dodis.ch/40743

10. September 1975

Schriftliche Beantwortung (S-Geschäft)
(Nr. 75.380) Interpellation Fischer-Bern vom 4. Juni 1975 betreffend Landesversorgung. Rohstoffe und Energie

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 5. September 1975

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Interpellation Fischer-Bern wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:
- EVD 20 (GS 5, HA 5, ALw 5, DWK 5) zur Kenntnis
- EPD 6 zur Kenntnis
- EMD 4 " "
- VED 5 " "
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

dodis.ch/40743

NATIONALRAT Schriftliche Beantwortung

75.380 Interpellation Fischer-Bern vom 4. Juni 1975
Landesversorgung. Rohstoffe und Energie

Die Engpässe, Kartellierungen und Preisschwankungen bei den von der Schweiz aus dem Ausland zu beziehenden Rohstoffen, Halbfabrikaten und Energieträgern haben das Problem der Landesversorgung innert kurzer Zeit zu einem solchen ersten Ranges werden lassen. Die Bundesverfassung enthält in Artikel 31bis nur die Kompetenz zu vorsorglichen Massnahmen für Kriegszeiten. Die jüngsten Entwicklungen zeigen indessen, dass die Sicherstellung der Landesversorgung die Aufgaben der traditionellen Kriegswirtschaft wesentlich übersteigt. Zu deren Bewältigung bestehen offenbar weder Konzepte noch Institutionen. Der Bundesrat wird deshalb angefragt, ob er bereit ist,

1. dafür zu sorgen, dass dem Bund durch eine zu erlassende Verfassungsbestimmung der ausdrückliche Auftrag und die nötigen Kompetenzen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit Rohstoffen, Halbfabrikaten und Energie gegeben werden;

2. parallel dazu ein umfassendes Konzept für die Ausgestaltung und Durchführung dieser Aufgaben auszuarbeiten;

3. diese Fragen angesichts der gespannten internationalen Lage als vordringlich zu betrachten?

Mitunterzeichner:

Allgöwer, Aubert, Auer, Augsburger, Barras, Biel, Binder, Birrer, Blatti, Bochatay, Bommer, Bonnard, Bratschi, Bretscher, Bürgi, Butty, Cavelty, Cevey, Copt, Cossy, Eibel, Eisenring, Eng, Flubacher, Frey, Gautier, Generali, Girard, Glasson, Grolimund, Grünig, Gugerli, Haller, Hofer-Flawil, Hofer-Bern, Hofmann, Keller, Ketterer, Kloter, Kohler Raoul, Koller Arnold, König-Zürich, Lardelli, Letsch, Marthaler, Martin, Meier Kaspar, Muff, Müller-Balsthal, Nef, Peyrot, Richter, Roth, Röthlin, Rubi, Rüttimann, Salzmann, Schmitt-Genf, Schürch, Speziali, Staehelin, Tanner, Thévoz, Tschopp, Tschumi, Ueltschi, Vollenweider, Weber-Altdorf, Weber-Schwyz, Welter, Wyer.

Begründung:

Artikel 31bis, Absatz 3, lit. e der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften über vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten zu erlassen. Diese Befugnis ist Bestandteil der Wirtschaftsartikel

dodis.ch/40743

und basiert auf den Erfahrungen der letzten Weltkriege, d.h. der Ueberlegung, dass die Versorgung unseres Landes durch kriegerische Ereignisse in Europa gestört werden könnte.

In der Zwischenzeit hat es sich ergeben, dass die Gebiete, die für unsere Versorgung mit Rohstoffen und Energie vor allem wichtig sind, ausserhalb Europas liegen und dass Versorgungsschwierigkeiten nicht unbedingt mit direkten kriegerischen Ereignissen zusammenhängen müssen. Ueber das Versorgungsproblem bei Konfliktsituationen militärischer oder politischer Natur hinaus hat die moderne Entwicklung sodann die Gefahr eigentlicher Engpässe bei der Beschaffung bestimmter Rohstoffe und Energieträger in den Bereich der Wahrscheinlichkeit gerückt. Dazu kommt, dass sich die Bevölkerung unseres Landes in den letzten Jahrzehnten stark vermehrt hat und sowohl die Wirtschaft wie unser ganzes modernes Leben in zunehmendem Masse zu ihrem Funktionieren auf Energie und Rohstoffe angewiesen sind.

