigen Plan Wahlen, mit einem schrittweisen Mehranbau sowie mit einer Anpassung der Essgewohnheiten, verbunden mit einer Reduktion des Kalorienverbrauchs, im dritten vollen Bewirtschaftungsjahr die vollständige Selbstversorgung des Landes sichergestellt. Die bis zu diesem Zeitpunkt fehlenden Nahrungsmittel müssen über die Lagerhaltung bereitgestellt werden. Diese Vorräte sind heute vorhanden. Es müssen aber auch die für die Durchführung der Ernährungsplanung notwendigen Hilfsstoffe wie Dünger, Pflanzenschutzmittel, Treibstoffe und Ersatzteile für Maschinen sichergestellt werden. Wie könnte die Landwirtschaft ihre grosse Aufgabe erfüllen, wenn die nötigen Dünger fehlen würden!

Auch hier sind Pflichtlager vorhanden, und glücklicherweise konnte ein Anteil der Stickstoffproduktion in unserem Lande dank Mithilfe der Kriegsvorsorge aufrechterhalten werden. Im Energiesektor ist unser Land noch bedeutend stärker vom Ausland abhängig als im Bereich der Nahrungsmittel. Sie werden begreifen, dass ich bei dieser Gelegenheit darauf hinweise, dass unsere Wälder eine nicht unbedeutende Energiereserve darstellen. Ausgehend von der Tatsache, dass im Zweiten Weltkrieg mit dem Holz ein wesentlicher Anteil des Energiebedarfs gedeckt werden konnte, darf angenommen werden, dass der Energieträger Holz zu den lebenswichtigen Gütern im Sinne des neuen Verfassungstextes gezählt wird. Dieser Energieträger wirft keine besonderen Probleme auf, weil der Rohstoff Holz sich im eigenen Land fortwährend und nachhaltig erneuert. Anders als zur Zeit, als das heutige Forstgesetz geschaffen wurde, werden unsere Wälder heute eher zu wenig genutzt und leiden an einer gewissen Ueberalterung. Für die wirtschaftliche Landesvorsorge stellt sich allerdings die Frage, wie die Holzreserven in unseren Wäldern wirtschaftlich eingesetzt werden können. Ohne die notwendige Infrastruktur ist ein solcher Einsatz nicht möglich. Schliesslich kann man nicht auf dem Stubenboden ein Holzfeuer entfachen, ohne dass man Gefahr läuft, das ganze Haus niederzubrennen. Ich werde auf diese mehr technischen Fragen, die vorwiegend auch die Forschung betreffen, bei der Behandlung des Geschäftes über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Energieagentur zurückkommen, möchte aber bitten, dass man bei der Ausarbeitung des Gesetzes für die Landesversorgung auch dem Holz als Rohstoff und Energieträger die notwendige Beachtung schenkt.

Die Vorbereitungsarbeiten für die wirtschaftliche Landesversorgung sind auf bestem Wege. Das Milizsystem hat sich hier ausserordentlich gut bewährt. Dem Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Herrn Dr. Niederhauser, und allen Mitarbeitern gebührt dafür Dank und Anerkennung. Die Landesversorgung könnte aber kaum ohne Mithilfe der Privatwirtschaft durchgeführt werden. Die Pflichtlagerhaltung und die laufende Erneuerung dieser

Lager sind eine so grosse Aufgabe, dass es den Bund bedeutend mehr kosten würde, müsste er sie in eigener Regie durchführen. Diese Feststellung darf und muss in einem Augenblick gemacht werden, da durch menschliches Versagen einzelne Fehler und Mängel zum Vorschein gekommen sind und dadurch Verluste entstanden sind. Die heutige Verfassungsbestimmung genügt den veränderten Verhältnissen nicht mehr. Eine Verfassungsänderung im Sinne des Vorschlages des Bundesrates drängt sich auf und entspricht vorausschauender Planung.

Im Namen der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten und der Verfassungsänderung im Sinne des Vorschlages des Bundesrates zuzustimmen.

Ziel: Die Ausgangslage für die heutige Diskussion hätte eigentlich nicht aktueller sein können, in jeder Hinsicht. Einerseits spricht und diskutiert man über diese Probleme der Landesversorgung, andererseits ist gerade die heutige Entwicklung und Lage ein Schulbeispiel dafür, wann eine staatliche Landesversorgungspolitik eben nicht eingzugreifen hat. Es ist nicht so, wie gewisse Leute immer glauben, dass der Staat eingreifen müsse. Das zur Ausgangslage unserer Diskussion.

