



21.3197

**Motion Zanetti Roberto.
Einen "Hörnerfranken"
als Tierwohlbeitrag einführen
(Hornkuh-Motion)**

**Motion Zanetti Roberto.
Un "franc pour les cornes"
à titre de contribution
au bien-être des animaux
(motion pour les vaches à cornes)**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.21 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.22

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.22

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Feller, Amaudruz, Burgherr, Dettling, Gössi, Haab, Schneeberger, Walti Beat)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Feller, Amaudruz, Burgherr, Dettling, Gössi, Haab, Schneeberger, Walti Beat)
Rejeter la motion

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Ritter Markus (M-E, SG), für die Kommission: Die Motion 21.3197 verlangt, dass mit einer Verordnungsänderung die Möglichkeit geschaffen wird, Tierwohlbeiträge für die Belassung der Hörner an Tieren horntragender Tiergattungen auszuzahlen. Zudem will die Motion, dass die Finanzierung dieser neuen Tierwohlbeiträge über eine moderate Erhöhung des Zahlungsrahmens für die Direktzahlungen erfolgt.

Der Bundesrat lehnt die Motion mit Verweis auf das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. November 2018 zur Hornkuh-Initiative ab. Der Ständerat hat der Motion am 14. Juni 2022 mit 23 zu 19 Stimmen zugestimmt. Ihre Kommission hat die Argumente für und gegen die Motion nochmals sehr sorgfältig abgewogen und ist in der Mehrheit zu folgendem Ergebnis in fünf Punkten gelangt:

AB 2022 N 1816 / BO 2022 N 1816

1. Das Anliegen ist mit einer Verordnungsanpassung auf der richtigen Ebene angelangt. Es braucht dazu keine Verfassungsdiskussion, wie es mit der Volksinitiative noch der Fall war.
2. Ein Mehraufwand bei der Haltung horntragender Tiere ist zweifelsohne vorhanden. Dies begründet sich wie folgt: In Laufställen braucht es grosszügigere Platzverhältnisse, damit die Tiere einander besser ausweichen können. Zudem müssen die Fressgitter für horntragende Tiere in Laufställen entsprechend konstruiert sein, d. h. nach oben offen. Im Jugendalter der Tiere müssen die Hörner geführt werden, damit sie in die gewünschte Stellung gelangen.





3. In der Gesellschaft haben viele Menschen Freude daran, horntragende Tiere auf der Weide und den Alpen zu sehen.

4. Die Mehrheit der Kommission ist sich bewusst, dass die Unfallgefahr mit horntragenden Tieren grösser ist. Richtigerweise setzt die Motion aber auf Tierwohlbeiträge statt auf Verbote oder Gebote. Damit werden jene honoriert, die bereit sind, diesen Mehraufwand an Kosten und Arbeit für die horntragenden Tiere auf sich zu nehmen, und mit den Risiken auch umgehen können. Niemand, der das nicht möchte, wird mit dieser Motion gezwungen, horntragende Tiere zu halten.

5. Mit der Erhöhung des Zahlungsrahmens steigt in der gesamten Branche die Akzeptanz für die neuen Tierwohlbeiträge.

Die Mehrheit Ihrer Kommission erachtet bei der Umsetzung der Motion die drei Punkte, die ich nachfolgend gerne erwähne, als sehr wichtig:

1. Die neuen Tierwohlbeiträge für die horntragenden Tiere sollen nur für ausgewachsene Rinder, Ziegen und Schafe mit Hörnern ausbezahlt werden. Es ist nicht das Ziel, dass zum Beispiel Mastmunis, die noch Hörner tragen, über diese Beiträge gefördert werden.

2. Die Höhe des Beitrags je Grossvieheinheit darf nicht höher sein als der Beitrag je Grossvieheinheit für besonders tierfreundliche Stallhaltung. Damit soll verhindert werden, dass der Anreiz, behornte Tiere in Anbindeställen zu halten, höher ist als jener, Tiere in Laufställen zu halten.

3. Mit diesen Einschränkungen sollen die neuen Tierwohlbeiträge maximal 20 Millionen Franken ausmachen und diesen Rahmen sicher nicht überschreiten.

Die Kommission empfiehlt Ihnen die Motion 21.3197, "Einen 'Hörnerfranken' als Tierwohlbeitrag einführen (Hornkuh-Motion)", mit 13 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Annahme.