Es ist offensichtlich, dass unter solchen Umständen die Begrenzung der Bundeskompetenzen auf "vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten" ungenügend und zu eng geworden ist. Es drängt sich deshalb eine Erweiterung auf, die dem Bund die Aufgabe gibt, dauernd und unabhängig von der momentanen militärischen, politischen oder wirtschaftlichen Entwicklung die nötigen Vorbereitungen und Massnahmen zur umfassenden Sicherstellung der Landesversorgung mit allen notwendigen Gütern zu treffen. Dabei ist für die sinnvolle Koordination mit der landeseigenen Versorgung, vor allem aus dem Agrarbereich zu sorgen. Gleich wie die militärische Landesverteidigung ist die Versorgung des Landes mit Rohstoffen, Halbfabrikaten und Energieträgern eine permanente Grundaufgabe des Bundes zur Erhaltung der Unabhängigkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Es ist dem Interpellanten bekannt, dass seit einiger Zeit unter dem Vorsitz des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge eine Expertenkommission für ein neues "Bundesgesetz über vorsorgliche Massnahmen für die wirtschaftliche Landesverteidigung" besteht, gehört er ihr doch ebenfalls an. Die Arbeiten der Kommission gehen aber nur äusserst schleppend vor sich. Zweck der Interpellation ist deshalb vor allem auch, den Bundesrat und die Oeffentlichkeit auf die Dringlichkeit des Vorhabens und auf die Notwendigkeit einer Beschleunigung der Arbeiten hinzuweisen. Es stellt sich sogar die Frage des Erlasses eines dringlichen Bundesbeschlusses, um die festgefahrenen Bemühungen zu einer Erweiterung der institutionellen Grundlagen der Sicherstellung der Landesversorgung zu lösen.

Dass die personellen Verhältnisse und Reibereien, die von einem Abteilungschef in der Dienststelle des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge ausgehen und die die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit der Wirtschaft belasten - mit denen sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats

dodis.ch/40743

schon beschäftigen musste - der Sache nicht dienlich sind, sei ausdrücklich festgestellt. Der Bundesrat sollte im Interesse der Sache in diesem Bereich unverzüglich eine Neuordnung treffen.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Ausarbeitung eines tragbaren Konzepts für die Landesversorgung mit Rohstoffen und Energieträgern, nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass das kriegswirtschaftliche Milizsystem, das in besonderem Masse für die Erzielung besserer Verhältnisse eingesetzt werden muss, nach einheitlichen Grundsätzen und Richtlinien arbeiten kann.

Antwort des Bundesrates:

Mit Recht weist der Interpellant auf zwei wesentliche Faktoren hin: Einerseits auf die versorgungspolitische Lage unseres Landes, andererseits auf mögliche Versorgungsschwierigkeiten, die nicht unbedingt mit kriegerischen Ereignissen zusammenhängen müssen. Wir sind arm an Rohstoffen, besitzen keinen direkten natürlichen Zugang zum Meer und verfügen nur über begrenzte eigene Versorgungsmöglichkeiten. Die Gebiete, die für unsere Versorgung mit Rohstoffen und Energie vor allem wichtig sind, liegen ausserhalb Europas. Diese Umstände erhöhen zweifellos die Gefahr der Entstehung von Engpässen bei der Beschaffung von Rohstoffen und Energieträgern.

Vor allem die Ereignisse nach dem letzten Nahostkrieg haben gezeigt, dass die Versorgung unseres Landes mit lebenswichtigen Gütern auch ohne direkte oder indirekte militärische Bedrohung keineswegs gesichert ist. Daraus ergibt sich für die kriegswirtschaftliche Vorsorge in erster Linie die Aufgabe, die Reserve auszubauen und gleichzeitig unser Bewirtschaftungssystem zu überprüfen und derart auszugestalten, dass jeder Art von wirtschaftlichen Massnahmen begegnet werden kann, die gegen unser Land gerichtet sind oder von denen wir indirekt betroffen werden.

Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge vom 30. Sept. 1955 bietet im wesentlichen nur Rechtsgrundlagen für Massnahmen bei unmittelbarer Kriegsgefahr und bei bereits eingetretener ernstlicher Störung der Zufuhr von lebenswichtigen Gütern. Ein Vorentwurf zu einem neuen Gesetz über die Landesversorgung, das auch Methoden der indirekten wirtschaftlichen Kampfführung berücksichtigt und eine Neuregelung der Kompetenz-Delegation vorsieht, wurde einer Expertenkommission unterbreitet. Deren Beratungen haben ergeben, dass nicht nur das Gesetz revisionsbedürftig ist, sondern dass auch die verfassungsrechtliche Grundlage überprüft werden sollte. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat daher Prof.Dr. Rudolf Probst beauftragt, die Verfassungsgrundlage näher abzuklären und gleichzeitig die bisherigen Vorarbeiten zu überprüfen. Nach Kontaktnahme mit Kreisen der Wirtschaft und der Verwaltung legte Prof. Probst ein umfassendes Gutachten vor mit Entwürfen für einen erweiterten Verfassungsartikel sowie ein umfassendes Landesversorgungsgesetz.

dodis.ch/40743

Dieses Gutachten wird zur Zeit verwaltungsintern geprüft und anschliessend von der Expertenkommission weiterbehandelt.