Was können wir tun, um unsere Landesversorgung sicherzustellen? Ich behaupte immer noch, dass die rechtzeitige Lagerhaltung die beste, weil sicherste und billigste Vorsorge ist. Damit haben wir ja in der Schweiz einige Erfahrung. Wir haben auf diesem Gebiet viel geleistet, und wir wissen auch, in welchen Grenzen wir unsere Versorgungspolitik weiterentwickeln können. Rein quantitativ darf sich unsere heutige Lagerhaltung zeigen. Auch organisatorisch, glaube ich, haben wir einen Weg gefunden, indem gezeigt wird, wie man mit möglichst wenig Aufwand viel Effekt erzielt. Das Milizsystem hat sich zumindest in diesem Bereich ausgezeichnet bewährt. Allerdings möchten wir auch zugeben, dass es Dinge gibt, die noch nicht spielen, die noch nicht befriedigend geregelt sind. Wenn wir an die quantitative Lagerhaltung bei der Energie denken, so ist hier noch einiges zu tun, wobei wir an den gewaltigen Energiebedarf denken, den unsere Wirtschaft hat. Was auch noch nicht restlos befriedigend gelöst ist, ist die Dezentralisierung der Lagerhaltung, obschon dort bereits ermutigende Fortschritte gemacht worden sind. Und was ebenfalls eine Lücke ist: Bisher haben nur die Importeure Lager gehalten. Das soll ja jetzt ändern, indem auch die übrige Wirtschaft sich mit diesen Problemen zu beschäftigen hat.

Wir haben aber überall Probleme. Jedermann befürwortet die Sicherung der Landesversorgung; aber dann muss vielleicht irgendwo im Land ein Tanklager errichtet werden. Das kann man zwar mit der heutigen Technik absolut umweltgerecht tun, aber dann kommen wieder Gruppen und versuchen, das zu verhindern. Sie sehen daraus: Es ist nicht ganz einfach, hier eine Politik fortzusetzen; um das zu ermöglichen, braucht es eben erweiterte Kompetenzen.

Der Beschlussesentwurf, der Ihnen heute vorliegt, ist unseres Erachtens zu unterstützen; er ist vernünftig, umfassend, flexibel und passt sich dennoch in den Rahmen unserer Wirtschaftsordnung ein. Dem Vorentwurf, der in der Vernehmlassung unterbreitet worden ist, hätten wir allerdings nicht zustimmen können. Dort waren recht weitgehende Befugnisse enthalten ohne die nötigen Abgrenzungen. Ich bin froh, dass der Bundesrat doch die Bedenken, die geäußert worden sind, weitgehend berücksichtigt hat. Entscheidend indessen ist, wie das Gesetz, das dann die praktische Ausführung regelt, ausgestaltet wird. Wir sind der Auffassung, dass in diesem Gesetz die Befugnisse und die Aufgaben abschliessend zu regeln sind. Der Vorentwurf, der zur Diskussion steht, geht auch in dieser Richtung.

Doch nun kommen wir zur Interpretation. Was sind Mangellagen, die die Wirtschaft nicht selbst beheben kann? Um dem nachzugehen, müssen wir vielleicht einige Anwendungsfälle untersuchen. Nehmen wir einmal den An-