Schilliger Peter (RL, LU): Herr Kommissionssprecher, lieber Kollege, es wurde gesagt, dass eine um 20 Millionen Franken erhöhte Summe ausbezahlt werden soll. In der Motion steht aber geschrieben, dass die Direktzahlungen um einen Teil davon erhöht werden könnten. Was hat die Kommission dazu besprochen?

Ritter Markus (M-E, SG), für die Kommission: Da die Motion vor allem bezüglich der Randbedingungen offen formuliert ist, war es der Kommission sehr wichtig, die Randbedingungen zu verifizieren. Im Ständerat wurde mehrmals gesagt, dass der Maximalbeitrag 15 bis 20 Millionen Franken wäre. In der Motion steht, dass eine Erhöhung des Zahlungsrahmens stattfinden soll. Uns ging es darum, dass der Betrag begrenzt werden muss, erstens über die Ausrichtung für die entsprechenden Tiere und zweitens eben auch über die Materialien, zu denen wir heute hier reden, damit nachher nicht Ansprüche da sind, die gar nicht finanzierbar sind. Das hat die Kommission in diesem Sinne gesagt. Das sage ich nun auch hier zuhänden des Amtlichen Bulletins.

Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: Vous vous souvenez peut-être du débat important qui a occupé la Suisse lors de la votation populaire sur la question des cornes des vaches et des subventions y relatives. Vous avez peut-être remarqué, à ce moment-là, que nombre de personnes qui discutaient de cette thématique avaient un avis, mais se posaient quand même la question du degré d'importance des objets que l'on amène devant la population et particulièrement du degré d'importance des dispositions que l'on accepte d'inscrire dans la Constitution. C'est notamment autour de cette question que les débats ont tourné au sein de la commission.

Finalement, lors du débat public, l'initiative populaire, qui visait justement à faire à peu près ce que propose cette motion mais de façon différente, a été critiquée, et elle l'a aussi été après le débat, sur deux éléments importants. Premièrement, la critique populaire qui a été faite était que le niveau constitutionnel n'était pas approprié pour intégrer des questions concernant les cornes des vaches, ce qui paraissait aussi sensé aux yeux de la commission. Deuxièmement, le niveau des contributions posait problème, parce que, comme le montant total des contributions et des paiements directs n'était pas augmenté, on avait un souci de plafonnement. La motion règle ces deux problèmes et d'autres.

Premièrement, la motion propose justement, puisqu'il s'agit d'une motion, de ne pas modifier la Constitution mais d'inscrire dans une ordonnance du Conseil fédéral la possibilité de subventionner les vaches à cornes. La raison pour laquelle la commission a estimé que c'était possible de le faire, c'est que le fait d'avoir des vaches à cornes plutôt que d'avoir des vaches écornées engendre un coût supplémentaire pour l'exploitant, alors qu'il n'a rien en échange. La logique est donc assez simple, il s'agit de remédier au problème suivant: vous faites un effort supplémentaire, un effort qui bénéficie à la collectivité de par l'amélioration de la biodiversité et du maintien des espèces telles qu'elles sont, mais cela ne vous apporte rien personnellement.

C'est exactement le cas de figure dans lequel des paiements directs ou des subventions ont du sens du point de vue de la politique agricole, selon la majorité de la commission.



Cela est vrai, d'autant qu'il est plus difficile, pour les paysans, les exploitants ou les éleveurs, de détenir des vaches à cornes. Il y a plus de risques, et c'est d'ailleurs aussi l'un des arguments avancés par la minorité. Et s'il y a plus de risques, les coûts d'élevage sont nécessairement plus élevés. Forte de ce constat, la majorité de la commission vous propose, par 13 voix contre 8 et 2 abstentions, d'adopter la motion.

Une minorité de la commission vous propose de la rejeter, notamment avec l'argument que le peuple a déjà eu l'occasion de s'exprimer lors de la votation populaire sur l'initiative pour les vaches à cornes. Il est à noter, par exemple, que l'enquête menée après le vote populaire indique que 20 pour cent des personnes se sont opposées parce qu'il s'agissait d'inscrire cela dans la Constitution. Les représentants de la minorité soulignent, de leur côté, que 42 pour cent des personnes qui s'y sont opposées l'ont fait parce qu'elles sont en principe contre le subventionnement de vaches à cornes.