Der Gesetzesentwurf über die "Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen" enthält im wesentlichen folgende Neuerungen: Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auch im Falle von Marktstörungen; Ausdehnung der bisher nur für Kriegszeiten vorgesehenen Sicherstellung auf wirtschaftspolitische Engpässe (ohne Krieg) sowie Verstärkung der Bereitschaft, Beweglichkeit und Raschheit des Einsatzes.

Neben der Ausarbeitung einer neuen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlage für die Sicherung der Landesversorgung werden die Vorkehren gegen Versorgungsstörungen weiter ausgebaut. Wir verweisen zum Beispiel auf den staatsvertraglichen Ausbau der Versorgungssicherung durch den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Energieprogramm. Die in diesem Programm vorgesehenen Massnahmen (Koordinierung der Lagerhaltung, der Nachfragedrosselung und der Zuteilung) sind geeignet, die Wirksamkeit der Vorkehren der einzelnen Mitgliedländer für den Fall von internationalen Versorgungsstörungen zu verbessern. Wir verweisen im weiteren auf unsere beispielhafte Lagerhaltung, die in enger Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft aufgebaut wurde und weiter ausgedehnt wird. Ausserdem wird das gegenwärtige System der Güterbewirtschaftung verbessert. So wurde vor einigen Wochen den Kantonen ein neues Rationierungssystem für flüssige Treib- und Brennstoffe zur Vernehmlassung unterbreitet - ein System, das allen Arten von Versorgungsstörungen Rechnung trägt.

Im übrigen ist sich der Bundesrat bewusst, dass die Aufgaben der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge nur gelöst werden können, wenn die zuständigen Verwaltungsstellen ihnen gewachsen sind. Die im Nationalrat zur Sprache gekommenen personellen Schwierigkeiten beim Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge werden gegenwärtig untersucht und so rasch wie möglich behoben. Der Bundesrat ist bestrebt, die Effizienz der Verwaltung, wo immer es nötig ist, zu verbessern.

Zusammenfassend kann dem Interpellanten versichert werden, dass der Bundesrat die von ihm skizzierte Zielsetzung im wesentlichen teilt. Ihre Realisierung bringt aber eine Reihe schwerwiegender Probleme, deren Lösung Zeit erfordert. Insbesondere ist eine vermehrte Vorratshaltung mit beträchtlichen Kosten verbunden; aber auch der Ausbau der Bewirtschaftungssysteme stellt heikle politische Fragen im Verhältnis Wirtschaft - Staat.

dodis.ch/40743

CONSEIL NATIONAL — Réponse écrite

75.380 Interpellation Fischer-Berne du 4 juin 1975
Approvisionnement du pays. Matières premières et énergie

L'approvisionnement du pays en matières premières, en produits semi-finis et en agents énergétiques importés de l'étranger est devenu en peu de temps un problème de première importance à la suite des difficultés qui se sont produites dans ce secteur (perturbation des voies d'approvisionnement, cartellisations, fluctuation des prix). Or, selon l'article 31bis, la constitution n'accorde à la Confédération le droit de prendre des mesures de précaution qu'en vue de temps de guerre. Les récents développements montrent toutefois que la tâche consistant à assurer l'approvisionnement du pays dépasse largement le domaine traditionnel de l'économie de guerre. Il semble qu'on ne dispose à cet effet ni de plans, ni d'institutions appropriés. Je demande par conséquent au Conseil fédéral s'il est disposé:

1. A faire en sorte qu'une disposition constitutionnelle soit adoptée aux fins de conférer expressément à la Confédération le mandat d'assurer l'approvisionnement du pays en matières premières, en produits semi-finis et en énergie, ainsi que la compétence nécessaire;

2. A établir parallèlement un vaste plan d'ensemble permettant d'accomplir cette tâche;

3. A accorder à l'examen de ces questions une priorité absolue en raison des tensions qui caractérisent la situation internationale?