wendungsfall 1973/74. Meines Erachtens hat damals der Bundesrat rechtswidrig Massnahmen angeordnet. Es war keine Kriegswirtschaftsvorsorgemassnahme, die damals getroffen werden musste, wir hatten nicht einmal eine effektive Bedrohung der Versorgung, es war einzig eine Preiskrise, eine Preishausse, die damals geherrscht hat. Aber wie es so ist, auch die politischen Gremien hatten leicht Panik bekommen und billigten deshalb die staatlichen Massnahmen. Meines Erachtens also war damals weder für die damaligen Kompetenzen noch für die Kompetenzen, die der Bund mit dem neuen Verfassungsartikel bekommt, ein Anwendungsfall gewesen, und heute kann man erst recht nicht von einem Anwendungsfall sprechen. Wir haben zwar eine Preishausse, aber wir hatten immer zu bestimmten Zeiten bei bestimmten Artikeln Hoch und Tief. Ich bin froh, dass heute der Bundesrat eine Erklärung veröffentlicht hat – wie ich im Radio gehört habe –, wonach die Versorgung unseres Landes nicht gefährdet sei, was Mineralöl anbelangt. Deshalb hätten wir einzig steigende Preise, und meines Erachtens sind steigende Preise kein Anwendungsfall für staatliche Massnahmen für die Landesversorgung. Ich bitte deshalb Herrn Bundesrat Honegger, dass er uns auch hier deutlich erklärt, wie der Bundesrat Mangellagen interpretiert. In der Kommission hat Herr Bundesrat Honegger eindeutig unsere Auffassung bestätigt, wonach eine Preishausse kein Anwendungsfall sein soll. Ich bin auch überzeugt, dass mit unserem heutigen System, wenn wir es so sinnvoll fortentwickeln, die Versorgung besser gesichert werden kann, als wenn wir neue staatliche Massnahmen und Organe einsetzen. Ich erinnere noch einmal an die Panikzeit 1973/74. Ich habe damals hier im Rat anlässlich eines Nachtragskredites harte Kritik geübt am Verhalten zahlreicher Bundesstellen, die auch in Panik gemacht haben und zu jedem Preis Ware gekauft haben und damit die Preise in die Höhe treiben halfen. Aber wie es so ist, wenn ich in solchen Dingen kritisiere: Man wollte davon nichts hören, aber die Entwicklung hat uns recht gegeben. Wichtig ist, dass wir diese Bestimmung vernünftig anwenden und uns nicht zuviel vorstellen. Es gibt immer Leute, auch hier im Saal, denen kann der Staat nicht genug Massnahmen treffen und neue Organisationen einsetzen. Damit – das hat die bisherige Entwicklung bewiesen – sichern Sie aber die Landesversorgung nicht, Sie helfen sie höchstens komplizieren.

Ich bin überzeugt, wenn wir diesen vernünftigen Weg, wie ihn nun auch der Bundesrat vorschlägt, gehen, haben wir die Gewähr, dass mit relativ wenig Aufwand viel erreicht wird. In diesem Sinne stimmen wir für Eintreten auf die Vorlage.

Hofmann: Ich möchte zum Bundesbeschluss über die Neuordnung der Landesversorgung drei Bemerkungen anbringen.

Erste Bemerkung zum Eintreten: Die SVP-Fraktion stimmt für Eintreten auf den bundesrätlichen Entwurf über die Neuordnung der Landesversorgung. Die bereits erwähnten bekannten Gründe veranlassen uns dazu: Die Schweiz ist arm an Energie, sie ist auch arm an Rohstoffen. Die Schweiz produziert in Zeiten ungestörter Zufuhren nur rund 50 bis 60 Prozent des inländischen Bedarfes an Nahrungsmitteln, wie das bereits Kollege Rippstein erwähnt hat. Aus diesen Gründen gefährden internationale Versorgungsengpässe sehr rasch den Wohlstand und die Unabhängigkeit unserer Bevölkerung. Dabei kann eine Bedrohung nicht nur wegen kriegerischer Ereignisse, sondern auch wegen anderer Umstände eintreten, so wegen politischer Umstürze in Lieferländern, Missernten oder wegen internationaler Spekulationen. Die SVP erachtet daher die beantragte Erweiterung des Anwendungsbereiches von Artikel 31 bis unserer Bundesverfassung für notwendig, um dem Bund die Kompetenz einzuräumen, Massnahmen gegen tiefgreifende Marktstörungen ergreifen zu können, die nicht nur auf kriegerische Ereignisse und Bedrohungen zurückzuführen sind.

Zweite Bemerkung: Weiche Massnahmen sollen neu getroffen werden? Dies wird in einem Ausführungsgesetz, woran angeblich bereits intensiv gearbeitet wird, noch näher zu bestimmen sein. Das ist auch Kollege Biel zu sagen. Die Botschaft enthält zwar bereits konkrete Vorstellungen über die zu treffenden Massnahmen. Der bundesrätliche Revisionsentwurf ist aber so formuliert, dass weitere Massnahmen denkbar sind, die in der Botschaft nicht erwähnt werden. Wir erwähnen dabei insbesondere die Energieversorgung unseres Landes.