Dans tous les cas, la minorité estime évidemment que cela ne vaut pas la peine d'investir ce montant à cet effet et vous propose donc de ne pas adopter cette motion. La majorité, par contre, vous invite à le faire, parce que, pour un montant dérisoire, il est possible de préserver les espèces d'animaux à cornes telles qu'elles sont naturellement.

Bourgeois Jacques (RL, FR): N'allez-vous pas créer deux catégories de détenteurs d'animaux: ceux qui ont des animaux à cornes et ceux qui ont des animaux sans cornes? Et avez-vous également pris en considération le fait qu'il y a aujourd'hui des races qui n'ont pas de cornes du tout?

Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: C'est une bonne question. En réalité, il existe deux catégories. Il existe déjà des exploitations avec des vaches à cornes et d'autres avec des vaches sans cornes. Le problème, Monsieur Bourgeois, c'est que la distinction entre ces catégories est claire: l'élevage est plus difficile pour ceux qui ont des vaches à cornes que pour ceux qui n'en ont pas. Ce que nous proposons, c'est de ne faire plus qu'une catégorie, puisqu'avec un subventionnement, si vous acceptiez cette motion, on compenserait cette différence qui existe aujourd'hui et qui existerait moins demain.

Feller Olivier (RL, VD): La minorité de la commission vous propose de rejeter cette motion. Vous vous souvenez certainement que le peuple et les cantons ont eu l'occasion de

AB 2022 N 1817 / BO 2022 N 1817

voter, en 2018, sur une initiative populaire dont le but était de soutenir financièrement les détenteurs d'animaux à cornes. Cette initiative a été rejetée.

Il est vrai que la motion qui nous est proposée est mieux conçue que l'initiative. En effet, l'initiative mentionnait expressément les vaches et les chèvres, mais pas les moutons. Il y avait donc une inégalité de traitement entre les vaches et les chèvres, d'une part, et les moutons, d'autre part. La motion rétablit l'égalité de traitement, puisqu'elle concerne les vaches, les taureaux, les chèvres, les boucs, les moutons et les brebis. L'ensemble des animaux à cornes sont donc couverts par la motion telle qu'elle est proposée par le Conseil des Etats.

De surcroît, la motion propose d'inscrire le soutien financier aux animaux à cornes dans une ordonnance, alors que l'initiative voulait inscrire ce soutien dans la Constitution fédérale. Là aussi, la motion est plus convaincante dans la mesure où il vaut mieux inscrire un tel soutien dans une ordonnance que dans la charte fondamentale de la Confédération suisse.

Malgré ces deux avantages, j'estime que la motion doit être refusée. Tout d'abord pour un motif institutionnel: le peuple et les cantons ont eu l'occasion de se prononcer sur cette question à la fin de l'année 2018 et ils ont dit non. Je crois que nous devons respecter cette décision populaire et ne pas introduire un tel soutien financier maintenant, quelques années après cette votation. Cette votation a eu lieu il y a quatre ans, il y a donc peu de temps, et il faut respecter la volonté populaire. Ne reprenons pas dans une ordonnance ce que le peuple a rejeté lors de la votation en 2018!

Le deuxième motif est que les cornes portées par des animaux peuvent représenter un danger, non seulement pour les autres animaux, mais également pour les humains. On peut penser aux vétérinaires – je vois Jean-Paul Gschwind qui m'écoute attentivement. On peut penser aux paysans. On peut penser également au simple passant, celui qui aime se promener: si une vache ou un bouc qui n'est pas content se fâche, eh bien, avec des cornes, c'est quand même un peu plus délicat pour le passant. Il y a donc un danger accru non seulement pour les autres bêtes mais également pour les êtres humains.