Cosignataires:

Allgöwer, Aubert, Auer, Augsburger, Barras, Biel, Binder, Birrer, Blatti, Bochatay, Bommer, Bonnard, Bratschi, Bretscher, Bürgi, Butty, Cavelty, Cevey, Copt, Cossy, Eibel, Eisenring, Eng, Flubacher, Frey, Gautier, Generali, Girard, Glasson, Grolimund, Grünig, Gugerli, Haller, Hofer-Flawil, Hofer-Berne, Hofmann, Keller, Ketterer, Kloter, Kohler Raoul, Koller Arnold, König-Zurich, Lardelli, Letsch, Marthaler, Martin, Meier Kaspar, Muff, Müller-Balsthal, Nef, Peyrot, Richter, Roth, Röthlin, Rubi, Rüttimann, Salzmann, Schmitt-Genève, Schürch, Speziali, Staehelin, Tanner, Thévoz, Tschopp, Tschumi, Ueltschi, Vollenweider, Weber-Altdorf, Weber-Schwyz, Welter, Wyer.

Développement:

Selon l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution, la Confédération a, lorsque l'intérêt général le justifie, le

dodis.ch/40743

droit d'édicter, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des dispositions permettant de prendre des mesures de précaution en vue de temps de guerre. Cette compétence relève des articles constitutionnels sur l'économie; elle est le fruit des enseignements que notre pays a tirés des deux guerres mondiales, qui ont montré que l'approvisionnement de la Suisse pouvait être mis en danger par l'éclatement d'un conflit en Europe.

Depuis lors l'expérience a prouvé que nos sources de matières premières et d'énergie se trouvent hors d'Europe et que les difficultés d'approvisionnement ne résultent pas nécessairement de guerres. L'évolution actuelle a d'ailleurs mis nettement en évidence le danger qui menace l'approvisionnement en certaines matières premières et en certains agents énergétiques même en l'absence de conflits militaires ou de complications politiques. A cela s'ajoute le fait que la population de notre pays s'est fortement accrue au cours des dernières décennies et que les exigences de l'économie et le mode de vie moderne ont créé de grands besoins d'énergie et de matières premières.

Il est évident que, dans de telles circonstances, on ne saurait limiter la compétence de la Confédération à la possibilité de prendre des "mesures de précaution en vue de temps de guerre". Les attributions de la Confédération doivent être élargies de façon qu'elle puisse, indépendamment de la conjoncture militaire, politique ou économique, prendre en tout temps les dispositions qui s'imposent afin de garantir l'approvisionnement du pays en biens indispensables de tout genre. A cet effet, il importe d'assurer une relation raisonnable avec l'approvisionnement en produits indigènes, notamment agricoles. A l'instar de la défense militaire, l'approvisionnement du pays en matières premières, en produits semi-finis et en agents énergétiques est une tâche fondamentale et permanente de la Confédération, qui doit assurer l'indépendance de la Suisse.

L'auteur de l'interpellation sait fort bien, vu qu'il en est membre, qu'une commission d'experts présidée par le délégué à la défense nationale économique et chargée de préparer une loi fédérale sur des mesures de précaution pour la défense de l'économie du pays a été créée il y a quelque temps. Mais les travaux de cette commission n'avancent guère. En déposant cette interpellation, il vise également à attirer l'attention du public et du Conseil fédéral sur l'urgence de cette tâche et sur la nécessité d'accélérer les travaux. On peut même se demander s'il ne faudrait pas adopter un arrêté fédéral urgent pour débloquer les efforts tendant à élargir les bases institutionnelles propres à assurer l'approvisionnement du pays.

Je tiens à relever expressément, que des difficultés et des conflits d'ordre personnel dus à l'un des chefs de division

dodis.ch/40743

relevant du service du délégué à la défense nationale économique rendent difficile la collaboration au sein de l'administration et avec l'économie et ne servent nullement la cause; la Commission de gestion du Conseil national a déjà eu l'occasion de s'occuper de cette question. Afin d'assurer la bonne marche des affaires, le Conseil fédéral devrait sans tarder prendre les dispositions nécessaires dans ce domaine.

Il est particulièrement important d'élaborer un plan raisonnable pour l'approvisionnement du pays en matières premières et en agents énergétiques surtout. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il faut, pour résoudre les problèmes de l'économie de guerre recourir très largement à un système de milice si l'on veut obtenir de bons résultats, et qu'une coordination selon des principes et des directives uniformes s'impose dès lors.