Dritte Bemerkung: Zur Subsidiarität der staatlichen Massnahmen. Der neue Versorgungsartikel betont stark die Subsidiarität der staatlichen Massnahmen. Auch wir halten das für richtig, denn die Versorgung unserer Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen soll nach wie vor durch die Privatwirtschaft erfolgen. Der Staat hat nur dort einzugreifen, wo die Wirtschaft die elementaren Bedürfnisse nicht mehr aus eigener Kraft befriedigen kann. So besteht auch am besten die Gewähr, dass die neue Bestimmung trotz der Erweiterung des Geltungsbereiches nicht ins Uferlose führt. In diesem Sinne befürwortet die SVP-Fraktion Eintreten auf diese Vorlage.

Mme Bauer: En tant que membre de la commission parlementaire chargée d'étudier le message sur la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays, je voudrais confirmer que nous avons retiré de nos visites de stocks de carburant ou de denrées alimentaires, une excellente impression. On peut affirmer que, sur le plan officiel, notre défense nationale économique est organisée avec soin et que les mesures sont prises, propres à assurer l'approvisionnement de la population et de l'armée en cas d'interruption des importations ou de mobilisation.

Je voudrais relever à ce propos la collaboration fructueuse des services officiels et de l'économie privée, cette dernière mettant à disposition de l'administration fédérale des hommes compétents qui font bénéficier le pays de leur expérience professionnelle et de leur sens de l'organisation.

Dans ce domaine également, le système de milice apparaît incontestablement comme le meilleur, cela a été souligné plusieurs fois. C'est pourquoi il faut souhaiter qu'il soit maintenu. Pourtant, un souci demeure que je souhaite exprimer en ma double qualité de parlementaire et de ménagère. Si j'ai pu constater, comme je l'ai dit tout à l'heure, que les services officiels assument leurs responsabilités, j'ai par contre le sentiment que la grande majorité du peuple suisse n'est pas consciente de la nécessité des provisions de ménage et qu'elle s'en remet trop facilement de ce soin aux autorités. Il est vrai que chaque année, par le truchement des mass media, le Conseil fédéral a formulé des recommandations dans ce sens mais à force d'entendre répéter les mêmes choses, on n'y prend plus garde. Et pourtant, la situation internationale est telle aujourd'hui – et il n'est que de considérer la hausse continue des prix du pétrole et du mazout pour s'en convaincre – qu'on ne peut exclure la nécessité d'introduire brusquement le rationnement de certains produits. N'a-t-on pas présenté aux membres de la commission parlementaire des appareils perfectionnés, sorte de mini-ordinateurs, chargés d'établir le décompte des stocks de denrées alimentaires et celui des coupons de rationnement qu'une grande entreprise de notre pays est en train de mettre au point? C'est pourquoi je serais reconnaissante à M. Honegger, conseiller fédéral, de nous fournir quelques éclaircissements sur la campagne qui, prévue pour cet automne, aura pour but de sensibiliser l'opinion publique, en général, et la ménagère suisse en particulier quant à l'urgence de faire des provisions.

Puis-je me permettre de formuler à cet effet quelques suggestions? Premièrement, ne serait-il pas souhaitable de s'assurer la participation active des associations de consommateurs et de consommatrices, d'une part, ainsi que des commerçants, d'autre part, qu'il s'agisse de grossistes ou de détaillants? Deuxièmement, pourquoi ne

pas faire appel à des publicistes, à des hommes de métier, afin de renouveler l'information, de la rendre plus attrayante, d'utiliser des arguments plus convaincants, de faire preuve d'imagination dans la présentation de ces réserves de ménage? Enfin – et ce sera ma troisième question – je voudrais demander à M. Honegger, conseiller fédéral, pour répondre à des critiques dont la presse s'est fait l'écho, de bien vouloir fournir des assurances quant aux mesures de contrôle que prend le Conseil fédéral pour garantir tant la qualité que les quantités des stocks de réserves alimentaires. Je l'en remercie par avance.

Künzli: In früheren Jahren habe ich mich – damals noch als Professor an der Universität Zürich – sehr eingehend vor allem mit den Problemen der Ernährungsplanung in Notzeiten befasst. Wir haben – ich mag mich noch sehr gut daran erinnern – in einer Arbeitsgruppe Computerprogramme aufgestellt, die es ermöglicht haben, den Plan Wahlen aus dem Zweiten Weltkrieg elektronisch, oder mit Hilfe der Datenverarbeitung, neu zu gestalten. Es freut mich, dass diese Untersuchungen seither weitergeführt werden konnten, wie wir dies aus der vorliegenden Botschaft entnehmen können:

Gestatten Sie mir dazu einige Bemerkungen: Zuerst die Erarbeitung von Instrumenten zur Beurteilung der wirtschaftlichen Bedrohung der Schweiz. In Ziffer 32 unserer Botschaft werden die Grundzüge einer schweizerischen Versorgungspolitik wie folgt umschrieben: Ziel der Versorgungspolitik ist es, die Versorgung unseres Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen jederzeit sicherzustellen, das heisst sowohl bei Marktstörungen als auch bei machtpolitischer Bedrohung oder Einwirkung von aussen oder Krieg. In Ziffer 332.2 auf Seite 14 werden die Massnahmen bei zunehmender Bedrohung und bei Störung der Versorgung wie folgt eingeleitet: «Auch bei zunehmender Bedrohung sollen zur wirtschaftlichen Landesverteidigung Massnahmen getroffen werden.» Aus diesen wichtigen Zitaten geht eindeutig hervor, dass die Grundlage für den Ausbau und den rechtzeitigen Einsatz der Landesversorgung eine eingehende Beurteilung der wirtschaftlichen Bedrohung bildet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügen aber nur das Politische Departement und die Armee über Mittel und Instrumente für eine gründliche Beurteilung und ein rechtzeitiges Erkennen der Bedrohung auf ihren Sektoren. Es wäre daher wünschenswert, wenn mit Hilfe von wissenschaftlichen Methoden auch Instrumente für die Lagebeurteilung der wirtschaftlichen Bedrohung der Schweiz entwickelt werden könnten. Des weitern sollten in diesem Zusammenhang, ausgehend von den Erkenntnissen und Ergebnissen der Gesamtenergiekonzeption, auch für die übrigen Rohstoffe Bedrohungsbilder erarbeitet und analysiert werden.

Was die Wirksamkeit der Landesversorgung anbetrifft, lesen wir in Ziffer 322 im Zusammenhang mit der Organisation der Landesversorgung folgendes: «Dieses erwünschte Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und Verwaltung besteht schon seit Jahren im Rahmen des sogenannten Milizsystems und hat sich bewährt.» Persönlich halte ich diese Aussage für eminent wichtig. Ich würde es aber trotzdem für notwendig halten, dass die Wirksamkeit der Landesversorgung gegenüber den wirtschaftlichen Bedrohungen periodisch neu überprüft würde, und zwar entweder mit Hilfe von Übungen auf höchster Stufe, und/oder mit Kosten/Wirksamkeit-Analysen. Mit einer solchen Analyse könnte eventuell ermittelt werden, ob alle Massnahmen der Landesversorgung bei der Erfüllung ihrer gesetzten Funktionen wirksam sind und ob eventuell Lücken in den Massnahmenpaketen bestehen.

Noch ein Wort zum Ernährungsplan und zu den Bewirtschaftungsmassnahmen. In Ziffer 332 wird auf die Massnahmen des Ernährungsplanes und die Bewirtschaftungsmassnahmen hingewiesen. Meines Wissens haben die bisher in diesen Bereichen eingesetzten wissenschaftlichen Methoden des Operations Research, von denen ich ein-

leitend gesprochen habe, und der elektronischen Datenverarbeitung zu guten Ergebnissen geführt. Ich bin daher der Auffassung, dass der Einsatz dieser Methoden in diesen Bereichen fortgesetzt und die wissenschaftlichen Ueberprüfungen aktualisiert werden sollten, und zwar in Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Hochschul-instituten. Ich weiss, es wurden in den Jahren 1975/76 neue Ernährungsplanungen aufgrund der elektronischen Datenverarbeitung berechnet, und diese Berechnungen, und vor allem die entsprechenden Modelle und Programme müssen stets wieder nachgeprüft und nachgerechnet werden.