Le troisième motif est lié à une vision globale du bien-être animal: cette motion pourrait favoriser la stabulation entravée au détriment de la stabulation libre, car une vache à cornes, pour éviter trop de risques, aura tendance à être détenue en stabulation entravée et elle pourra donc moins se déplacer, alors qu'une vache sans cornes aura plutôt tendance à être détenue en stabulation libre. La question qui se pose – et je ne suis pas un



scientifique – est donc de savoir s'il vaut mieux être une vache sans cornes en stabulation libre ou une vache à cornes en stabulation entravée. Quel est l'intérêt de l'animal? Il n'y a pas de réponse catégorique à cette question, mais cette question doit être posée. D'ailleurs, une vache sans cornes n'est pas forcément une vache écornée. Une vache sans cornes, cela peut aussi être une vache qui est génétiquement dépourvue de cornes. Vous voyez donc que la question est délicate. Se mettre à dépenser l'argent du contribuable fédéral pour soutenir les vaches, les chèvres et les moutons qui ont des cornes au détriment des vaches, des chèvres et des moutons qui n'en ont pas, nous paraît disproportionné. C'est pourquoi je vous invite à rejeter cette motion.

Bregy Philipp Matthias (M-E, VS): Monsieur Feller, ne serait-il pas libéral de ne pas désavantager les vaches à cornes, par exemple les vaches noires de la race d'Hérens, par rapport à celles qui n'ont pas de cornes? Ce serait une décision libérale, non?

Feller Olivier (RL, VD): Si je vous ai bien compris, vous considérez que certaines vaches, notamment dans votre canton j'imagine, avec des cornes, constituent en quelque sorte un atout touristique. Quand on va se promener en Valais et qu'on voit des vaches typiques du Valais avec de grosses cornes – vous n'évoquez pas les moutons et les chèvres, vous pensez surtout aux vaches –, on se dit probablement que c'est bien pour les touristes, que c'est sympathique, authentique, pittoresque. Le problème, c'est que si un marcheur se promène en Valais et que, tout à coup, une vache à cornes se met à l'attaquer, eh bien, il aurait préféré voir une vache du Valais sans cornes plutôt qu'une vache avec cornes qui l'attaque. Voilà!

von Siebenthal Erich (V, BE): Kollege Feller, ist Ihnen nicht bekannt, dass Werbung mit Kühen in der Regel mit Kühen mit Hörnern gemacht wird?

Feller Olivier (RL, VD): Es geht mir mit meinem Minderheitsantrag nicht darum, Hörner zu verbieten. Wenn man weiterhin Kühe oder Schafe oder Geissen mit Hörnern will, dann ist das in unserem Land weiterhin absolut erlaubt. Wir sind ein liberales Land. Die Frage, die sich heute stellt, lautet: Wollen wir Tiere mit Hörnern spezifisch mit Steuergeldern unterstützen? Ich sage mit meiner Minderheit: Nein, das braucht es nicht! Das braucht man nicht zu unterstützen, denn, Herr Bregy hat es gerade gesagt, Kühe mit Hörnern ziehen Touristen an. Das ist also auch für die Finanzen der Berg- und Alpregionen gut. Da braucht es nicht noch eine zusätzliche steuerliche Unterstützung.

Nidegger Yves (V, GE): J'ai une question empirique à l'intention de notre collègue. Vous avez l'air d'envisager les attaques des vaches exclusivement lorsqu'elles sont porteuses de cornes. N'y a-t-il pas quelque chose de discriminatoire dans le principe? N'avez-vous jamais été attaqué par une vache sans cornes? Moi, si. (*Hilarité partielle*)

Feller Olivier (RL, VD): Vous ne deviez pas être très sympathique avec la vache, alors, (*Hilarité*) parce que les vaches sont douces en général. En tout cas, moi, je suis né à Genolier, c'est un village encore agricole, qui l'était encore plus quand j'y suis né – je ne vous dirai pas quand je suis né. Là, certaines vaches avaient même un nom. Une vache pouvait répondre à son nom. Il y avait vraiment un lien, on ne dira pas interpersonnel, mais une vraie relation pouvait se créer. Idem pour les chèvres. J'ai déjà caressé des chèvres, c'est très doux. Evidemment, sans cornes, il n'y a aucun risque, et je les caresse d'autant plus.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: En entendant M. Feller, j'ai eu l'impression que tout avait été dit, mais je vous redirai deux ou trois choses qui, j'espère, vous feront rejeter cette motion.

Die Hornkuh-Initiative ist am 25. November 2018 vom Volk mit 54,7 Prozent der Stimmen und von 20 Kantonen abgelehnt worden.