Réponse du Conseil fédéral

A juste titre, l'interpellateur met l'accent sur deux éléments essentiels: d'une part sur la situation de l'approvisionnement de notre pays, d'autre part sur les difficultés qui peuvent survenir dans ce domaine sans être liées nécessairement à des événements de guerre. Nous sommes pauvres en matières premières et ne possédons aucun accès direct à la mer; de plus, les possibilités dont nous disposons pour assurer nous-mêmes notre approvisionnement sont limitées. Les régions d'où proviennent la plus grande part des matières premières et de l'énergie dont nous avons besoin sont situées hors d'Europe, ce qui accroît sans aucun doute les risques de pénurie.

En particulier, les évènements survenus après la dernière guerre du Proche-Orient ont démontré que l'approvisionnement de notre pays en marchandises d'importance vitale n'est en aucune façon assuré et cela même en l'absence de toute menace militaire directe ou indirecte. Il découle de cette constatation que la défense nationale économique doit en premier lieu assumer la tâche d'accroître les réserves tout en réexaminant notre système de réglementation des marchandises et en l'aménageant de manière à pouvoir faire face aux mesures économiques de tous genres susceptibles d'être prises contre notre pays ou dont nous subirions indirectement les effets.

La loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique n'offre, pour l'essentiel, de bases légales qu'en cas de danger de guerre immédiat ou lorsque l'importation de marchandises d'importance vitale est sérieusement entravée. L'avant-projet d'une nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement du pays, tenant également compte des moyens indirects de lutte économique et prévoyant un nouveau système de délégation des compétences a été soumis à une commission d'experts. A l'issue des délibérations, il s'est révélé que non seulement la loi elle-même, mais aussi la base constitutionnelle doivent faire l'objet d'une revision. Dès lors,

dodis.ch/40743

le Département fédéral de l'économie publique a chargé le Professeur Rudolf Probst d'examiner le problème constitutionnel ainsi que les travaux préparatoires déjà entrepris. Après avoir pris contact avec des milieux de l'économie et de l'administration, le Professeur Probst a remis un rapport très complet accompagné d'un projet de disposition constitutionnelle élargie et du projet d'une loi détaillée concernant l'approvisionnement du pays. Ce rapport est actuellement examiné au sein de l'administration et sera ensuite soumis à la commission d'experts.

Le projet de loi concernant "l'approvisionnement du pays en marchandises et services d'importance vitale" contient, pour l'essentiel, les innovations suivantes: des mesures permettant d'assurer l'approvisionnement du pays en marchandises et services d'importance vitale peuvent être prises également en cas de perturbations des marchés; les mesures prévues jusqu'ici uniquement pour le temps de guerre sont étendues aux situations résultant de crises économiques (sans guerre); l'état de préparation est renforcé, les moyens d'action peuvent être mis en oeuvre avec une souplesse et une rapidité accrues.

A côté de l'élaboration d'une nouvelle base constitutionnelle et légale permettant d'assurer l'approvisionnement du pays, d'autres efforts sont entrepris en vue d'empêcher des perturbations dans ce domaine, notamment par la conclusion d'accords internationaux. Preuve en soit l'adhésion de la Suisse au Programme international de l'énergie. Les mesures prévues par ce programme, qui consistent à coordonner la constitution de réserves, les restrictions de la demande et la répartition, sont propres à accroître l'efficacité des dispositions prises par les divers Etats membres pour prévenir des perturbations de l'approvisionnement sur le plan international. Il sied également de mentionner ici nos réserves de marchandises qui constituent une institution exemplaire créée et développée en collaboration étroite avec l'économie privée. De plus, le système actuel de réglementation des marchandises est en voie d'amélioration. C'est ainsi qu'il y a quelques semaines, un nouveau système de rationnement des carburants et combustibles liquides, tenant compte de toutes espèces de perturbations de l'approvisionnement, a été remis en consultation aux cantons.

Au demeurant, le Conseil fédéral est conscient que les tâches relevant de la défense nationale économique ne pourront être menées à bien que si les services de l'administration qui en sont chargés sont à la hauteur de leur mission. Les difficultés d'ordre personnel survenues dans le bureau du Délégué à la défense nationale économique, qui ont été évoquées au Conseil national, font l'objet d'une enquête et seront aplanies aussi prochainement que possible. Le Conseil fédéral s'efforce, partout où il le faut, d'accroître l'efficience de l'administration.

dodis.ch/40743

En résumé, l'interpellateur peut avoir l'assurance que, pour l'essentiel, le Conseil fédéral partage sa manière de voir pour ce qui est des objectifs à atteindre. Toutefois, leur réalisation suscite de nombreux problèmes graves dont la résolution exigera du temps. En particulier, l'accroissement des réserves entraîne des frais considérables; de même, l'amélioration des systèmes de réglementation des marchandises pose des questions politiques délicates dans le domaine des relations entre l'économie et l'Etat.