Noch einige Worte zur Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hochschulen. Seinerzeit ist im Zusammenhang mit der Botschaft vom 9. November 1937 unter anderem für die Kriegswirtschaft auch die folgende Aufgabe zitiert worden: «Die wehrwissenschaftliche Forschung und die Erziehung zu wehrwirtschaftlichen Disziplinen.» Diese Aufgabe sollte nach meiner Auffassung – wie schon erwähnt – vermehrt als bisher erfüllt werden. Die Landesversorgung darf nicht auf dem bisher erreichten Stand bleiben. Sie muss entsprechend der wirtschaftlichen Bedrohung und Versorgungslage weiterentwickelt werden. Dazu sind aber periodische wissenschaftliche Ueberprüfungen der verfügbaren Massnahmen unbedingt notwendig. Zu diesem Zweck sollte im Sinne des Milizsystems die Zusammenarbeit zwischen der Landesversorgung und den schweizerischen Hochschulen gesucht und auch institutionalisiert werden. Ich bin überzeugt, dass die Hochschulen dazu bereit sind, denn sie würden von den praxisorientierten Untersuchungen für die praxisbezogene Ausbildung ihrer Studenten und Doktoranden nur profitieren können. Aber auch die Landesversorgung würde von einer solchen Zusammenarbeit profitieren, sei es direkt für die eigenen Arbeiten oder im Zusammenhang mit der Auswahl von neuen Mitarbeitern in der Verwaltung und in der Privatwirtschaft. – Ich wäre Herrn Bundesrat Honegger dankbar, wenn er uns mitteilen könnte, dass er diese Zusammenarbeit mit den Hochschulen unterstützen kann. Ich empfehle Ihnen Eintreten auf diese Vorlage, die voll und ganz im Interesse unseres Landes liegt und bitte Sie, der Verfassungsänderung zuzustimmen.

Bundesrat Honegger: Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme dieser Botschaft zur Schaffung eines neuen Verfassungsartikels über die Landesversorgung. Auf die Notwendigkeit dieses Verfassungsartikels möchte ich nicht mehr zurückkommen; die beiden Herren Referenten haben das meines Erachtens gut dargelegt. Ich darf Ihnen noch einige Antworten geben auf gestellte Fragen.

Der Kommissionspräsident fragt mich, wann das Bundesgesetz dem Parlament zugeleitet werden könne. Ich darf Ihnen sagen, dass der Entwurf für das Gesetz vorliegt. Wenn Ihr Rat hier zustimmt, dann werden wir sofort das Vernehmlassungsverfahren einleiten. Notwendig ist aber die Zustimmung der Stände und des Volkes. Wir hoffen, dass wir wenn möglich noch dieses Jahr die Volksabstimmung durchführen können, spätestens aber im Frühjahr. Nach durchgeführter Volksabstimmung werden wir Ihnen sofort den Entwurf für ein Gesetz über die Neuordnung der Landesversorgung zuleiten. Es wird also keine Verspätung eintreten; massgebend wird das Datum der Volksabstimmung sein.

Herr Kohler stellt drei Fragen: einmal die Frage des Spielraumes, der im Verfassungsartikel enthalten ist. Es ist zweifelsohne richtig, dass ein Verfassungsartikel nicht allzu eng konzipiert werden darf. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel lässt deshalb noch einigen Spielraum offen. Doch glaube ich, dass wir im vorliegenden Entwurf für ein Bundesgesetz die Kompetenzen trotzdem sehr klar eingegrenzt haben, so dass die Gefahr, die Herr Kohler wittert, nicht besteht.

Die zweite Frage: Dezentralisierung der Lager – eine Frage, die auch von andern Herren noch aufgeworfen worden ist. Es ist richtig, dass damit natürlich für den

Kriegsfall – vor allem für diejenigen Lager, die an der Grenze sind – gewisse Gefahren verbunden sind. Wir sind jetzt daran, ein Konzept für neue Lagerorte auszuarbeiten. Der neue Verfassungsartikel beziehungsweise das neue Bundesgesetz sollten uns die Möglichkeit geben, in den Pflichtlagerverträgen auch die Lagerorte festzulegen. Da sind Verschiebungen denkbar, aber nicht kurzfristig. Sie müssen uns also hier einen gewissen Zeitraum einräumen, bis wir an diese Neuverteilung der Lager herantreten können. Im Sinne, wie das Ihnen Herr Kohler dargelegt hat, sind wir der Meinung, dass hier noch einiges notwendig ist, nicht zuletzt auch darum, weil natürlich die Bewachung solcher Lager ein besonderes Problem darstellt. Wir mussten aber wieder unterscheiden zwischen dem Frieden und dem Krieg. Ich glaube, hier ist nicht der Platz, um über diese Bewachungsaufgaben uns noch besondere Gedanken zu machen.

Dritte Frage: Konsultation des Gesetzes. Wir werden das übliche Konsultationsverfahren durchführen. Ich nehme aber die Anregung von Herrn Kohler sehr gerne entgegen, dass wir hier vielleicht ein etwas grösser angelegtes Vernehmlassungsverfahren durchführen könnten als dies üblicherweise der Fall gewesen ist.