L'étude publiée sur le scrutin par Voto ne rattache pas seulement le rejet de l'initiative à des réticences ayant trait à notre acte constitutionnel. Elle indique aussi, parmi les motifs de ce net refus, que 42 pour cent des personnes ayant refusé l'initiative avaient manifesté une opposition fondamentale au subventionnement des animaux à cornes.

Der Bundesrat respektiert Volksentscheide.

Dans son message sur l'initiative populaire, le Conseil fédéral a justifié le refus du franc par corne, entre autres, par les arguments suivants. Premièrement, les étables où a lieu la stabulation à l'attache, donc entravée comme l'a dit M. Feller, ont bénéficié en 2019 d'une augmentation de 20 pour cent des aides à l'investissement qui, de ce fait, ont été alignées sur celles octroyées aux stabulations libres. Tout désavantage pour les étables avec attaches a été plus que compensé. Deuxièmement, de nombreux animaux à cornes seraient maintenus à l'attache et ne jouiraient que d'un minimum de liberté de mouvement, en particulier pendant la période



d'affouragement d'hiver. Troisièmement, subventionner les animaux à cornes réduirait l'incitation créée par la politique agricole visant à passer de la stabulation entravée à la stabulation libre, plus respectueuse des animaux.

Eine weitere Finanzhilfe würde zu zusätzlichem administrativem Aufwand für die Landwirtschaft führen.

L'examen du droit à l'aide fédérale demanderait aussi une plus grande activité de contrôle. La motion va donc à

AB 2022 N 1818 / BO 2022 N 1818

l'encontre des efforts entrepris par le Parlement pour faciliter la vie des agriculteurs sur le plan administratif.

L'aide prévue par la motion nécessiterait des ressources importantes que le Conseil fédéral estime à 28 millions de francs par an, ceci pour une contribution de 80 francs par unité de gros bétail, soit beaucoup plus que le chiffre de 15 millions de francs communiqué par le comité d'initiative lors de la campagne de presse qu'il a menée en vue de la votation.

Der Ständerat hat die Kosten auf 20 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Würde man die im Titel der Motion formulierte Forderung – ein Franken pro Paar Hörner pro Tag – wörtlich nehmen, so würde die Umsetzung der Motion Kosten von 100 Millionen Franken verursachen.

Pour toutes ces considérations, le Conseil fédéral vous recommande de rejeter la motion, parce qu'elle est contradictoire avec les mesures qui ont déjà été engagées pour la politique agricole et pour faire en sorte qu'il y ait le maximum d'égalité de traitement entre tous.

Je constate que le débat est très émotionnel. Je vous demande de revenir à un débat terre-à-terre, concret. Au vu aussi des difficultés budgétaires qui s'annoncent, il est bien plus sage de suivre le Conseil fédéral et la minorité de la commission et de rejeter cette motion.

Gschwind Jean-Paul (M-E, JU): J'ai une courte question, Monsieur le conseiller fédéral. Vous avez rappelé que le 25 novembre 2018 le peuple a refusé l'initiative pour les vaches à cornes avec un pourcentage correct de 54,7 pour cent. Moins de quatre ans plus tard, le Conseil des Etats revient à la charge avec une nouvelle motion. Dans le contexte géopolitique que nous connaissons, notamment la guerre qui fait rage à moins de 1000 kilomètres de chez nous, où des gens sont victimes de bombes, ne pensez-vous pas que cette motion est déplacée et injustifiée?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Monsieur Gschwind, le Conseil fédéral traite toujours sérieusement les motions du Parlement. Dans le traitement des dossiers, nous avons la possibilité d'accepter ou de refuser les motions. Si elles sont acceptées, un projet de loi ou d'ordonnance doit ensuite être fait. Après, dans la plupart des cas, vous avez encore la possibilité de déposer un référendum. Je me garderai de juger la décision du Conseil des Etats.

Vous me permettrez cette petite remarque un peu amusée: j'ai suivi le débat tout à l'heure sur la valeur locative. Il y avait 3,8 milliards de francs en jeu. Vous avez décidé de renvoyer le projet à la commission pour étude et de créer une sous-commission. Je me suis demandé si cela ne serait pas bien de faire la même chose pour la présente motion, ne serait-ce que pour les 25 millions de francs qui sont en jeu.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit Feller sowie der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3197/25640)

Für Annahme der Motion ... 86 Stimmen

Dagegen ... 92 Stimmen

(13 Enthaltungen)