Zur Frage von Herrn Rippstein: Das Problem der Holzverwertung stellt sich heute im Zeitalter des Energiemangels ganz besonders. Der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass Holz als Rohstoff und Energieträger wieder seine Bedeutung erlangen muss und kann. Wir werden uns im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz dieser Frage ganz besonders annehmen.

Herr Nationalrat Biel stellt fest, dass noch nicht alles zum besten geregelt sei. Es ist klar, dass auch im Rahmen der Landesversorgung immer wieder neue Probleme auftauchen, die gelöst werden müssen. Nirgends treffen Sie ein perfektes System an, das nicht stets wieder einer Ueberprüfung bedarf. Die Dezentralisierung – ich habe darauf aufmerksam gemacht, dass wir bereits Fortschritte gemacht haben – wird in der Richtung, wie sie Herr Biel dargelegt hat, weitergehen.

Ich bin gerne bereit, das, was ich in der Kommission gesagt habe, hier nochmals zu wiederholen: Mangeln sind nur dann vorhanden, wenn von der Menge her wirkliche Versorgungsschwierigkeiten vorhanden sind. Preise allein, auch wenn sie noch so hoch sind, sind aufgrund des Landesversorgungsgesetzes kein Grund, um einzuschreiten.

Madame Bauer stellt die Frage der Notvorräte zur Diskussion. Wir haben vor einigen Monaten einmal eine Enquête durchgeführt, wieviele in unserer Bevölkerung eigentlich diese Notvorräte kennen. Wir haben zu unserem Erstaunen feststellen können, dass 80 Prozent solche Notvorräte besitzen. Unangenehm aufgefallen ist aber, dass nur ein kleiner Teil dieser Notvorräte der Zusammensetzung entspricht, wie wir sie gerne hätten. Wir sind deshalb bereit – es ist auch notwendig –, im Verlaufe dieses Jahres noch eine besondere Aktion zu starten, um unsere Bevölkerung auf die Notwendigkeit solcher Notvorräte aufmerksam zu machen und auch zu sagen, was in diesen Notvorräten enthalten sein soll. – Ich bin gerne bereit, die Anregungen von Madame Bauer entgegenzunehmen: Einmal, dass man die Konsumentenorganisationen einspannt – das scheint mir notwendig und wichtig zu sein; denn dort besteht ein direkter Kontakt zwischen den Organisationen und der Bevölkerung. Diese Anregung kann man sehr gut realisieren. Dass man Spezialisten für eine solche Public-Relations-Aktion bezieht, scheint mir persönlich selbstverständlich zu sein. Es braucht hier solche, um etwas Wertvolles und Zweckmässiges durchführen zu können.

Nun zur Frage, ob eigentlich die Qualität dieser Lebensmittel immer wieder laufend überprüft wird. Das ist der Fall. Sie haben in der Kommission Gelegenheit gehabt, die Lager anzusehen, und es ist der Kommission dargelegt worden, in welchem Rhythmus Lebensmittellager erneuert werden. Ich glaube also, in dieser Beziehung kann

man unsere Bevölkerung beruhigen; die notwendigen Massnahmen sind getroffen, damit solche Lebensmittel nicht verderben, sondern dass sie laufend erneuert werden.

Zum Schluss, Herr Nationalrat Künzi: Es scheint mir selbstverständlich zu sein, dass die Zusammenarbeit mit den Hochschulen nicht ausgeschlagen werden soll. Im Gegenteil glaube ich, wenn ich richtig unterrichtet bin, war das bisher schon der Fall. Wenn etwas Zusätzliches getan werden kann, werde ich gerne dafür sorgen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 101 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr

La séance est levée à 19 h 45

4. Schlussabstimmungen
Votes finaux

.1 Ständerat
Conseil des Etats
Sitzung vom 22.6.1979
Séance du

78.057

Bundesverfassung. Landesversorgung
Constitution fédérale. Approvisionnement
du pays

Siehe Seite 129 hiervor — Voir page 129 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1979
Décision du Conseil national du 11 juin 1979

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

.2 Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 22.6.1979
Séance du

78.057

Bundesverfassung. Landesversorgung
Constitution fédérale. Approvisionnement
du pays

Siehe Seite 641 hiervor — Voir page 641 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. Juni 1979
Décision du Conseil des Etats du 22 juin 1979

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes

151 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral