

14.067

Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes

vom 3. September 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über wirtschaftliche Landesversorgung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. September 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ziel der Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes (LVG) ist eine Modernisierung der rechtlichen Grundlagen der wirtschaftlichen Landesversorgung. Unabhängig von den Ursachen einer Krise muss die Organisation Wirtschaftliche Landesversorgung (WL-Organisation) bei drohenden oder bereits eingetretenen schweren Mangellagen rasch und gezielt eingreifen können. Die Revision strebt dabei keinen grundlegend neuen Ansatz zur Versorgungssicherung an. Bewährte Prinzipien und Instrumente bleiben erhalten. Im Vordergrund des Revisionsvorhabens stehen primär die Beschleunigung der Abläufe im Krisenfall und der vorsorgliche Beitrag zur Versorgungssicherung.

Ausgangslage

Die wirtschaftliche Landesversorgung hat mit dem Ende des Kalten Krieges und den umfassenden Umstrukturierungen, welche die Globalisierung mit sich bringt, tiefgreifende Veränderungen erfahren. Das über dreissigjährige LVG ist mit Herausforderungen konfrontiert, welche zur Zeit seiner Entstehung nicht absehbar waren.

Zusätzlich zum Fokus auf lebenswichtige Güter richtet sich das Augenmerk der WL-Organisation heute insbesondere auf die komplexen Abläufe der globalisierten Wirtschaft. Hier haben der massive Abbau von Vorräten bei Rohstoffen, Halbprodukten und Ersatzteilen sowie die Lieferungen nach dem Just-in-time-Prinzip zur Folge, dass die Wirtschaft auf ein lückenloses Funktionieren der Logistikketten, der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, der Bank- und Versicherungsdienstleistungen sowie der Stromversorgung angewiesen ist. Diese zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen wird im revidierten Gesetz stärker berücksichtigt.

Inhalt der Vorlage

Während das geltende Gesetz zwischen der wirtschaftlichen Landesverteidigung und schweren Mangellagen unterscheidet, wird mit der revidierten Regelung eine Unterscheidung der Ursachen für Massnahmen der WL-Organisation hinfällig. Vorgesehen sind im Gesetzesentwurf deshalb Massnahmen bei drohenden oder bereits eingetretenen schweren Mangellagen. Damit gehen weitgreifende Änderungen der Struktur und des Vokabulars des Gesetzes einher, welche eine Totalrevision des Gesetzes rechtfertigen. Mit dem revidierten Gesetz sollen ausserdem die Vorbereitungs- und Reaktionszeiten für Massnahmen verkürzt werden. Damit wird den wirtschaftlichen Abläufen besser Rechnung getragen.

Mit der Revision ist die Absicht verbunden, die Widerstandsfähigkeit der lebenswichtigen Versorgungsinfrastrukturen zu stärken. Massnahmen zur Stärkung der Resilienz von Unternehmen zielen auf die Sicherstellung der Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferbereitschaft. Neu soll der Bundesrat Unternehmen von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Landesversorgung dazu verpflichten können, geeignete Vorkehrungen, insbesondere technische oder administrative Massnahmen, zu treffen. Um den hohen Anforderungen der globalisierten Wirtschaft gerecht zu werden, ist der intersektorielle Fokus der wirtschaftlichen Landesversorgung von

zentraler Bedeutung. Dieser macht eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Sektoren und Branchen sowie zwischen der WL-Organisation und den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung nötig. Aus diesem Grund sollen Branchenvereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Damit kann die Landesversorgung sicherer und krisenresistenter gemacht werden.

Die starke Vernetzung der Wirtschaft im Zuge der Globalisierung und die hohe Dynamik moderner Versorgungsprozesse verlangen eine raschere Reaktion auf Störungen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung kann die WL-Organisation bereits handeln, wenn sich eine schwerwiegende Versorgungsstörung unmittelbar anbaut. Damit sollen schwere Schäden für die Wirtschaft vermieden oder möglichst gering gehalten werden. Zudem müssen in einem Krisenfall Massnahmen rascher ergriffen werden können. Die Rechtssetzungsverfahren und der Vollzug von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen werden deshalb beschleunigt.

Insgesamt soll mit dem neuen Gesetz rascher, gezielter und flexibler auf drohende oder bereits eingetretene schwere Mangellagen reagiert werden können. Gleichzeitig bleiben die bewährten Prinzipien und Instrumente der Landesversorgung erhalten. Für Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung gilt dabei das Prinzip der Subsidiarität gegenüber eigenständigen Massnahmen der Wirtschaft und gegenüber Aufgaben, die bereits von anderen Bundesstellen wahrgenommen werden. Die geltenden Zuständigkeitsregelungen bleiben unberührt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7120
1 Grundzüge der Vorlage	7123
1.1 Ausgangslage	7123
1.2 Die beantragte Neuregelung	7124
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	7126
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	7127
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	7127
1.6 Umsetzung	7129
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	7131
3 Auswirkungen	7172
3.1 Auswirkungen auf den Bund	7172
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	7172
3.1.2 Personelle Auswirkungen	7173
3.1.3 Andere Auswirkungen	7173
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	7173
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7174
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	7175
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	7175
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	7175
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	7175
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates zum Schutz kritischer Infrastrukturen und zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken	7176
5 Rechtliche Aspekte	7177
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	7177
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	7178
5.3 Erlassform	7179
5.4 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	7180
5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	7182
5.6 Datenschutz	7183
Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Entwurf)	7185

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die wirtschaftliche Landesversorgung stellt die Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen sicher, die für das Funktionieren einer modernen Wirtschaft und Gesellschaft unentbehrlich sind. Dazu gehören neben den Grundnahrungsmitteln, Energieträgern und Heilmitteln insbesondere Versorgungsinfrastrukturen auf dem Gebiet der Transportlogistik, der Energienetze oder der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die darauf basierenden Dienstleistungen. Im Falle eines Versorgungsengpasses greift die WL-Organisation mit gezielten Massnahmen in das Marktgeschehen ein, um entstandene Angebotslücken zu schliessen. Der Fokus liegt auf der Behebung von kurz- und mittelfristigen sektoriellen Versorgungsstörungen. Die langfristige Sicherstellung der Versorgung der Schweiz mittels strukturpolitischer Massnahmen liegt hingegen nicht in ihrem Aufgabenbereich, sondern in der Verantwortung der fachlich zuständigen Departemente und Ämter.

Gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung¹ (BV) ist die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat lenkend ein. Die WL-Organisation verfolgt dabei das Ziel, die Wirtschaft so lange wie nötig zu unterstützen, bis diese ihre Versorgungsfunktion wieder vollständig selber wahrnehmen kann. Somit sind die Tätigkeiten der WL-Organisation stets vom Grundsatz der Subsidiarität geleitet. Das System der wirtschaftlichen Landesversorgung beruht auf einer Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat. Wenn die Wirtschaft in einer Krise ihre Versorgungsfunktion nicht mehr im erforderlichen Mass ausüben kann, erhält sie mithilfe bestimmter Instrumente staatliche Unterstützung. Für deren Vorbereitung ist die WL-Organisation auf Fachwissen aus den betreffenden Branchen angewiesen, und für den Vollzug macht sie sich die bereits in normalen Zeiten spielenden Versorgungsstrukturen zunutze.

Die Versorgungsstrukturen der Schweiz sind wesentlich durch ihre Rohstoffarmut geprägt. Versorgungssicherung bedeutet heute nicht mehr bloss Sicherung des Nachschubs an lebenswichtigen Gütern für den eigenen Konsum. Im globalen Wettbewerb gilt es vielmehr auch, den Gütertausch für die Schweizer Wirtschaft sicherzustellen. Die mit der Globalisierung der Wirtschaft einhergehenden strukturellen Veränderungen schaffen neben der Erschliessung neuer Bezugsquellen neue Risiken, welche die Fähigkeit der Märkte, auf schwere Störungen und Fehlentwicklungen zu reagieren, erheblich schwächen. Darüber hinaus nimmt die Anfälligkeit der immer längeren und komplexeren Versorgungsketten auf Störungen unter anderem aufgrund der hohen Vernetzung weiter zu².

Der massive Abbau von Vorräten bei Rohstoffen, Halbprodukten und Ersatzteilen sowie die Lieferungen nach dem Just-in-time-Prinzip haben zur Folge, dass die

¹ SR 101

² *Center for Security Studies* (CSS), ETH Zürich, Sicherheitspolitisches Gutachten zur Revision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung, Zürich, 10. Juni 2010.

Wirtschaft auf ein lückenloses Funktionieren der Logistikketten, der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, der Bank- und Versicherungsdienstleistungen sowie der Stromversorgung angewiesen ist. Güter wie fossile Energieträger, Nahrungs- und Heilmittel werden zu grossen Teilen aus dem Ausland beschafft. Es findet eine Diversifizierung der Bezugsquellen statt bei gleichzeitiger Konzentration der Anbieter und Monopolisierung in Grosskonzernen (Heilmittel und Saatgut). Eine materielle Verknappung dieser Güter gilt zwar als eher unwahrscheinlich, ihre Beschaffung kann aber aus verschiedenen Gründen (z. B. aufgrund von Ausfuhrbeschränkungen oder Exportsperrn im Ursprungsland) schwierig werden.

Dieser kurze Überblick zeigt, dass die WL-Organisation mit vielen neuen Herausforderungen konfrontiert ist. Die grundlegenden Veränderungen der weltpolitischen Lage seit dem Ende des Kalten Krieges und die Versorgungsrisiken, welche mit der globalisierten Wirtschaft einhergehen, haben zur Folge, dass die gesetzliche Grundlage den Anforderungen an eine zeitgemässe Krisenvorsorge nicht mehr genügt.

Mit dem revidierten Gesetz sollen insbesondere die Vorbereitungs- und Reaktionszeiten für Massnahmen verkürzt und auf diese Weise versucht werden, den komplexen wirtschaftlichen Abläufen besser Rechnung zu tragen. Die Konzentration auf die Ursachen einer Mangellage als Auslöser für Massnahmen der WL-Organisation ist überholt: Eine Betrachtung der möglichen Risiken für die wirtschaftliche Landesversorgung wird heute als angemessener beurteilt, da sie erlaubt, die Situation umfassender zu beurteilen. Gleichzeitig sollen verschiedene sprachliche Verbesserungen vorgenommen und auf das teilweise noch vom Kalten Krieg geprägte Vokabular (z. B. «wirtschaftliche Landesverteidigung») verzichtet werden. Insgesamt wird jedoch keine grundlegende Änderung materieller Art angestrebt, sondern eine umfassende, sanfte Modernisierung im beschriebenen Sinn.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Totalrevision des LVG verfolgt die Ziele Modernisierung, Dynamisierung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit. Modernisiert werden Sprache und Aufbau des Gesetzes sowie die Massnahmenpalette der wirtschaftlichen Landesversorgung, die entsprechend der grösseren Bedeutung der Dienstleistungen erweitert wird.

Unter dem Stichwort der Dynamisierung wird eine Verkürzung der Reaktionszeiten angestrebt, einerseits durch Anpassung der Vorbereitungsmassnahmen an die Gegebenheiten der modernen Wirtschaft, andererseits durch Verkürzung der Fristen im Rechtsmittelverfahren (Art. 43 und 44). Das hohe Tempo der wirtschaftlichen Abläufe verlangt im Vorfeld von oder in schweren Mangellagen ein entsprechendes Reaktionspotenzial. Für die Versorgungssicherung sind ein hoher Bereitschaftsgrad und damit Handlungsinstrumente gefordert, die rasch verfügbar sind und schnell eine optimale Wirkung entfalten können. Nur wenn Massnahmen innert nützlicher Frist ergriffen und realisiert werden können, versprechen sie Erfolg und vermögen schwerwiegende volkswirtschaftliche Schäden zu verringern oder abzuwenden. Der richtige Zeitpunkt einer Intervention lässt sich jedoch nicht von vornherein bestimmen. Die Fähigkeit, rechtzeitig eingreifen zu können, verlangt deshalb von den Bundesbehörden nicht nur einen hohen Bereitschaftsgrad, sondern auch die Fähigkeit, Massnahmen aufgrund vereinfachter gesetzgeberischer und verwaltungsmässiger Abläufe rasch in Kraft setzen und vollziehen zu können.

Während das geltende Gesetz zwischen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung und Massnahmen gegen schwere Mangellagen infolge von Marktstörungen unterscheidet, verzichtet das totalrevidierte Gesetz ganz auf historisch gefärbte Begriffe. Mit der revidierten Regelung wird eine Unterscheidung der Ursachen für Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung hinfällig. Die Unterscheidung zwischen Massnahmen bei machtpolitischer Bedrohung und solchen bei schweren Mangellagen erweist sich auch in systematischer Hinsicht als nicht sachgerecht, wird doch für gleichartige Massnahmen einmal auf die Ursache – Krieg oder Machtpolitik – und das andere Mal auf die Auswirkungen – wirtschaftliche Mangellage – abgestellt. Vorgesehen sind im Gesetzesentwurf Massnahmen bei drohenden oder bereits eingetretenen schweren Mangellagen. Damit gehen weitgreifende Änderungen der Struktur des Gesetzes einher, welche eine Totalrevision des Gesetzes rechtfertigen.

Ein weiteres Ziel der Revision ist es, die gewachsene Bedeutung der Dienstleistungen für die Landesversorgung auf Gesetzesstufe abzubilden. Logistikdienstleistungen, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, Übertragung und Verteilung von Energieträgern und Energie oder die Gewährleistung des Zahlungsverkehrs sind für die Wirtschaft neben Lagerhaltung und Speicherung unverzichtbar. Sie finden im geltenden Gesetz nicht den Stellenwert, der ihnen aufgrund der heutigen Dynamik der wirtschaftlichen Abläufe zukommt. In diesem Zusammenhang ist auch die Absicht zu sehen, die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsinfrastrukturen zu stärken. Massnahmen zur Stärkung der Resilienz von Branchen zielen auf die Sicherstellung der Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferbereitschaft. Neu kann der Bundesrat Unternehmen dazu verpflichten, geeignete Vorkehrungen, insbesondere technische oder administrative Massnahmen, zu treffen (Art. 5 Abs. 3).

Um den hohen Anforderungen der globalisierten Wirtschaft gerecht zu werden, ist der intersektorielle Fokus der wirtschaftlichen Landesversorgung von zentraler Bedeutung. Dieser macht eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Sektoren und Branchen sowie zwischen der WL-Organisation und den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung nötig. Neu können aus diesem Grund Branchenvereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen für allgemeinverbindlich erklärt werden (Art. 6). Damit soll die Landesversorgung sicherer und krisenresistenter gemacht werden.

Versorgungskrisen machen heute in aller Regel nicht vor Landesgrenzen Halt: Im Krisenfall betrifft eine Unterversorgung oft nicht bloss die Schweiz, sondern Europa oder sogar die Weltwirtschaft. Krisen lassen sich damit immer weniger allein durch nationale Massnahmen bewältigen und verlangen eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Diese internationale Dimension von Mangellagen macht es zudem nötig, über Informationen bezüglich Art und Umfang der Störungen sowie über die von anderen Staaten ergriffenen Massnahmen zu verfügen. Eine verstärkte Kooperation der Landesversorgung im internationalen Rahmen ist deshalb angezeigt (Art. 59).

Insgesamt soll mit dem neuen Gesetz rascher, gezielter und flexibler auf drohende oder bereits eingetretene schwere Mangellagen reagiert werden können. Gleichzeitig bleiben die bewährten Prinzipien und Instrumente der Landesversorgung erhalten.

1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die grosse Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren beurteilte den Revisionsentwurf positiv. Insbesondere die mit der Revision verfolgten Ziele der Modernisierung, Dynamisierung und der Stärkung der Widerstandsfähigkeit fanden überwiegend Zustimmung. Es wurden aber auch zahlreiche Änderungsvorschläge und Anliegen vorgebracht. Vielfach handelt es sich dabei um Themen, welche seit längerem kontrovers diskutiert werden, wie die Verknüpfung mit landwirtschaftspolitischen Fragen oder die Ausgestaltung der Pflichtlagerhaltung.

Insgesamt bleiben die Grundzüge der geltenden Regelung in der Pflichtlagerhaltung erhalten. Umstritten war insbesondere die Deckung der Lager- und Kapitalkosten. In der Vernehmlassung mehrheitlich nicht in Frage gestellt wurde der Grundsatz, dass Lagerkosten und Preisverluste auf Pflichtlagerwaren aus Mitteln der Garantiefonds zu decken sind. Eine grosse Mehrheit der Stellungnahmen sprach sich jedoch für eine zwingende Kostenübernahme durch den Bund aus, wenn die Mittel aus den Garantiefonds nicht ausreichen. Mit der nun vorgeschlagenen Lösung (Art. 20) wird subsidiär zur privaten Kostentragung für den Fall, dass die Mittel aus den Garantiefonds nachweislich nicht ausreichen, eine Übernahme der Lagerhaltungskosten durch den Bund ermöglicht. Bei allfälligen Finanzierungslücken haben zunächst die Trägerschaften der Garantiefonds die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Ein beträchtlicher Teil der Stellungnahmen aus der Land- und Ernährungswirtschaft äusserte – teilweise auch mit Bezug auf die Motion Bourgeois vom 6. März 2012 (12.3078 «Keine Benachteiligung der Schweizer Lebensmittelkette zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung») – den Wunsch nach einer Verbesserung der Effizienz der Pflichtlagerhaltung. Die Überprüfung der Angemessenheit und der Effizienz der Pflichtlagerhaltung bleibt weiterhin eine ständige Aufgabe der wirtschaftlichen Landesversorgung. Diese wird vom Bund zusammen mit den betroffenen Wirtschaftszweigen wahrgenommen. Des Weiteren wird im Zusammenhang mit der Pflichtlagerhaltung entsprechend dem Vernehmlassungsergebnis auch am Vollzugsinstrument der Generaleinfuhrbewilligung und damit am Status quo der geltenden Regelung festgehalten (Art. 7 Abs. 3 zweiter Satz).

Verschiedentlich wurde zum Ausdruck gebracht, dass die wirtschaftliche Landesversorgung beziehungsweise der Staat konsequent nur dann zum Einsatz zu gelangen habe, wenn die Privatwirtschaft in der Krisenbewältigung an ihre Grenzen stösst. Das verfassungsmässige Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung solle deshalb jeweils auch explizit im Gesetzestext erwähnt werden. Zudem habe die WL-Organisation auch in der Krisenvorsorge nur in unterstützender Form aktiv zu werden. Bestehende wirtschaftliche Strukturen dürften nicht verändert werden. Diesem Anliegen wird entsprochen, indem das Subsidiaritätsprinzip als allgemeiner Grundsatz in Artikel 3 aufgenommen und bei der Bestimmung zur Anordnung von Vorbereitungsmaßnahmen (Art. 5 Abs. 3) explizit erwähnt wird.

Aufgrund der breit abgestützten Rückmeldungen in der Vernehmlassung wird neu eine Norm zum Schutz von genügend geeignetem Kulturland ins LVG aufgenommen (Art. 28), um im Hinblick auf eine schwere Mangellage eine ausreichende Versorgungsbasis sichern zu können. Auf politischer Ebene gibt es verschiedene Bestrebungen, die Sicherstellung der einheimischen Nahrungsmittelproduktion zu

verbessern. Auch hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung mit der Zustimmung zur Revision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979³ (RPG) deutlich für einen sorgsameren Umgang mit Kulturland ausgesprochen. Die gesetzliche Regelung im revidierten LVG entspricht einem breit abgestützten Bedürfnis. An den raumplanungsrechtlichen Zuständigkeiten ändert der neue Artikel nichts.

Die Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren sind überwiegend positiv ausgefallen. Die Kantone legen insbesondere grossen Wert darauf, dass ihnen im Zusammenhang mit der Gesetzesrevision keine neuen Kosten entstehen. Dies entspricht auch der Absicht des Bundes. Als einzige Auswirkung für die Kantone, welche sich direkt aus der Revision des LVG ergibt, ist die notwendige Anpassung der Rechtsmittelverfahren zu nennen (vgl. Art. 43 und 44).

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

In die Beurteilung, ob Aufgabe und Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen, sind die Bedeutung und der Nutzen der wirtschaftlichen Landesversorgung einzubeziehen. Diese bestehen einerseits darin, Bevölkerung und Wirtschaft im Fall einer schweren Mangellage ganz konkret mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen versorgen zu können und auf diese Weise die wirtschaftliche Normalität möglichst aufrechtzuerhalten und zu gewährleisten. Andererseits können Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung dazu beitragen, die Märkte und die Erwartungen der Marktteilnehmer im Vorfeld einer Krise zu beruhigen. Massnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungssysteme haben gleichzeitig positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz. Krisenresistente Versorgungsprozesse bedeuten, dass die Wirtschaft auch unter erschwerten Bedingungen nicht zum Erliegen kommt und ein versorgungspolitisch stabiles Umfeld bietet.

Die Kosten der wirtschaftlichen Landesversorgung fallen laufend an, während sich ihr Nutzen erst bei einer schweren Mangellage zeigt. Die Hauptkosten sind die direkten, aber relativ tiefen Kosten der WL-Organisation, die sich auf Milizorganisation und Bundesamt verteilen. Detailliertere Angaben zu finanziellen Auswirkungen finden sich unter Ziffer 3.1.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Sicherung der Versorgung eines Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen gehört zu den Kernaufgaben moderner Industriestaaten. In Europa wird das Ziel der Versorgungssicherung in unterschiedlicher Weise angegangen. Priorität genießt bei staatlichen Vorsorgeaktivitäten die Sicherstellung der Erdölversorgung. Aufgrund der starken Abhängigkeit vom fossilen Energieträger wird die Sicherstellung der Versorgung mit Erdöl im Rahmen der Internationalen Energieagentur (IEA) zwischenstaatlich koordiniert. Wie die Vorsorge auf nationaler Ebene ausgestaltet wird, bleibt jedem Staat selber überlassen. Es gibt Modelle, in denen sich Staat und

Wirtschaft die Durchführung und Finanzierung der Vorratshaltung von Erdöl teilen; in anderen Ländern macht der Staat der Wirtschaft zwar Vorgaben, überlässt aber die Lagerhaltung selber den privaten Unternehmen. Notfallpläne und Konzepte zur Bewältigung von Versorgungskrisen befinden sich auf einem hohen Vorbereitungsstand und sind aufgrund der Vorgaben der IEA ähnlich ausgestaltet.

Im Gegensatz zur Erdölversorgung existiert für die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung keine internationale Organisation, welche Standards vorgibt und damit eine gewisse Vereinheitlichung der Vorsorge bewirkt. Deshalb bestehen in diesem Versorgungsbereich grosse nationale Unterschiede. In einigen Ländern sind die für die Landwirtschaft zuständigen Behörden verantwortlich für die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln, andere Länder arbeiten mit staatlich koordinierter Vorratshaltung, und wieder andere Länder betreiben im Rahmen der staatlichen Krisenvorsorge keine Vorratshaltung an Nahrungsmitteln.

Stromversorgungsinfrastrukturen befinden sich in aller Regel in privater Hand. Um die Stromversorgung sicherstellen zu können, müssen aus diesem Grund die zumeist privaten Netzbetreiber und die staatlichen Behörden eng zusammenarbeiten. Es bestehen grosse Unterschiede sowohl in der Art und Weise als auch in der Intensität, mit der die Staaten im Rahmen von Krisenvorsorge und -bewältigung in die Stromwirtschaft eingreifen, und auch die strategischen Schwerpunkte werden unterschiedlich gesetzt. Auf europäischer Ebene befasst sich der Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E, *European Network of Transmission Operators for Electricity*) insbesondere mit der Erarbeitung von Regeln für den Betrieb des Netzes (*Network Codes*). Diese Network Codes zur Standardisierung auf dem Gebiet der Stromversorgung haben nach geltender Rechtslage für die Schweiz unverbindlichen Charakter, solange kein bilaterales Abkommen mit der EU im Energiebereich besteht, in welchem sich die Schweiz zur Übernahme von bestimmten, explizit erwähnten Network Codes verpflichtet. Im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008⁴ (StromVV) sind solche Fachnormen jedoch zu berücksichtigen, bzw. könnten gemäss Artikel 5 Absatz 6 StromVV durch das Bundesamt für Energie (BFE) für verbindlich erklärt werden.

Die EU hat mit dem Dritten Energiebinnenmarktpaket die Rechtsgrundlagen und Instrumente zur Sicherung der Energieversorgung deutlich ausgebaut. Dies zum Beispiel mit der Richtlinie 2005/89/EG⁵ über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen oder der Verordnung (EU) Nr. 994/2010⁶ über Massnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung. In diesem Zusammenhang wurden auch neue Gremien wie die «*Gas Coordination Group*» zur Krisenbewältigung geschaffen.

Zur Sicherstellung der Transportdienstleistungen greifen die Staaten zu unterschiedlichen Massnahmen in der Vorbereitung. Diese reichen von generellen Lenkungs-massnahmen wie der Aufhebung von Nacht- und Wochenendfahrverboten bis zu

⁴ SR 734.71

⁵ Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 22–27.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Massnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 1–22.

gezielten Anordnungen an Transport- und Logistikunternehmen, innerhalb der Logistikkette bestimmte Dienstleistungen zu erbringen. Staat und Wirtschaft arbeiten häufig eng zusammen, um Schutzkonzepte für die kritischen Infrastrukturen unter anderem im Logistikbereich zu entwickeln und auf diese Weise deren Krisenresistenz zu erhöhen. Grundsätzlich geht es darum, die Stabilität der Systeme zu erhöhen, um schwerwiegende Ausfälle der Infrastruktur zu vermeiden. Entsprechende staatliche Instrumente umfassen Massnahmen zur Sensibilisierung der Betreiber privater Infrastrukturen und zur Förderung einer unternehmens- und sektorenübergreifenden Krisenvorsorge.

Häufig werden staatliche Massnahmen zum Schutz kritischer IKT-Infrastrukturen in sicherheitspolitische Konzepte integriert. Soweit sie sich mit dem kontinuierlichen Funktionieren von Infrastrukturen und Prozessen der IKT-abhängigen Wirtschaft befassen, beinhalten sie auch eine volkswirtschaftliche Dimension. Auch in diesem Gebiet suchen die Staaten die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Mögliche Massnahmen umfassen die Analyse von Risiken sowie die Erarbeitung von Szenarien und Empfehlungen, die auf die Durchsetzung betrieblicher Standards zum sicheren und unterbruchfreien Betrieb von IKT-basierten Infrastrukturen fokussieren.

1.6 Umsetzung

Die geltenden Gesetzesbestimmungen sind in verschiedenen Verordnungen präzisiert worden. Mit Inkrafttreten des revidierten Gesetzes wird eine vollständige Überarbeitung der bestehenden Verordnungen nötig werden.

Dabei handelt es sich insbesondere um die folgenden Verordnungen:

- Organisationsverordnung Landesversorgung vom 6. Juli 1983⁷,
- Verordnung vom 2. Juli 2003⁸ über die Vorbereitungsmassnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung,
- Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983⁹,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹⁰ über das Aussonderungs- und das Pfandrecht des Bundes an Pflichtlagern,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹¹ über die Pflichtlagerhaltung von Zucker,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹² über die Pflichtlagerhaltung von Reis zu Speisezwecken,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹³ über die Pflichtlagerhaltung von Speiseölen und Speisefetten sowie ihrer Rohstoffe und Halbfabrikate,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹⁴ über die Pflichtlagerhaltung von Kaffee,

7 SR 531.11

8 SR 531.12

9 SR 531.211

10 SR 531.212

11 SR 531.215.11

12 SR 531.215.12

13 SR 531.215.13

14 SR 531.215.14

- Getreidepflichtlagerverordnung vom 25. April 2001¹⁵,
- Düngerpflichtlagerverordnung vom 4. April 2007¹⁶,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹⁷ über die Pflichtlagerhaltung von Arzneimitteln,
- Verordnung vom 6. Juli 1983¹⁸ über die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen,
- Erdgaspflichtlagerverordnung vom 9. Mai 2003¹⁹,
- Verordnung vom 20. November 1991²⁰ über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen,
- Verordnung vom 10. Dezember 2010²¹ über die Vollzugsorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereiche der Elektrizitätswirtschaft,
- Verordnung vom 4. November 2009²² über den Einsatz und die Aufgaben konzessionierter Transportunternehmen in besonderen und ausserordentlichen Lagen,
- Verordnung vom 14. Juni 2002²³ über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe,
- Verordnung vom 7. Mai 1986²⁴ über die Bundeskriegstransportversicherung.

Kantone und Gemeinden haben keine zusätzlichen Aufgaben oder Kompetenzen zu erwarten. Einzige Ausnahme bilden die Änderungen der Rechtsmittelverfahren, welche in den entsprechenden kantonalen Erlassen zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 43 und 44).

Das revidierte Gesetz sollte grundsätzlich keine wesentlichen Änderungen bezüglich der Verantwortlichkeiten im Vollzug mit sich bringen. Eine Möglichkeit zu gewissen Anpassungen besteht jedoch im Rahmen der in Artikel 58 Absatz 2 erwähnten Delegationskompetenzen.

Die WL-Organisation ist dank Milizsystem breit vernetzt. So arbeitet sie sowohl bei der Vorbereitung auf Krisenfälle als auch im Vollzug von Massnahmen mit Fachleuten in den Kantonen und Gemeinden zusammen und koordiniert die Krisenvorsorge mit entsprechenden Bundesstellen und Branchenverbänden. Beispielsweise erfordern die Vorbereitungsarbeiten sowie auch die Bewältigung einer Strommangellage eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und der Strombranche. Daran beteiligt sind in diesem Fall die WL-Organisation bzw. das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), das BFE, die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom), der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) sowie die nationale Netzgesellschaft Swissgrid. Der Vollzug von Massnahmen kann im Krisenfall an die Branche übertragen werden. Auf dem

15 SR 531.215.17
 16 SR 531.215.25
 17 SR 531.215.31
 18 SR 531.215.41
 19 SR 531.215.42
 20 SR 531.32
 21 SR 531.35
 22 SR 531.40
 23 SR 531.44
 24 SR 531.711

Gebiet der Stromversorgung beauftragte der Bundesrat mit seiner Verordnung vom 10. Dezember 2010²⁵ über die Vollzugsorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereiche der Elektrizitätswirtschaft (VOEW) den VSE mit der Vorbereitung des Vollzugs von Interventionsvorschriften. Zu diesem Zweck hat der VSE seine Mitglieder in seiner eigens dafür gebildeten «Organisation für die Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL)» zusammengefasst. Die Ausrichtung der OSTRAL wird derzeit in organisatorischer Hinsicht vom VSE in Absprache mit der ElCom und dem BFE an die veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere erster Strommarktöffnungsschritt, Gründung nationale Netzgesellschaft Swissgrid) angepasst.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress des geltenden Gesetzes verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Er wird deshalb an die Bestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) angepasst. Dem Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe e aBV entspricht Artikel 102 BV.

Durch die systematische Einordnung von Artikel 102 BV im 7. Abschnitt des 2. Kapitels mit dem Titel «Wirtschaft» wird deutlich, dass die Landesversorgung hauptsächlich der Wirtschaftspolitik zugewiesen ist, auch wenn sie sich teilweise im sicherheitspolitischen Umfeld bewegt.

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Der programmatische erste Artikel nennt den Zweck des Gesetzes, der den modernen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten angepasst worden ist. Ziel der wirtschaftlichen Landesversorgung ist es, durch die Sicherstellung der Verfügbarkeit lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen das wirtschaftliche Leben auch in einer schweren Mangellage aufrechtzuerhalten.

Mit der Gesetzesrevision wurde ausserdem angestrebt, sich von Gedanken und Vokabular des Kalten Krieges zu lösen, die das geltende LVG noch prägten. Folgerichtig wird nun ausschliesslich von wirtschaftlicher Landesversorgung gesprochen und nicht mehr von wirtschaftlicher Landesverteidigung.

Inhaltlich sind im Zweckartikel jedoch keine grundlegenden Änderungen angelegt. Auch wenn beispielsweise die vorsorglichen Massnahmen nicht mehr explizit genannt werden, wurde ihre Bedeutung im revidierten LVG sogar noch gestärkt (vgl. Art. 5).

Art. 2 Begriffe

Im Zusammenhang mit dem Begriff «wirtschaftliche Landesversorgung» von *Buchstabe a* ist vor allem zu betonen, dass die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen grundsätzlich Sache der Privatwirtschaft ist und bleiben soll. Der Bund wird nur subsidiär tätig.

²⁵ SR 531.35

Die schwere Mangellage war schon im geltenden LVG eines von mehreren Kriterien für das Tätigwerden der WL-Organisation. Neu gilt die schwere Mangellage gemäss *Buchstabe b* als einziger Auslöser für Massnahmen der WL der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die im geltenden Gesetz bestehende Unterscheidung zwischen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung und solchen bei schweren Mangellagen hat sich in systematischer Hinsicht als nicht sachgerecht erwiesen. Für gleichartige Massnahmen wird einmal auf die Ursache – Krieg oder Machtpolitik – und das andere Mal auf die Auswirkungen – wirtschaftliche Mangellage – abgestellt. Bei den Massnahmen des Bundes zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung wird deshalb nur noch auf die möglichen Auswirkungen einer Störung abgestellt. Die Ursache, die zu einer schweren Mangellage führt, bleibt dabei unerheblich.

Der Interventionszeitpunkt kann im Vergleich zum geltenden LVG vorgezogen werden, da nicht nur eingetretene Störungen, sondern auch schon erhebliche Gefährdungen der wirtschaftlichen Landesversorgung Interventionen der WL-Organisation auslösen können. Von einer schweren Mangellage kann nur gesprochen werden, wenn Versorgungsengpässe das ganze Land oder grosse Teile davon betreffen. Versorgungsprobleme in einem begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen fallen grundsätzlich nicht darunter, ausser sie seien von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Ebenso wenig ist ein blosser Preisanstieg ein hinreichendes Indiz für eine Mangellage. Hingegen spielt die Marktstruktur für die Beurteilung einer Mangellage eine wichtige Rolle, da eine Versorgungsleistung an Bedeutung gewinnt, je weniger Anbieter sich den Markt für ein lebenswichtiges Gut oder eine lebenswichtige Dienstleistung teilen. Entscheidend ist, ob für solche Güter oder Dienstleistungen Substitutionsmöglichkeiten bestehen oder nicht. Die Bestimmung der Lebenswichtigkeit von Versorgungsleistungen ist eine politische Frage und entscheidet sich letztlich daran, was Staat und Wirtschaft zu leisten bereit und in der Lage sind. Auch die Beurteilung, ob eine schwere Mangellage vorliegt und deshalb Interventionsmassnahmen anzuordnen sind, ist letztlich ein nach den konkreten Umständen zu treffender Ermessensentscheid des Bundesrates.

Der Begriff der «Fachbereiche» gemäss *Buchstabe c* ist mit der Milizorganisation der WL-Organisation in Verbindung zu bringen. Im Milizsystem wirken Fachleute aus der Privatwirtschaft und der Verwaltung freiwillig mit bei der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Die Fachbereiche sind in Stabs- und Dienststellen sowie Abteilungen, Sektionen und Gruppen gegliedert. Der Bundesrat bestimmt die Fachbereiche. Zur Grundversorgung gehören die Fachbereiche Ernährung, Energie und Heilmittel, zur Infrastruktur die Fachbereiche Transporte, Industrie und IKT. Die Fachbereiche unterhalten ständige Geschäftsstellen, die mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BWL besetzt sind.

«Inverkehrbringen» gemäss *Buchstabe d* wird ausschliesslich für Pflichtlagergüter, also für lebenswichtige Güter, verwendet. Die Entgeltlichkeit oder Unentgeltlichkeit der Überlassung ist in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht von Bedeutung.

Art. 3 Grundsätze

Dieser Artikel formuliert den für die Landesversorgung zentralen Grundsatz der Subsidiarität aus. Subsidiarität bedeutet, dass der Staat nur in die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen eingreifen darf, wenn die Marktkräfte dazu selber nicht mehr in der Lage sind. Auch dann tritt der Staat

jedoch nicht an die Stelle der Wirtschaft, sondern schafft nur die Voraussetzungen dafür, dass die Wirtschaft ihre Versorgungsaufgabe so schnell wie möglich wieder selbst wahrnehmen kann.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass dieses Verständnis des Subsidiaritätsprinzips nicht von allen geteilt wird und dass insbesondere Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft sich eine stärkere Einbindung des Bundes in die Verantwortung wünschen. Grundsätzlich ist es jedoch Aufgabe der Wirtschaft, die Versorgung des Landes über den Markt sicherzustellen. Die WL-Organisation kommt erst bei Versorgungsstörungen zum Einsatz, denen die Wirtschaft nicht mehr selbst zu begegnen vermag. Auch in einem Krisenfall soll aber primär nicht der Staat, sondern die Wirtschaft die Versorgungsfunktion wahrnehmen. Dies ist zunächst einmal Ausdruck der liberalen Wirtschaftsordnung der Schweiz. Es sind aber vor allem praktische und ökonomische Gründe, die für dieses Prinzip sprechen. Wollte der Staat diese Funktion selber übernehmen, müsste er dafür kostspielige Parallelstrukturen aufbauen, die nur selten gebraucht würden und die im Krisenfall kaum eingesetzt wären. Kämen sie zum Einsatz, könnten sie nur mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand in Gang gesetzt werden. Vor dem Hintergrund beschleunigter Wirtschaftsabläufe wäre aber weder das rechtzeitige Funktionieren noch der Erfolg eines solchen Systems gewährleistet.

Art. 4 Lebenswichtige Güter und Dienstleistungen

Lebenswichtige Güter und Dienstleistungen spielen bei der Überwindung schwerer Mangellagen und damit für die Versorgung des Landes eine wichtige Rolle. Sie dienen der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen. Für die moderne globalisierte Wirtschaft sind indes nicht nur Produkte lebenswichtig sondern auch die zu ihrer Herstellung notwendigen Ressourcen wie Produktions- und Verteilungssysteme sowie Dienstleistungen. Was im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung als lebenswichtig gilt, wird durch den Bundesrat bestimmt.

Momentan regeln Verordnungen die obligatorische Pflichtlagerhaltung folgender als lebenswichtig eingestufte Gütergruppen: Lebens- und Futtermittel, Düngemittel, Arzneimittel sowie Treib- und Brennstoffe (vgl. Punkt 1.6). Die Aufzählung der lebenswichtigen Güter in *Absatz 2* ist nicht abschliessend. Es ist nicht wünschenswert, wie es verschiedentlich in der Vernehmlassung angeregt wurde, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen im Gesetz in einem Katalog abschliessend aufzuzählen: Ein Gesetz muss begrifflich und thematisch so weit gefasst sein, dass es auf Jahre hinaus wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklungen zu erfassen vermag und Anpassungen oder Änderungen auf Gesetzesstufe vermieden werden können. Aus diesen Gründen wurde auf die Aufnahme spezifischer Güter wie Saatgut oder Setzlingen in den Katalog verzichtet. Diese Regelungsdichte wird erst auf Verordnungsstufe erreicht.

Trinkwasser ist unbestritten ein lebenswichtiges Gut. Gesetzessystematisch gilt es als einheimische Ressource, ist aber kein Pflichtlagergut. Eine Unterscheidung von Trink- und Brauchwasser ist nicht vorgesehen.²⁶

Die Bedeutung der Dienstleistungen für die wirtschaftliche Landesversorgung ist immens. Dienstleistungen auf dem Gebiet der Transporte und der Logistik, der Informationstechnologie und der Telekommunikation sind als bedeutungsvolle

²⁶ Zum Trinkwasser vgl. die Erläuterungen zu Artikel 28.

Querschnittsfunktionen zu betrachten. Ebenfalls nahezu unverzichtbar ist eine kontinuierliche Stromversorgung. Diese Dienstleistungen sind nicht auf einen spezifischen Sektor begrenzt, sondern betreffen übergreifende Unternehmensbereiche. Beispielsweise sind IKT, elektrischer Strom und auch die Einsatzfähigkeit von bedarfsgerecht ausgebildeten Arbeitskräften unverzichtbar für das reibungslose Funktionieren vieler Prozesse. Aus diesem Grund haben Dienstleistungen in *Absatz 3* einen eigenen nicht abschliessenden Katalog.

Der Begriff «Zahlungsverkehr», der neu in *Absatz 3 Buchstabe d* aufgenommen worden ist, betrifft den Zahlungsverkehr mit den Endkundinnen und Endkunden, also insbesondere mit der Bevölkerung und den Unternehmen. Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung sind hier nur subsidiär zu den Bankdienstleistern (z. B. auf dem Gebiet der IKT und Stromversorgung) denkbar. Der Interbankenverkehr, für den nach Artikel 5 Absatz 2 des Nationalbankengesetzes vom 3. Oktober 2003²⁷ die Schweizerische Nationalbank zuständig ist, wird hingegen hiermit explizit ausgeschlossen.

Neben der Lagerhaltung gilt auch die Speicherung als lebenswichtige Dienstleistung (Abs. 3 Bst. e). Gemeint ist damit insbesondere die Speicherung von Energie, wie z. B. von Gas oder Strom – soweit dies technisch überhaupt möglich ist.

2. Kapitel: Vorbereitungsmassnahmen

Ohne Vorbereitung lässt sich eine schwere Mangellage nicht angemessen oder nicht rechtzeitig überwinden. Ein gewisses Mass an Vorbereitung ist also unerlässlich. Gleichzeitig stellt sich im Zusammenhang mit dem Gebot der Subsidiarität staatlichen Handelns die Frage nach dem vertretbaren Aufwand, der betrieben werden darf. Vorbereitungsmassnahmen müssen sich auf ein Minimum beschränken und gezielt und flexibel einsetzbar sein. Sie können materieller, formeller oder organisatorischer Art sein und haben den politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten von Staat und Wirtschaft Rechnung zu tragen.

Zu den Vorbereitungsmassnahmen gehören Beobachtung sowie Analyse der Versorgungssituation und der Marktverhältnisse durch Erhebung von Daten, Ausarbeitung von Massnahmen zur wirtschaftlichen Intervention oder zur Sicherstellung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und Information der Öffentlichkeit. Ein Beispiel für die herausragende Bedeutung von Vorbereitungsmassnahmen ist die Vorratshaltung, der im 2. Kapitel des Gesetzes ein breites Feld eingeräumt wird. Vorbereitungsmassnahmen betreffen aber im Sinne des Begriffs der wirtschaftlichen Landesversorgung nicht nur die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern, sondern umfassen auch erforderliche Massnahmen auf dem Gebiet der lebenswichtigen Dienstleistungen.

Art. 5 Auftrag

Gemäss *Absatz 1* erteilt der Bundesrat den Fachbereichen den Auftrag, Vorbereitungsmassnahmen zu treffen, um einerseits in einer drohenden oder bereits eingetretenen Mangellage ein zeitgerechtes Handeln zu ermöglichen und andererseits die Funktionsfähigkeit kritischer Infrastrukturen und wichtiger Betriebe, die an der

²⁷ SR 951.11

Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen teilhaben, sicherzustellen.

Ein wichtiges Ziel der Revision besteht darin, die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Versorgungsinfrastrukturen zu erhöhen. Die WL-Organisation möchte sich künftig vermehrt darauf konzentrieren, bereits in Zeiten ungestörter Versorgung einen Beitrag zur Widerstandsfähigkeit der Infrastrukturen zu leisten. Resilienz ist die Fähigkeit eines Systems, intern oder extern verursachten Störungen zu widerstehen und die Funktionsfähigkeit möglichst zu erhalten bzw. rasch wieder zu erlangen. Damit wird auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung versucht, den Eintritt einer schweren Mangellage möglichst zu verhindern bzw. ihren Eintrittszeitpunkt hinauszuschieben, das Schadensausmass zu minimieren und die Wiederherstellung der Normalsituation zu beschleunigen. Dies gilt insbesondere für Telekommunikation, Logistik oder Stromversorgung. Betreiber solcher Infrastrukturen, welche mit ihren Dienstleistungen massgebend zur sicheren Versorgung des Landes beitragen, sollten bereits heute dafür sorgen, dass sie auch in einer Krise handlungsfähig bleiben.

Vorbereitungsmassnahmen lassen sich hinsichtlich Art, Umfang und Intensität sehr unterschiedlich ausgestalten. Mit Aufrufen und Empfehlungen wie Appellen zur Anlegung von Haushalt- und Betriebsvorräten, die sich an die Bevölkerung oder an die Wirtschaft richten, wird das Risikobewusstsein für mögliche Versorgungskrisen geweckt. Gleichzeitig werden die Unternehmen dazu angeregt, bestimmte Vorkehrungen zu treffen. Dabei geht es beispielsweise um Empfehlungen bezüglich der Aufrechterhaltung geeigneter Reservekapazitäten (Minimal Operating Requirements MOR). Eine besondere Erwähnung im Gesetz erübrigt sich, da es zu derartigen Aufrufen oder Empfehlungen keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf.

Mit *Absatz 2* schafft der Gesetzgeber neu die Voraussetzung, versorgungsrelevante Unternehmen zu entsprechenden Vorkehrungen verpflichten zu können, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft nicht ausreichen. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit besonders kritischer Produktions- und Verarbeitungsprozesse (u. a. Medikamente, Lebensmittel) sowie der Lager- und Distributionssysteme (z. B. Kühlhäuser). In Frage kommen können auch Massnahmen zur Sicherstellung von Produktionsmitteln sowie wichtiger betrieblicher Einrichtungen (z. B. EDV-Anlagen, Telefonnetze). Von besonderer Bedeutung sind geeignete technische Vorkehrungen, um Unterbrüche in der Stromversorgung zu vermeiden (z. B. Notstromanlagen). Nicht vorgesehen sind demgegenüber strukturelle Massnahmen wie etwa eine Verpflichtung von Kraftwerken, eine Vorratshaltung von Energiereserven zur Stromproduktion vorzusehen. Weitere Beispiele für Vorbereitungsmassnahmen sind die Anlegung von Mindestvorräten oder die Sicherstellung ausreichender Transportkapazitäten. Auf dem Gebiet der Logistik zielen mögliche Anordnungen des Bundes dabei weniger auf einzelne Eisenbahn- oder Strassenverkehrsunternehmen, sondern in erster Linie auf die zentralen Abläufe und Infrastrukturen wie Güterumschlagterminals, Verkehrsleitsysteme oder Netzinfrastrukturen.

Werden Vorbereitungsmassnahmen verbindlich angeordnet, so ist darauf zu achten, dass negative Auswirkungen auf die Marktordnung vermieden werden können. Unter Berücksichtigung möglicher Marktverzerrungen ist jeweils sorgfältig abzuwägen, ob einzelne systemrelevante Betriebe (v. a. marktbeherrschende Unternehmen) oder sämtliche Unternehmen eines Wirtschaftszweigs verpflichtet werden, bestimmte Vorbereitungsmassnahmen zu treffen. Als systemrelevant bezeichnet man im

Allgemeinen Betriebe, deren wirtschaftliche Leistungen für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen unverzichtbar sind, und andere Marktteilnehmer diese Leistungen nicht innerhalb einer Frist ersetzen können, die für die Volkswirtschaft tragbar ist

Vorbereitungsmassnahmen sind nicht auf eine im Voraus bestimmte Dauer beschränkt. Insbesondere verbindliche Anordnungen kommen aber in mehrerer Hinsicht nur subsidiär zur Anwendung. In erster Linie gelangen freiwillige Massnahmen der Wirtschaft zur Stärkung des Kontinuitäts- und Krisenmanagements zum Tragen. Massnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit sind einerseits möglichst unter Einbindung der betroffenen Akteure zu erarbeiten sowie mit den relevanten Institutionen des Bundes zu koordinieren. Andererseits sind sie auf bereits bestehende Instrumente des Bundes und der Wirtschaft abzustützen. Die geltenden Zuständigkeitsregelungen in anderen Rechtsbereichen bleiben unberührt. Bereits bestehende Aufgaben und Tätigkeiten anderer Regulierungs- und Aufsichtsbehörden des Bundes gehen allfälligen Vorbereitungsmassnahmen der WL-Organisation stets vor. Zu berücksichtigen sind dabei etwa die Zuständigkeitsbereiche des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Gebiete der Stromversorgung oder der IKT werden durch das BFE, die ElCom oder das Bundesamt für Kommunikation abgedeckt.

Art. 6 Branchenvereinbarungen

Seit einiger Zeit haben sich in einzelnen Wirtschaftszweigen Firmen zur Sicherung ihrer lebenswichtigen Versorgungsleistungen in Krisenfällen freiwillig zusammengeschlossen. Solche privaten Initiativen werden von Seiten des Bundes begrüsst. Ihnen ist grundsätzlich der Vorzug vor staatlich angeordneten Massnahmen zu geben. Solchen Vereinbarungen haften jedoch auch Schwächen an: So kann niemand gezwungen werden, sich an einer solchen Vereinbarung zu beteiligen, weshalb die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besteht. Zudem gestaltet sich in einer Krise die rasche Durchsetzbarkeit beschlossener Massnahmen gegenüber nicht mitwirkenden Partnern mit den Mitteln des Privatrechts schwierig. Mit dem neu geschaffenen *Artikel 6* erhalten Private die Möglichkeit, eine solche Vereinbarung durch den Bundesrat für allgemeinverbindlich erklären zu lassen und auf diese Weise auch Aussenstehende zu verpflichten.

Branchenvereinbarungen werden grundsätzlich zwischen Unternehmen und ohne Beteiligung der WL-Organisation (oder anderer Bundesstellen) abgeschlossen. Die WL-Organisation kann zwar koordinierend und unterstützend mitwirken, die Vereinbarung wird aber von der betreffenden Wirtschaftsbranche initiiert und abgeschlossen. Die Unterzeichner verpflichten sich im Rahmen der Selbsthilfe zur Einhaltung von (Branchen-)Standards oder zur Umsetzung von Massnahmen im Hinblick auf einen Krisenfall.

Branchenvereinbarungen können beispielsweise die gemeinsame Anschaffung von Ausrüstung, die gegenseitige Zurverfügungstellung von Infrastrukturen im Krisenfall oder den Aufbau eines gemeinsamen Krisenstabs betreffen. Die Massnahmen müssen für die jeweiligen Unternehmen oder Branchen zweckmässig und sinnvoll sein.

Branchenvereinbarungen tragen im Sinn der Subsidiarität staatlichen Handelns dazu bei, den Interventionszeitpunkt in einer Krise nach hinten zu verschieben, da die Unternehmen ihre Versorgungsfunktion länger selber wahrnehmen können. Für die

Unternehmen sind die Vereinbarungen flexible und praxistaugliche Lösungen, welche den Handlungsdruck im Ereignisfall verringern und die Anzahl staatlicher Regulierungen insbesondere im Nachgang zu Ereignissen reduzieren. Für die Unternehmen liegt damit ein Anreiz zum freiwilligen Abschluss einer Vereinbarung vor.

Der Gefahr, Strukturpolitik zu betreiben, wird mittels der Kriterien der *Buchstaben a–d*, welche kumulativ erfüllt sein müssen, begegnet. In der Vernehmlassung wurde insbesondere *Buchstabe d* hinterfragt. Das Kriterium des gesamtwirtschaftlichen Nutzens soll ebenso wie die anderen Kriterien der *Buchstaben a–c* sicherstellen, dass nur Vereinbarungen für allgemeinverbindlich erklärt werden, welche bezüglich ihres Gegenstands und ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Landesversorgung unverzichtbar sind.

2. Abschnitt: Vorratshaltung

Die Vorratshaltung gehört seit den Anfängen zur wirtschaftlichen Landesversorgung und ist eine der wichtigsten Säulen der Institution: Ist es aufgrund eines Krisenereignisses nicht mehr möglich, die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern über den Markt zu befriedigen, werden bei Bedarf die an Lager gehaltenen Vorräte lebenswichtiger Güter freigegeben. Zur Vorratshaltung verpflichtet sind Unternehmen, welche die lebenswichtigen Waren produzieren oder damit handeln. Auf diese Weise sind die Waren im Verteilnetz eingebettet und können bei Bedarf rasch auf den Markt gebracht werden.

Pflichtlager sind das bekannteste und wichtigste Instrument der Vorratshaltung. Ihre ursprüngliche Ausgestaltung datiert in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und wurde laufend den gewandelten wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Anforderungen angepasst. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die Pflichtlager erheblich reduziert. Das System der Pflichtlagerhaltung hat sich weitgehend bewährt und soll deshalb keine grundsätzlichen Änderungen erfahren. Die Struktur des Gesetzes im Abschnitt über die Vorratshaltung soll im Vergleich zur geltenden Regelung jedoch gestrafft werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde mehrfach angeregt, vom als veraltet empfundenen Begriff der «Pflichtlagerhaltung» zum moderneren Ausdruck «strategische Lagerhaltung» zu wechseln. Selbstverständlich handelt es sich bei der Pflichtlagerhaltung um eine strategische Lagerhaltung. Sie hat die Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung in schweren Mangellagen zum Ziel. Dieses Beispiel zeigt, dass «strategische Lagerhaltung» eine funktionale Bezeichnung ist. Sie kann in verschiedenen Kontexten verwendet werden, während «Pflichtlager» ein Begriff ist, welcher historisch mit der wirtschaftlichen Landesversorgung eng verbunden und im Bewusstsein der Bevölkerung tief verwurzelt ist. Aus diesem Grund würde eine Umbenennung keinen Mehrwert generieren.

Art. 7 Grundsätze

Die Vorratshaltung fokussiert auf lebenswichtige versorgungskritische Güter. Der Bundesrat hat gemäss *Absatz 1* die Kompetenz, diese Güter der Vorratshaltung zu unterstellen. Eine solche obligatorische Vorratshaltung lebenswichtiger Güter soll weiterhin als Pflichtlagerhaltung bezeichnet werden. Momentan werden Pflichtlager an Getreide, Nahrungs- und Futtermitteln, Dünger, Arzneimitteln sowie flüssigen Treib- und Brennstoffen gehalten.

Grundlage der Pflichtlagerhaltung bildet der in *Absatz 2* erwähnte Vertrag, der sogenannte Pflichtlagervertrag.

Absatz 3, wonach das BWL den Vertragsabschluss auch verfügen kann, verdeutlicht das hoheitliche Verhältnis zwischen Bund und Privaten und ist gleichzeitig ein Hinweis auf den Verfahrensweg.

An Pflichtlager zu legende Güter kann nur einführen, wer sich verpflichtet, mit dem Bund einen Pflichtlagervertrag abzuschließen und einen bestimmten Anteil seiner Einfuhren an Lager zu legen. Die Generaleinfuhrbewilligung (GEB) ist ein Instrument zur administrativen Erfassung der Lagerpflichtigen und der Sicherung der Garantiefondsbeiträge. Sie wird diskriminierungsfrei allen erteilt, die sich im Gegenzug dazu verpflichten, die Regeln der Pflichtlagerhaltung zu befolgen.

In der Praxis ist das Einholen der Bewilligung ein einfacher administrativer Akt. Sie wird allen Interessierten kostenlos erteilt, welche die damit verbundenen Pflichten akzeptieren. Wer seinen Verpflichtungen gegenüber der Bewilligungsstelle nicht nachkommt, muss mit dem Entzug der GEB rechnen. Die GEB wird produktespezifisch auf Verordnungsstufe vorgeschrieben.

Art. 8 Pflicht zum Vertragsabschluss

Eine Pflicht zum Vertragsabschluss trifft diejenigen, die lebenswichtige Güter einführen, herstellen, verarbeiten oder zum ersten Mal in Verkehr bringen.

Im Rahmen der obligatorischen Pflichtlagerhaltung haben die betroffenen Wirtschaftszweige die Möglichkeit, privatrechtliche Pflichtlagerorganisationen zu gründen. Diese können auf der Grundlage des LVG sogenannte Garantiefonds einrichten (vgl. Erläuterungen zu Art. 16).

Bezüglich der Lagerpflicht wurde im Jahr 2001 mit der Teilrevision des LVG neben dem GEB-System auch das System des ersten Inverkehrbringens eingeführt.²⁸ Es ermöglicht, die Erfassung der Lagerpflicht auch ohne Grenzanbindung und GEB. Ziel dieser Revision war unter anderem die teilweise Aufhebung der schon damals häufig als Handelshemmnis bezeichneten GEB sowie gleichzeitig die Vermeidung der einseitigen Erhebung von Garantiefondsbeiträgen auf Einfuhren und die finanzielle Gleichbehandlung von Importen und Inlandproduktion. Bei einigen Branchen, etwa bei den Arznei- und Düngemitteln, wurde das System des ersten Inverkehrbringens eingeführt. Interessensvertreter der Land- und Ernährungswirtschaft lehnen jedoch ab, dass bei einem Systemwechsel Garantiefondsbeiträge zur Deckung der Lagerhaltungskosten auch auf der inländischen Produktion erhoben werden müssen. Im Gegenzug gilt es zu bedenken, dass importierte verarbeitete Produkte (z. B. Teigwaren) sich einer Erfassung in beiden Kategorien entziehen.²⁹

Mit der vorliegenden Regelung wird weiterhin am heute weitgehend problemlos funktionierenden dualen System und an einer je nach Branche unterschiedlich wählbaren Lösung festgehalten. Der Kreis der Lagerpflichtigen wird wie nach geltendem Recht produktespezifisch durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt. Erstinverkehrbringer und Importeure von Kleinmengen können von dieser Verpflichtung weiterhin ausgenommen bzw. von der Pflicht zur Haltung von Vorräten befreit werden.

²⁸ AS 2001 1439; BBl 1999 9261, hier 9278

²⁹ Zur Finanzierung der Vorratshaltung vgl. die Erläuterungen zu Artikel 20.

Art. 9 Bedarfsdeckung, Mengen und Qualität

Der Bundesrat bestimmt die lebenswichtigen Güter, welche an Vorrat gehalten werden müssen. Die Überprüfung der Bedarfsdeckung der an Pflichtlager gehaltenen Produkte und die Vorgabe des Sortimentes sind ständige Aufgaben der WL-Organisation. Der Bund arbeitet mit den betroffenen Wirtschaftszweigen Vorschläge aus.

Das WBF legt aufgrund der Lagebeurteilung die Bedarfsdeckung oder die Menge und die Qualität der Vorräte für die betreffenden Güter fest. Als Bedarfsdeckung gilt die Zeitspanne, während der ein Pflichtlager den durchschnittlichen Inlandverbrauch abdecken soll. Ist der Durchschnittsverbrauch als Messgrösse zur Bestimmung der Bedarfsdeckung nicht geeignet – zum Beispiel bei Heilmitteln zur Pandemiebekämpfung –, definiert das WBF die Mengen.

Aufgrund der sich regelmässig ändernden sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Lage führen die Fachbereiche der WL-Organisation in Zusammenarbeit mit den Pflichtlagerorganisationen Marktbeobachtungen durch. Diese dienen als Steuerungsinstrument zur Beurteilung, ob Anpassungen von bestehenden Pflichtlagerwaren und -mengen (Sortimentsanpassung, Aufbau, Abbau) notwendig sind, oder ob ein Produkt neu der Lagerhaltungspflicht zu unterstellen ist. Dabei stehen Analysen betreffend die Lebenswichtigkeit, Substitutionsmöglichkeiten, Versorgungsstrukturen und -risiken eines bestimmten Gutes sowie die Prüfung der Effizienz der Pflichtlagerhaltung im Vordergrund der Beurteilung.

Art. 10 Pflichtlagervertrag

Vertragspartner bei den Pflichtlagerverträgen sind das BWL sowie der Pflichtlagerhalter. Artikel 10 bestimmt unter anderem wesentliche Vertragsinhalte wie Art und Menge der Güter, Lagerung, Lagerort, Finanzierung und Versicherung sowie Deckung der Lagerkosten. Weiter sind auch eine allfällige Übertragung der Lagerpflicht an Dritte (Art. 11 Abs. 2), eine allfällige Verpflichtung zur Beteiligung an der Äufnung des Garantiefonds (Art. 16) sowie eine allfällige Konventionalstrafe (Art. 41) zwingende Bestandteile des Vertrags. Die Unternehmen sind dafür verantwortlich, dass die Waren regelmässig ausgetauscht werden und stets in handelsüblicher Qualität vorhanden sind.

Beim Pflichtlagervertrag handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, also eine Vereinbarung zwischen Behörde und Privaten in Gebieten, welche nach öffentlichem Recht geregelt sind. Lehre und Rechtsprechung anerkennen öffentlich-rechtliche Verträge als Form des Verwaltungshandelns, sofern das Gesetz sie nicht ausdrücklich verbietet.³⁰ Verträge über die Vorratshaltung werden nach privatrechtlichen Grundsätzen geschlossen, wobei das öffentliche Recht die Vorgaben dazu macht. Da die Behörde gegenüber den Privaten weiterhin eine hoheitliche Stellung einnimmt, kann aus rechtsdogmatischen Gründen erwogen werden, ob die verwaltungsrechtliche Verfügung geeigneter wäre, ein Pflichtlagerverhältnis zu regeln. Weil aber im Pflichtlagervertrag bezüglich der wesentlichen Inhalte ein gewisser Ermessens- bzw. Verhandlungsspielraum besteht, sollte die Vertragsform beibehalten werden. Ausserdem hat sich der Pflichtlagervertrag als Instrument bewährt.

³⁰ Vgl. BGE 105 Ia 209

Art. 11 Pflichtlager

Wer sich vertraglich zur Vorratshaltung verpflichtet hat, muss gemäss *Absatz 1* ein Lager anlegen.

Als geeignete Dritte gemäss *Absatz 2* kommen vor allem gewerbliche Lagerhalter, Lagergemeinschaften oder andere Pflichtlagerhalter in Frage, die die Lager besonders kostengünstig betreiben können. Lässt das lagerpflichtige Unternehmen einen Teil seiner Lagerpflicht durch einen geeigneten Dritten erfüllen, handelt es sich um eine sogenannte stellvertretende Pflichtlagerhaltung. Bei der gemeinsamen Pflichtlagerhaltung übergibt die Branche einen Teil der Pflichtlagermenge einem gemeinsamen Lagerhalter. In diesen Fällen schliesst das BWL mit dem stellvertretenden oder gemeinsamen Lagerhalter jeweils einen separaten Pflichtlagervertrag ab.

Nach dem Kalten Krieg wurden Pflichtlager abgebaut und viel Lagerraum aufgegeben. Sollte dereinst aufgrund einer neuen Risikobeurteilung ein Wiederaufbau von Lager- oder Tankraum nötig werden, könnte es sich als schwierig erweisen, auf gutlichem Weg genügend Kapazitäten zu erreichen. Für diese Fälle soll gemäss *Absatz 3* dem WBF das Enteignungsrecht zugestanden werden.

Art. 12 Eigentum an Pflichtlagern

Pflichtlagerwaren müssen aus zwei Gründen stets im uneingeschränkten Eigentum des Pflichtlagerhalters sein: Im Fall einer wirtschaftlichen Intervention muss die WL-Organisation jederzeit über die Ware verfügen können, ohne sich zuvor mit sachenrechtlichen Ansprüchen Dritter auseinandersetzen zu müssen. Ausserdem ist die Eigentumsfrage für das gesetzliche Aussonderungs- und Pfandrecht (*Art. 23* und *24*) von Bedeutung: Dingliche oder obligatorische Rechte Dritter könnten die Stellung des Bundes als Garant von Pflichtlagerdarlehen im Fall einer Insolvenz des Pflichtlagerhalters gefährden.

Art. 13 Veränderung und Aufhebung von Pflichtlagern

Pflichtlagerhalter müssen Darlehen, welche der Bund garantiert hat, vor einer teilweisen oder vollständigen Auflösung des Pflichtlagers anteilmässig oder vollumfänglich zurückzahlen. Ebenso müssen Rückforderungen der Garantiefonds für ausbezahlte Beträge zur Amortisation vor der Auflösung beglichen werden. Vorbehalten bleibt die Freigabe von Pflichtlagern nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe f, so dass Eigentümer im Fall einer wirtschaftlichen Intervention ihre freigegebene Pflichtlagerware dem Markt zuführen können, wenn diese dringend gebraucht wird. Einige Pflichtlagerhalter verfügen nicht über die nötige Liquidität, um die Forderungen im Fall einer Veränderung oder Aufhebung der Lager sofort beglichen zu können; es ist festgestellt worden, dass Pflichtlagerfirmen in ihren Bilanzen meist keine entsprechenden Rückstellungen vorgenommen haben. *Absatz 3* sieht deshalb vor, dass der Pflichtlagerhalter in einem solchen Fall dem Bund eine angemessene Sicherheit leisten kann, so dass die Ware Zug um Zug veräussert und die Forderungen sukzessive aus den Teilerlösen beglichen werden können. Auf diese Weise lässt sich eine Warenblockade vermeiden.

Art. 14 Ergänzende Pflichtlagerhaltung

Für lebenswichtige Güter, die der Bundesrat nicht der Vorratshaltung unterstellt hat, können Unternehmen mit dem BWL eine ergänzende Pflichtlagerhaltung vereinbaren. Konkret erfolgt ein Vertragsschluss im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem BWL und Unternehmen der Privatwirtschaft oder Unternehmen der öffentlichen Hand.

Das Instrument der ergänzenden Pflichtlagerhaltung kommt zum Einsatz, wenn es sich beispielsweise um lebenswichtige Waren handelt, die nur von wenigen Marktteilnehmern angeboten werden. Dazu gehören unter anderem Rohstoffe für die Hefeproduktion, Kunststoffgranulate für die Verpackungsindustrie und Medizinprodukte. Im Falle von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen gegen schwere Mangellagen, z. B. bei Verwendungsvorschriften gemäss Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe a, können die an der ergänzenden Pflichtlagerhaltung beteiligten Unternehmen mindestens die Hälfte ihrer Vorräte für den eigenen Bedarf oder zur Belieferung ihrer Kundschaft verwenden. Bei Pflichtlagern an Waren, die der Bundesrat gemäss Artikel 7 Absatz 1 der Vorratshaltung unterstellt hat, können im Rahmen von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen Verwendungsvorschriften, soweit erforderlich, auf die gesamte Menge der Vorräte angewendet werden.

Mindest- und Haushaltvorräte fallen nicht unter diesen Artikel. Gestützt auf Artikel 5 Absatz 3 kann der Bundesrat jedoch Unternehmen von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Landesversorgung verpflichten, Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferprozesse zu treffen. Demnach kann Betrieben, die an der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern mitwirken, auch die Haltung von Mindestvorräten vorgeschrieben werden. Haushaltvorräte als Notvorrat privater Haushaltungen können mittels Empfehlungen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit gefördert werden (Art. 55 Abs. 5).

Art. 15 Lagerhaltung des Bundes

Der Bund legt nur ausnahmsweise eigene Vorräte an, wenn die Wirtschaft dazu nicht in der Lage ist. Die Lagerhaltung des Bundes bleibt folglich gegenüber anderen Formen der Vorratshaltung subsidiär.

Zu unterscheiden sind die Pflichtlagerhaltung nach dem LVG und die Vorratshaltung der Armee gemäss Artikel 108 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995³¹. Die Armee ist für Bemessung, Vorratshaltung und Einlagerung der entsprechenden Güter selber verantwortlich.

Art. 16 Bildung von Garantiefonds

Bei der obligatorischen Pflichtlagerhaltung haben verschiedene Branchen zur Deckung der Lagerkosten und zum Schutz vor Preisrisiken Garantiefonds gebildet. Garantiefonds werden von den privaten Selbsthilfeorganisationen der jeweiligen Branche verwaltet. Die Selbsthilfeorganisationen sind privatrechtliche Körperschaften, welche im Rahmen der obligatorischen Pflichtlagerhaltung in erster Linie private Zwecke verfolgen. Die heute bestehenden Organisationen haben die Rechtsform eines Vereins oder einer Genossenschaft. Aktuell gibt es vier Pflichtlagerorganisationen: die Agricura für Dünger, die Carbura für Mineralölprodukte, die Helvecura

31 SR 510.10

für Heilmittel und die Réservevuisse für Getreide, Nahrungs- und Futtermittel. Die Garantiefonds verwaltenden Organisationen legen in ihren Statuten fest, nach welchen allgemeinen Grundsätzen Beiträge erhoben und für die Pflichtlagerhaltung verwendet werden.

Mit Mitteln der Garantiefonds werden die lagerpflichtigen Unternehmen für die Aufwendungen entschädigt, welche ihnen aus der Pflichtlagerhaltung entstehen. Dazu gehören Kapitalkosten, Lagermiete, Versicherungen, Transporte, Verwaltung und Güterumschlag. Zur Minderung der Preisrisiken werden aus den Garantiefonds häufig Beträge zur Amortisation der Pflichtlagerwaren an die Lagerhalter ausbezahlt, die bei Auflösung der Pflichtlager gemäss den Bestimmungen der Pflichtlagerorganisationen wieder zurückzuerstatten sind.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen sich grundsätzlich alle Lagerpflichtigen am Garantiefonds ihrer Branche beteiligen indem sie auf den importierten oder in Verkehr gebrachten Pflichtlagerprodukten Beiträge leisten. Der Bund sorgt in Durchbrechung zivilrechtlicher Grundsätze mit der öffentlich-rechtlichen Lagerpflicht sowie der daraus folgenden vertraglichen Verpflichtung zur Mitgliedschaft bei einer Pflichtlagerorganisation dafür, dass sich jeder Lagerpflichtige am Garantiefonds beteiligen muss. Ausgenommen davon sind insbesondere Importeure oder Erstinverkehrbringer, die eine vorgesehene jährliche Minimalmenge nicht überschreiten.

Hierbei handelt es sich um eine Zwangsmitgliedschaft, welche Grundrechte wie die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 Abs. 3 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) erheblich einschränkt. Nach Artikel 36 BV bedarf es zur Rechtfertigung einer solchen Einschränkung einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses. Artikel 16 des Gesetzesentwurfs stellt diese gesetzliche Grundlage dar, das öffentliche Interesse ist mit der Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern ebenfalls vorhanden.

Die Fondsmittel werden von den Pflichtlagerorganisationen verwaltet und sind nicht Eigentum ihrer einzelnen Mitglieder oder gar des Bundes. Sie stellen privates Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar. Die Bildung, Änderung und Auflösung von Garantiefonds sowie deren Statuten bedürfen der Genehmigung durch das WBF.

Art. 17 Aufsicht

Zwangsmitgliedschaft einerseits und Beschaffung sowie Verwendung von Garantiefondsmitteln andererseits bedürfen der Genehmigung bzw. einer wirksamen Aufsicht durch den Bund (*Abs. 2*).

Inhaltlich entspricht die Regelung Artikel 11 Absatz 4 der geltenden Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983³². Das BWL wacht darüber, dass Garantiefondsmittel zweckmässig verwendet werden und dass die Höhe der erhobenen Beiträge angemessen ist. Bei Bedarf verpflichtet das BWL die Pflichtlagerorganisation, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Dies liegt auch im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten, da die von den Unternehmen in den Garantiefonds einbezahlten Mittel über die Produktpreise auf sie überwältzt werden.

³² SR 531.211

Art. 18 Einhaltung internationaler Verpflichtungen

Agrarschutzzoll und Garantiefondsbeitrag bilden die Summe der im Rahmen der WTO-Regelung maximal zulässigen Grenzbelastung. Der Garantiefondsbeitrag kann auf der Grundlage dieses Artikels durch den Bundesrat nach oben begrenzt werden.

Wird bei bestimmten lagerpflichtigen Waren weiterhin an einer Beitragserhebung bei der Einfuhr festgehalten und erfolgte ein handelspolitisch bedingter Zollabbau, würden die Einnahmen der Garantiefonds ausbleiben bzw. die vorhandenen Fondsmittel abnehmen, weil solche Beiträge trotz ihres privaten Rechtscharakters im Aussenverhältnis als Zölle betrachtet werden und demnach allfälligen Zollabbau-massnahmen unterliegen. Davon betroffen sind gewisse Getreide, Nahrungs- und Futtermittel.

Absatz 2 schreibt vor, dass der Bundesrat bestimmt, wieweit die Garantiefondsbeiträge zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen gesenkt werden. Zölle und Garantiefondsbeiträge sind grundsätzlich im selben Verhältnis zu kürzen, wenn die Zölle aufgrund internationaler Abkommen reduziert werden müssen. Zu berücksichtigen sind dabei stets die Interessen der wirtschaftlichen Landesversorgung. Damit kann sichergestellt werden, dass ein solcher Abbau nicht einseitig zu Lasten der Garantiefonds erfolgt. Vom Prinzip der Verhältnismässigkeit zugunsten eines Garantiefonds soll abgewichen werden können, wenn eine Herabsetzung der Garantiefondsbeiträge die Ziele der wirtschaftlichen Landesversorgung gefährden würde. Zugunsten des Zolls kann davon abgewichen werden, wenn der betreffende Garantiefonds über ausreichende Mittel verfügt.

4. Abschnitt: Finanzierung der Vorratshaltung, Abgaben und Sicherheiten

Art. 19 Warenfinanzierung

Der Bund unterstützt heute die Firmen bei ihrer Pflichtlagerhaltung in verschiedener Hinsicht. Die bedeutendste Erleichterung stellt die Bundesgarantie auf Pflichtlagerdarlehen gegenüber kreditgebenden Banken dar. Damit erhält der Lagerhalter die Möglichkeit, bei einer Bank einen Kredit zu einem niedrigen Spezialzinssatz zu beziehen.

Art. 20 Übernahme von Kosten durch den Bund

Das System der Pflichtlagerhaltung basiert auf der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft. Die an Pflichtlager zu legenden Produkte werden vom Bund festgelegt, aber die Pflichtlager werden von privaten Unternehmen gehalten und sind in deren Eigentum. Der Bund wird nur subsidiär tätig, wenn die Wirtschaft nicht mehr selbst in der Lage ist, die Versorgung des Landes sicherzustellen. Auch die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung ist eine privatwirtschaftliche Aufgabe. Eine Finanzierung der Pflichtlagerhaltung durch den Bund würde eine Abweichung von diesen Grundsätzen bedeuten. Das System, wonach die Landesversorgung breit abgestützt durch die Wirtschaft getragen wird, hat sich für die Schweiz bis anhin gut bewährt und die daraus resultierenden Kosten sind im Vergleich zum Nutzen vertretbar.

Die Kosten der Lagerhaltung und des Preisrisikos gehen grundsätzlich zu Lasten des Lagerhalters. Soweit einzelne Branchen Garantiefonds gebildet haben, werden diese Kosten von solchen Einrichtungen übernommen.

Nach geltendem Recht besteht die Möglichkeit, dass der Bund die Lagerkosten und Preisverluste auf Pflichtlagerwaren bei Grundnahrungsmitteln ganz oder teilweise übernehmen kann, wenn die Mittel des Garantiefonds nicht mehr aufgebracht werden können. Bisher ist es noch nie zu einer Situation gekommen, in welcher der Bund sich veranlasst sah, solche Kosten zu übernehmen. Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aus der Land- und Ernährungswirtschaft haben geltend gemacht, dass die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung von Lebensmitteln und Getreide die betroffenen Organisationen und Unternehmen teilweise vor Herausforderungen stellt. Steigende Weltmarktpreise und mögliche Marktöffnungen (multilateral, bilateral, unilateral) können mittel- bis langfristig dazu führen, dass Grenzabgaben auf importierten Agrargütern nur noch in reduziertem Ausmass oder gar nicht mehr erhoben werden können. Eine solche Entwicklung wäre ein mehrjähriger Prozess, der erlauben würde, mit genügend zeitlichem Vorlauf die erforderlichen Massnahmen einleiten zu können.

Grundsätzlich kann in der Nahrungsmittel-Pflichtlagerhaltung – analog dem System der Garantiefonds für Heilmittel und Dünger – die Abschöpfung des Garantiefondsbeitrags auch auf Inlandwaren erfolgen. Die betroffene Land- und Ernährungswirtschaft lehnt eine solche Umstellung jedoch mehrheitlich ab, weil sie eine zusätzliche finanzielle Belastung, administrative Mehraufwendungen und eine Benachteiligung gegenüber Importeuren befürchtet. Der Revisionsvorschlag sieht vor, unter bestimmten Voraussetzungen eine Kostenübernahme durch den Bund grundsätzlich für alle Produkte und nicht nur für Grundnahrungsmittel zu ermöglichen. Heute unterstützt der Bund die Wirtschaft bereits mit anderen Mitteln. Dazu gehören die Gewährung von Bundesgarantien für günstige Pflichtlagerdarlehen und besondere steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten auf Pflichtlagerwaren. Ausserdem haftet der Bund bei unversicherbaren Risiken (Kriege, Erdbeben, usw.) für die Pflichtlagerware.

Bei einer Übernahme der ungedeckten Kosten durch den Bund wäre die Schweiz dazu verpflichtet, diese Kosten aus Transparenzgründen gegenüber der WTO zu notifizieren. *Absatz 1* hält fest, dass Lagerkosten und Preisverluste auf Pflichtlagerwaren aus Mitteln der Garantiefonds zu decken sind. Dieser Grundsatz war in der Vernehmlassung mehrheitlich unbestritten. Abgelehnt wurde jedoch die Formulierung des Vernehmlassungsentwurfs, wonach die Lagerpflichtigen zusätzliche Beiträge zu leisten haben, falls die Garantiefondsmittel nicht ausreichen. Grundsätzlich obliegt es deshalb nun gemäss Absatz 1 zweiter Satz den privaten Körperschaften, im Rahmen ihrer Autonomie zu bestimmen, wie allfällige Finanzierungslücken zu decken sind. Getroffene Massnahmen müssen nicht zwingend darin bestehen, zusätzliche Beiträge zu erheben. Es gibt andere privatwirtschaftliche Möglichkeiten, Finanzierungslücken kurz-, mittel- oder langfristig zu decken. Trotz Vorbehalten aus der Agrarbranche sollte eine Beitragserhebung mit dem System der ersten Inverkehrbringung – welches sich bei der Pflichtlagerhaltung anderer Produkte bewährt hat – nicht a priori ausgeschlossen werden.

Absatz 2 macht die Kostenübernahme durch den Bund von der Voraussetzung abhängig, dass auch die getroffenen Massnahmen nach Absatz 1 nicht zu einer ausreichenden Kostendeckung führen. Zudem sind auch allfällige vom BWL angeordnete Massnahmen nach Artikel 17 Absatz 2 zu berücksichtigen. Entscheidend ist, dass Finanzierungslücken bestehen, die durch privatwirtschaftliche Lösungen nachweislich nicht gedeckt werden können. Zum Nachweis gehört eine Darstellung der geprüften Massnahmen wie z. B. solcher zur Effizienzsteigerung. Nachzuweisen ist

insbesondere auch, weshalb die Lücke nicht durch eine Anpassung des Kreises der Beitragspflichtigen gedeckt werden kann. Massnahmen nach Absatz 1 können unter Umständen Wettbewerbsnachteile auslösen, die durch die privaten Körperschaften nicht beseitigt werden können. Dabei kann hier nur die Rede sein von unmittelbaren Wettbewerbsnachteilen zwischen Pflichtlagerwaren und gleichartigen Konkurrenzprodukten, die nicht der Pflichtlagerhaltung unterstellt sind. Ein Beispiel für Wettbewerbsnachteile auf dem durch einen Garantiefondsbeitrag belasteten Brotgetreide ist der Import von sogenannten Brotteiglingen, d. h. im Ausland aus demselben Brotgetreide vorgefertigte Brote, die aber ohne Garantiefondsbelastung ins Land eingeführt werden können. Bei der Beurteilung von Massnahmen nach Absatz 1 bzw. bei der Prüfung des erforderlichen Nachweises nach Absatz 2 sind deshalb unter den verschiedenen Kriterien auch allfällige Wettbewerbsnachteile zu berücksichtigen. Falls der Garantiefonds nachweislich nicht mehr ausreichend mit privaten Mitteln finanziert werden kann und seitens der privaten Trägerschaften sämtliche erforderlichen Massnahmen getroffen wurden, so übernimmt der Bund die ungedeckten Kosten der Pflichtlagerhaltung ganz oder teilweise.

Der Bundesrat hat in den Ausführungsbestimmungen insbesondere die Kriterien für eine teilweise oder vollständige Kostenübernahme festzulegen.

Art. 21 Steuern und andere öffentliche Abgaben

Bund und Kantone gewähren den Pflichtlagerhaltern gewisse Steuererleichterungen, damit Pflichtlager nicht durch fiskalische Belastungen in ihrer Zweckbestimmung beeinträchtigt werden. Bei der Veranlagung der direkten Steuern bei Gütern, die Gegenstand eines Pflichtlagers sind, können steuerwirksame Wertberichtigungen gemacht werden. Diese Regelung hat sich bewährt und soll auf der gesetzlichen Grundlage dieses Artikels in gleichem Masse weitergeführt werden. Die zulässigen Wertberichtigungen werden neu auf Gesetzesstufe festgehalten, da die Grundzüge der Steuerbemessung in einem formellen Gesetz zu regeln sind. Die Erleichterungen sind auch für die Veranlagung der kantonalen Steuern sinngemäss massgebend.

Art. 22 Sicherheiten

Das finanzielle Engagement des Bundes verlangt nach einer angemessenen Sicherung gegen Verluste. Der gesetzliche Sicherungsanspruch wird wirksam, sobald der Bund gegenüber dem Darlehensgeber ein Garantieverprechen abgegeben hat. Die Sicherheit bezieht sich nicht nur auf die vertraglich umschriebene Ware, sondern auch auf Ersatzforderungen und im Fall von fehlenden Mengen auf andere Waren derselben Gattung, die sich im Eigentum des Pflichtlagerhalters befinden (*Abs. 1*).

Damit besitzt der Bund schon vor der Konkurseröffnung oder der Stundung einen Sicherungsanspruch, welcher das Eigentum des Pflichtlagerhalters mit einer Eigentumsbeschränkung belegt. Gegenüber dem Aussonderungs- oder Pfandrecht des Bundes bleiben alle dinglichen und obligatorischen Rechte an der Ware mit Ausnahme des Retentionsrechts gewerblicher Lagerhalter nach Artikel 485 des Obligationenrechts (OR)³³ unwirksam. Der Sicherungsanspruch verleiht dem Bund aber weder einen Eigentumsanspruch noch ein beschränktes dingliches Recht, sondern schützt ihn lediglich im Hinblick auf eine allfällige Zwangsvollstreckung vor Ansprüchen Dritter (*Abs. 2*).

Art. 23 und 24 Aussonderungs- und Pfandrecht

Zur Sicherung seiner Garantien geben die Artikel 23 und 24 dem Bund ein besonderes Aussonderungs- und Pfandrecht an Pflichtlagern. Wird über den Pflichtlagerhalter der Konkurs eröffnet oder wird ihm eine Nachlass- oder Notstundung oder ein Konkursaufschub (nach Art. 725a OR bei einer AG, Art. 764 OR bei einer Kommandit-AG, Art. 817 OR bei einer GmbH oder Art. 903 OR bei einer Genossenschaft) gerichtlich bewilligt, so geht das Eigentum am Pflichtlager von Gesetzes wegen auf den Bund über. Im Falle eines Konkurses hat der Bund einen Verwertungsanspruch auf die gesamte Pflichtlagermenge, sofern er gegenüber der darlehensgebenden Bank seine Garantieleistung erbringt und zwar unabhängig von der Höhe dieser Leistung. Aus dem Verwertungserlös werden zuerst die Forderungen des Bundes (Garantieleistung) und danach diejenigen des Garantiefonds befriedigt. Ein noch verbleibender Verwertungserlös fliesst in die Konkurs- oder Nachlassmasse bzw. an den Schuldner im Fall eines Nachlassvertrags mit Dividendenvergleich oder einer Notstundung (*Art. 23 Abs. 2*).

Die Einzelheiten sind heute in der Verordnung vom 6. Juli 1983³⁴ über das Aussonderungs- und Pfandrecht des Bundes an Pflichtlagern geregelt.

Die eigentliche Neuerung des Revisionsentwurfs ist, dass ausser dem Bund auch Drittunternehmen in das Geschehen involviert sein können. Damit eröffnet sich unter anderen den Garantiefonds die Möglichkeit, durch Übernahme der Garantieleistung an Stelle des Bundes einzutreten. Dies führt zwar zu einer Privilegierung dieses Garantiefonds gegenüber anderen Gläubigern, doch ist diese durch das öffentliche Interesse an der Gewährleistung der wirtschaftlichen Landesversorgung gerechtfertigt. Mit Blick darauf, dass damit die Abwicklung der Verfahren einfacher gestaltet werden kann, ist auch die Verhältnismässigkeit zu bejahen. In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, das Aussonderungsrecht auf sämtliche Pflichtlager auszudehnen, unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Garantie des Bundes finanziert worden sind. Die bevorzugte Stellung des Bundes besteht ausschliesslich als finanzielle Sicherheit für sein Garantieverprechen und dient dem Schutz des Steuerzahlers. Ein Aussonderungsrecht an nicht mit Bundesgarantien finanzierten Pflichtlagern einführen zu wollen, wäre unverhältnismässig.

Der Sicherungsanspruch des Bundes bleibt nicht nur im Fall einer Generalexekution gewahrt, sondern auch bei einer Betreuung auf Pfändung oder Pfandverwertung des Pflichtlagers (*Art. 24*).

Art. 25 Anfechtungsklagen

Dieser Artikel ersetzt den bisherigen Artikel 15 LVG. Anfechtungsklagen werden zuerst durch die Konkursverwaltung geltend gemacht (Art. 285 Abs. 2 Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889³⁵ über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG). Die Konkursverwaltung kann auf die Geltendmachung des Anspruchs verzichten, namentlich wenn sie die Erfolgsaussichten als schlecht einschätzt. Wenn die Gläubiger den Verzicht bestätigen, kann jeder einzelne Gläubiger die Abtretung der Ansprüche verlangen und diese selber geltend machen (Art. 260 SchKG). Die Übernahme der bisherigen Formulierung würde zu folgenden Änderungen dieser Situation führen: Einerseits stünden die Ansprüche dem Bund in jedem Fall zu, d. h. es

³⁴ SR 531.212

³⁵ SR 281.1

bräuchte keinen Verzicht der Konkursmasse auf die Geltendmachung. Das erscheint jedoch nicht notwendig: Macht die Konkursverwaltung die Anfechtungsansprüche selber geltend, fällt der Erlös in die Masse, und der Bund kann mit seinem Pfandrecht unmittelbar davon profitieren. Andererseits führte die ursprüngliche Formulierung zumindest nach dem Wortlaut dazu, dass dann, wenn der Bund die Klage nicht erheben will, die Möglichkeit einer Klageerhebung durch weitere Gläubiger ausgeschlossen ist. Dies erscheint weder notwendig noch sachgerecht. Richtigerweise wird deshalb dem Bund (und allfälligen Dritten) in Artikel 25 lediglich ein Prioritätsrecht bei der Abtretung der Ansprüche nach Artikel 260 SchKG gegenüber den anderen Gläubigern eingeräumt, und zwar beschränkt auf Anfechtungsansprüche, die sich aus der Verfügung von Waren aus einem Pflichtlager ergeben, und nicht sämtliche Abtretungsansprüche.

Art. 26 Forstwirtschaft

In einer akuten Energiekrise muss davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage nach Holzenergie sprunghaft und massiv ansteigen wird, was zu Versorgungsengpässen führen kann, denen die Wirtschaft nicht mehr selber zu begegnen vermag. Die vorhandenen und heute zum Teil ungenutzten Kapazitäten der Holzheizungen wären dann vollständig ausgelastet.

Beim Stückholz sind Lagerbestände von einem zweifachen Jahresbedarf durchaus üblich. Stückholz ist bereits nach 4–6 Monaten so trocken, dass es sich als Brennstoff verwenden lässt und daher im Krisenfall eine brauchbare Alternative darstellt. Die vorhandenen hohen Lagerbestände ermöglichen vorausschauendes Handeln.

Trotzdem könnte ein rasch auftretender Mehrbedarf an Stückholz eine Mehrnutzung des Waldes nötig machen. Dazu käme ein grosser zusätzlicher Bedarf an Hackgut, falls ein Ausfall der Sortimente Restholz und Altholz kompensiert werden müsste. Die Mehrproduktion von Stückholz wird also angesichts des grossen Nutzungspotenzials des Waldes als wirksame Massnahme zur zusätzlichen Entschärfung einer Energieversorgungs Krise erachtet.

Sollte die Wirtschaft die Bevölkerung nicht mehr oder nur unzureichend versorgen, hat der Bund grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Erstens kann er im Rahmen des geltenden Waldgesetzes den kantonalen Forstdiensten eine Mehrnutzung des Waldes zur Stückholzproduktion empfehlen und zweitens, als ultima ratio bei nicht mehr funktionierenden Marktmechanismen, eine Mehrnutzung basierend auf *Absatz 1* anordnen und Menge, Sortiment, Zeitraum, Art der Durchführung und Finanzierung bestimmen.

Die Schaffung eines Ausgleichsfonds wurde als Handlungsmöglichkeit für die Zukunft ins Gesetz aufgenommen. Bei einer Mehrnutzung des Waldes können den Waldbesitzern erhebliche Kosten entstehen. Zum Beispiel kann es sich als notwendig erweisen, die zusätzliche Nutzung in abgelegene, verkehrstechnisch ungünstig gelegene Wälder zu verlegen, so dass der Holzerlös die Rüst- und Transportkosten nicht zu decken vermag. Ein Ausgleichsfonds gemäss *Absatz 2* orientiert sich dabei an einer Art Selbsthilfemassnahme der Branche, ähnlich den Garantiefonds zur Deckung der Kosten der Pflichtlagerhalter, durch welchen die Kosten ganz oder teilweise gedeckt werden könnten. Der Bundesrat kann im Sinne einer Solidaritätslösung bestimmen, dass auch Forstwirtschaftsbetriebe, die sich nicht an einem allfälligen Ausgleichsfonds beteiligen, dazu verpflichtet werden, Beiträge an den Fonds zu leisten.

Art. 27 Wasserversorgung

Trinkwasser gilt gesetzessystematisch als einheimische Ressource, aber nicht als Pflichtlagergut. Das Gesetz beschränkt sich bewusst auf den lebensnotwendigsten Aspekt der Versorgung mit Trinkwasser im Hinblick auf schwere Mangellagen und bevorzugt keine bestimmte Nutzung. Deshalb wird auf Gesetzesstufe auch nicht zwischen Trink- und Brauchwasser unterschieden, so wie das in der Vernehmlassung verschiedentlich gefordert wurde. Vorgaben für einzelne Anspruchsgruppen werden auf Verordnungsstufe gemacht.

Die Trinkwasserversorgung ist in erster Linie eine Angelegenheit der Kantone und Gemeinden. In einer Notlage sollen Vorschriften des Bundes dazu beitragen, dass die normale Versorgung mit Trinkwasser so lange wie möglich aufrechterhalten bleibt, auftretende Störungen rasch behoben werden können und das zum Überleben notwendige Trinkwasser jederzeit vorhanden ist. Koordinierende Vorschriften haben dafür zu sorgen, dass Vorkehrungen im Interesse des Landes getroffen werden, so etwa mit technischen Vorgaben, damit sich Gemeinden und Regionen gegenseitig aushelfen können.

Artikel 27 wurde leicht verändert aus dem geltenden Gesetz übernommen. Die Verordnung vom 20. November 1991³⁶ über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN) wurde basierend auf geltendem Recht erlassen. Die VTN schreibt den Kantonen vor, Inventare zu erstellen über Wasserversorgungsanlagen, Grundwasservorkommen und Quellen, die sich für die Trinkwasserversorgung in Notlagen eignen. Inhaber von Wasserversorgungsanlagen haben einen Plan und eine Dokumentation mit den Massnahmen für die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen auszuarbeiten.

Art. 28 Landwirtschaftlich geeignete Flächen

Etliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, darunter auch mehrere Kantone, haben sich dafür ausgesprochen, unter dem Aspekt der Sicherung einheimischer Ressourcen und neben den Normen zu Forstwirtschaft und Wasserversorgung eine Bestimmung in das neue LVG einzufügen, die den Schutz geeigneter Produktionsflächen – insbesondere der Fruchtfolgeflächen – sicherstellen soll. Dabei wird die wichtige Bedeutung der endlichen Ressource Boden betont, welche es als Basis für die eigene Produktion lebenswichtiger Güter wie Nahrungs- und Futtermittel zu schützen gelte.

Sowohl das geltende LVG als auch der vorliegende Revisionsentwurf beinhalten die Möglichkeit, bei einer schweren Mangellage Massnahmen zur Steigerung der inländischen Produktion zu treffen. Damit die Massnahmen bei Bedarf unverzüglich in Kraft gesetzt werden können, ist es unerlässlich, sie in normalen Zeiten vorzubereiten und die nötigen Ressourcen überhaupt zur Verfügung zu haben. Eine minimale Fläche an ackerfähigen Böden in Verbindung mit den erforderlichen Produktionsmitteln und dem nötigen Wissen sind gerade in Phasen eingeschränkter Versorgung Voraussetzung für eine nachfrageorientierte landwirtschaftliche Produktion. Mit diesen mittel- und langfristigen Aspekten der Versorgungspolitik setzen sich in erster Linie die Agrar- bzw. die Raumplanungspolitik auseinander.

³⁶ SR 531.32

Heute werden gut 40 Prozent der Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln durch Einfuhren sichergestellt³⁷. Zudem besteht eine Importabhängigkeit bei Saatgut, Dünge- und Futtermitteln, welche eine wichtige Grundlage für die einheimische Produktion sind. Ob diese Importe auch in der Zukunft im gleichen Umfang jederzeit gewährleistet werden können, ist nicht vorherzusagen. Bei einer länger dauernden Störung der Einfuhr wäre die Bevölkerung, unabhängig von der Ursache, in einem erhöhten Mass auf die einheimische Produktion angewiesen. Unter Optimierung des Anbaus und Berücksichtigung einer ausgewogenen Ernährung sollte daher das lebensnotwendige Mindestmass an Kalorien auch in Zukunft möglichst aus dem eigenen Boden produziert werden können. Die Verfügbarkeit ausreichender Fruchtfolgeflächen ist dafür unabdingbar.

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben darauf zu achten, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). In der Raumplanungsgesetzgebung wird im Zusammenhang mit dem Schutz von Fruchtfolgeflächen ausdrücklich auf die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Landesversorgung verwiesen (Art. 26 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000³⁸). Die Kantone stellen in einem Richtplan fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen. Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen in Nutzungsplänen dient der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes (Art. 16 Abs. 1 RPG). Fruchtfolgeflächen umfassen das ackerfähige Kulturland und sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete.

Der Bundesrat hat 1992 mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen definiert und diesen Gesamtumfang auf kantonale Flächenanteile aufgeteilt.³⁹ Der Sachplan dient als raumplanerisches Instrument des Bundes, insbesondere zur minimalen Sicherung der Versorgungsbasis (Ernährung) unseres Landes. Das BWL wirkt heute zusammen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Umwelt in der interdepartementalen Arbeitsgruppe Fruchtfolgeflächen mit. Zudem ist das Amt in der Raumordnungskonferenz des Bundes vertreten.

Der Zusammenhang zwischen landwirtschaftlichen Produktionsflächen und den Zielen der Ernährungsplanung wird durch die vorliegende Regelung verdeutlicht. Konkrete Massnahmen zum Schutz von ausreichend Kulturland, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, haben sich aber weiterhin grundsätzlich auf das Raumplanungsrecht zu stützen.

3. Kapitel:

Wirtschaftliche Interventionsmassnahmen gegen schwere Mangellagen

Massnahmen dieses Kapitels greifen zur Abwendung oder Behebung von Versorgungskrisen direkt in den Markt ein. Damit gehören sie zu den stärksten Massnahmen der WL. Sie dürfen nur bei schweren Mangellagen gemäss der Definition von Artikel 2 Buchstabe b eingesetzt werden und müssen verhältnismässig sein.

Der Katalog der wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen ist abschliessend. Das Legalitätsprinzip, der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Rechtssicherheit verlangen eine abschliessende Nennung der einzelnen Instrumente im Gesetz. Alle

³⁷ Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Agrarbericht 2013, Tabelle Seite 17.

³⁸ SR 700.1

³⁹ BBl 1992 II 1649

Massnahmen stehen sowohl bei unmittelbar drohenden als auch bei bereits eingetretenen schweren Mangellagen zur Verfügung, müssen jedoch nach deren Behebung umgehend beendet werden. Um ein Ziel zu erreichen, können verschiedene Massnahmen gleichzeitig ergriffen werden.

Gegenstand der Massnahmen sind lebenswichtige Güter und Dienstleistungen gemäss Artikel 4. Auf dem Gebiet der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern gibt es Instrumente zur Erhöhung des Angebots und solche zur Lenkung der Nachfrage, bei den lebenswichtigen Dienstleistungen steht deren Aufrechterhaltung oder die Priorisierung von Leistungen im Vordergrund. Tritt eine Mangellage ein, trifft die WL-Organisation zuerst Massnahmen auf der Angebotsseite. Dies sind zum Beispiel Pflichtlagerfreigaben, Importförderung oder Exportbeschränkungen. Reichen die angebotsseitigen Massnahmen zur Behebung einer Mangellage nicht aus, werden Massnahmen auf der Nachfrageseite getroffen. In Frage kommen beispielsweise die Kontingentierung von Strom für Grosskunden und die Rationierung von Treibstoff oder Nahrungsmitteln.

Die Sicherstellung der Landesversorgung bleibt jedoch in erster Linie Sache der Wirtschaft: Die jeweiligen Absätze 2 der Artikel 29 und 30 gelten aus diesem Grund nur subsidiär. Dennoch kann es unter Umständen in einer schweren Mangellage nötig werden, dass der Bund zur Sicherung bestimmter Versorgungsleistungen eigene Massnahmen umsetzt und Wareneinkäufe tätigt oder Belieferungsverträge abschliesst.

Die von der WL-Organisation vorbereiteten wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen werden von den Fachbereichen in enger Abstimmung mit allen Anspruchsgruppen (Branchen, andere Bundesstellen, Kantone) laufend auf ihre Wirksamkeit und Praxistauglichkeit überprüft und falls nötig angepasst. Zur Bewältigung einer schweren Mangellage sollen die geltenden Zuständigkeitsregelungen und bestehende Regulierungs- und Aufsichtstätigkeiten in Rechtsbereichen ausserhalb des Landesversorgungsrechts genutzt werden. Die Vorbereitung und Umsetzung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen ist mit den fachlich involvierten Departementen zu koordinieren und soweit möglich auf bereits bestehende Instrumente des Bundes abzustützen. Beispielsweise kann der Bundesrat gemäss dem Fernmeldegesetz vom 30. April 1997⁴⁰ die erforderlichen Massnahmen anordnen, wenn eine ausserordentliche Lage oder andere wichtige Landesinteressen es erfordern. Auch fallen von der WL-Organisation vorgeschlagene Massnahmen regelmässig in bereits bestehende Zuständigkeiten der Fachämter. Solche Massnahmen sind sowohl heute als auch in einer Krise von der zuständigen Behörde zu erarbeiten, nicht von der WL-Organisation.

Auf dem Gebiet der Stromversorgung sind wirtschaftliche Interventionsmassnahmen der WL-Organisation von Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit nach dem Energiegesetz vom 26. Juni 1998⁴¹ und dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007⁴² (StromVG) abzugrenzen. Die Energiepolitik setzt die Rahmenbedingungen für eine sichere, erschwingliche und nachhaltige Versorgung mit elektrischer Energie. Massnahmen zur Versorgungssicherheit nach dem StromVG sind auf mittlere und lange Sicht ausgerichtet. Gestützt auf das LVG hat eine Intervention auf dem Gebiet der Stromversorgung hingegen ausschliesslich die Bewälti-

⁴⁰ SR 784.10

⁴¹ SR 730.0

⁴² SR 734.7

gung von schweren Mangellagen zum Ziel. Eine Mangellage betreffend die Stromversorgung bedeutet, dass Stromangebot und -nachfrage während mehrerer Tage, Wochen oder sogar Monaten nicht mehr im Einklang stehen. Die uneingeschränkte und ununterbrochene Versorgung mit elektrischer Energie aus den Schweizer Stromnetzen kann dann für einen Grossteil der Endverbraucherinnen und Endverbraucher nicht mehr sichergestellt werden. Nicht zu verwechseln mit einer Strommangellage sind Stromausfälle (*Blackouts*) von einigen Minuten, Stunden oder auch Tagen aufgrund von Schäden an der Netzinfrastruktur oder sonstigen kurzfristigen Versorgungsstörungen. Diese fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der WL-Organisation, sondern sind primär Sache der Energiewirtschaft.

Art. 29 Vorschriften über lebenswichtige Güter

Lässt sich eine Versorgungslücke nicht oder nicht hinreichend durch eine Erhöhung des Angebots schliessen, stehen weitere Massnahmen zur Verfügung, die direkt oder indirekt der Drosselung der Nachfrage dienen. Klassische Nachfragelenkungs-massnahmen sind Verwendungs-, Verbrauchs- und Angebotseinschränkung oder Kontingentierung und Rationierung (*Bst. a und b*).

Die Lenkung der Verarbeitung und der Produktion (*Bst. c*) kann je nach betroffenem Sektor eine längere Anlaufzeit bedingen: Produktionsanpassungen in Industrie und Landwirtschaft eignen sich daher weniger für eine kurz- und mittelfristige Intervention, sondern eher für eine länger dauernde Krise. Als strukturpolitische Massnahmen fallen solche Entscheide nicht in den Zuständigkeitsbereich der WL-Organisation.

Anzustreben sind Massnahmen zur Erhöhung der Produktion wie die punktuelle Umstellung bestimmter Prozesse im Industriesektor. Insbesondere mit dem Einsatz von Pflichtlagern und anderen Vorräten (*Bst. f*) lassen sich kurzfristig Versorgungsengpässe verhindern und das Marktangebot bei lebenswichtigen Gütern rasch verbessern. Die Lieferpflicht (*Bst. g*) ist im Zusammenhang mit der Pflichtlagerfreigabe als flankierende Massnahme zur Verhinderung von Hortung und Preistreiberei zu verstehen.

Importförderungsmassnahmen (*Bst. h*) umfassen die vorübergehende Ausweitung von Zollkontingenten, die Reduktion von Zöllen und Abgaben, die Bündelung von Importen oder ähnliche Massnahmen. Sie sollen Private dazu bewegen, lebenswichtige Einfuhren zu tätigen, die sie ohne Anreize wegen des zu hohen finanziellen Risikos unterlassen würden. Ausfuhrbeschränkungen (*Bst. i*) dienen der Sicherung der inländischen Vorräte, wenn sich Konsumentinnen und Konsumenten aus dem Ausland aufgrund der unterschiedlichen Angebotslage verstärkt in der Schweiz mit Gütern einzudecken beginnen. Mittelfristig können zusätzlich weitere Massnahmen nötig werden.

Art. 30 Vorschriften über lebenswichtige Dienstleistungen

Die Bedeutung der Dienstleistungen für die wirtschaftliche Landesversorgung ist in den vergangenen Jahrzehnten stark gewachsen. Transportlogistik, Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen bilden mit ihren Querschnittsfunktionen die Grundlage für die gesamte Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen. Gleichzeitig ergänzen und bedingen sich die meisten Dienstleistungen gegenseitig. So sind beispielsweise Informations- und Kommunikationsdienstleistungen auf eine

kontinuierliche Versorgung mit Elektrizität angewiesen. Umgekehrt ist eine zuverlässige Elektrizitätsversorgung ohne funktionierende IKT nicht denkbar. Interdependenzen kritischer Infrastrukturen werden zusammen mit den zuständigen Stellen unter anderem auch durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) im Rahmen des Inventars zum Schutz kritischer Infrastrukturen erfasst.

Medizinische Dienstleistungen bzw. die pharmazeutischen Versorgungssysteme sind nicht Gegenstand des LVG, da sie mit wenigen Ausnahmen nach geltendem Recht eine Aufgabe der Kantone darstellen. Die WL-Organisation beschränkt ihre Tätigkeit diesbezüglich auf die ausreichende Versorgung des Marktes mit lebenswichtigen Arzneimitteln sowie die Heilmittelzuteilung an die Kantone im Pandemiefall.

Die gewachsene Bedeutung der Dienstleistungen für die wirtschaftliche Landesversorgung drückt sich im vorliegenden neuen Artikel sowie in der Breite des darin enthaltenen Katalogs der wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen aus. Lebenswichtige Dienstleistungen sind demzufolge für den Produktions- und Versorgungsprozess der Wirtschaft unverzichtbar.

Der Bundesrat kann Vorschriften erlassen für die Sicherung, den Betrieb, die Benützung und die Indienststellung von Dienstleistungsinfrastrukturen. Dabei geht es um die Aufrechterhaltung bestimmter Dienstleistungen samt ihrer dazugehörigen Einrichtungen zur Verhinderung einer Krise oder während einer eingetretenen Krise.

Dienstleistungsbetreiber können in einer schweren Mangellage verpflichtet werden, ihr Angebot nach den Bedürfnissen der Landesversorgung auszudehnen, einzuschränken oder einzustellen. Ebenfalls möglich ist die Verpflichtung zur Erbringung von Dienstleistungen, wie beispielsweise zum Umschlag oder Transport von Gütern.

Unter dem Titel Benützung und Indienststellung kann der Bund direkt oder indirekt über eine bestimmte Infrastruktur oder ein Transportmittel verfügen, etwa mittels Miete, Pacht oder der priorisierten Nutzung von Transportinfrastrukturen. Zudem können die Schiffe der Schweizer Hochseeflotte durch die WL-Organisation bei Bedarf zwangsverchartert werden. Mit diesem Instrument, welches nur als ultima ratio zur Anwendung kommt, wird der Schiffseigner verpflichtet, sein Transportmittel in den Dienst der wirtschaftlichen Landesversorgung zu stellen und für schweizerische Betriebe lebenswichtige Güter zu befördern. Dabei übernimmt der Bund selber keine unternehmerische Verantwortung, sondern überlässt die operativen Tätigkeiten weiterhin den privaten Betrieben.

Art. 31 Preisüberwachung und Margenvorschriften

Preismassnahmen dienen als flankierende Massnahmen in erster Linie der Sicherung des Erfolgs der wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen. Der Bundesrat kann deshalb gemäss *Absatz 1* nur für bewirtschaftete Güter und Dienstleistungen eine Preisüberwachung vorschreiben. Die Preisüberwachung dient zur Kontrolle des Preisgefüges und bietet eine objektive Datengrundlage für mögliche weitergehende Massnahmen auf dem Preissektor.

Bei einer allfälligen Überwachung der Preise aufgrund des LVG ist der Preisüberwacher des Bundes in die Arbeiten mit einzubeziehen. Ausgestaltung der Preisüberwachung und konkrete Zusammenarbeit zwischen BWL und Preisüberwacher müssen zusammen mit den wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Bereits heute sieht Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung

vom 2. Juli 2003⁴³ über die Vorbereitungsmaßnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung eine Koordination der Tätigkeiten von BWL und Preisüberwachung im Rahmen der Vorbereitung vor. Von Preissmassnahmen nach dem Landesversorgungsrecht sind gewisse Güter und Dienstleistungen sowie die versorgungspolitisch bedeutenden Märkte für Wasser oder Strom nicht betroffen, da für sie andere Rechtsgrundlagen massgebend sind.

Margenvorschriften gemäss *Absatz 2* gehen über die Preisüberwachung hinaus. Auch sie können nur vom Bundesrat erlassen werden. Preissmassnahmen stellen einen massiven Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar und sind deshalb nur mit grösster Zurückhaltung zu ergreifen. Margenvorschriften sollen dazu dienen, willkürliche und wirtschaftlich unbegründete sowie volkswirtschaftlich schädliche Preisgestaltungen während einer schweren Mangellage zu verhindern.

Margenvorschriften sind die bessere Lösung als Vorschriften über Höchstpreise. Gerade hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips sind Margenvorschriften der Plafonierung von Verkaufspreisen vorzuziehen, stellt doch Letztere im Vergleich einen stärkeren Markteingriff dar. Gegenüber Höchstpreisvorschriften haben Margenvorschriften den Vorteil, dass für die Unternehmen weiterhin ein wirtschaftlicher Anreiz besteht, den Markt mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen.

Für die Überwachung der Preise und für den Erlass von Margenvorschriften ist es von entscheidender Bedeutung, über gesicherte Daten zu verfügen. Um allfällige Vorschriften erlassen und praxistauglich umsetzen zu können, werden Daten zu verschiedenen Preisen und Kosten benötigt. Für flüssige Treibstoffe sind dies beispielsweise die Erdölpreise, die Frachtkosten, die Grenzabgaben, die Distributionskosten im Inland und schliesslich die Verkaufspreise.

Art. 32 Nichtanwendbarkeit von Bestimmungen

Wirtschaftliche Interventionsmassnahmen können mit Rechtsvorschriften aus anderen Bereichen in nicht auflösbaren Widerspruch geraten. Die bisherige Regelung des LVG hat es dem Bundesrat in diesen Situationen nicht erlaubt, solche Rechtsnormen vorübergehend für nicht anwendbar zu erklären. Mit der vorliegenden Derogationsnorm erhält der Bundesrat die Kompetenz, auf dem Verordnungsweg Gesetzesnormen ausserhalb des Landesversorgungsrechts, die einer zwingenden Interventionsvorschrift widersprechen, vorübergehend für nicht anwendbar zu erklären. Geltendes Recht wird dadurch nicht geändert oder gar aufgehoben, sondern lediglich temporär für nicht anwendbar erklärt.

Die Möglichkeit, gesetzliche Vorschriften vorübergehend für nicht anwendbar zu erklären, muss sich aus rechtsstaatlichen Gründen in sehr engen Grenzen halten. Sie ist deshalb ausschliesslich auf schwere Mangellagen oder auf ihr unmittelbares Vorfeld beschränkt. In zeitlicher Hinsicht bleibt die Derogation an die Geltungsdauer der betreffenden wirtschaftlichen Interventionsmassnahme gebunden.

Ähnlich wie bei der Frage der Zuständigkeit zur Anordnung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen zeigt sich auch bei der Derogationsnorm ein für das Landesversorgungsrecht bezeichnender Zielkonflikt: Nach rechtsstaatlichen Prinzipien müssen sich neben den Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung auch allfällige damit verbundene Anpassungen geltender Gesetzesbestimmungen aus

43 SR 531.12

anderen Rechtsbereichen auf eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage stützen können. Artikel 32 Absatz 1 verweist deshalb auf Anhang 1 des LVG, in dem solche Gesetzesbestimmungen aufgeführt werden.

4. Kapitel: Förderung, Abgeltung und Versicherungen

Die Gewährung von Finanzhilfen richtet sich nach dem Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990⁴⁴. Das Subventionsgesetz unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen. Mit einer Finanzhilfe fördert der Bund Tätigkeiten Dritter, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind, ohne Bundesunterstützung jedoch kaum wahrgenommen würden. Mit dem Instrument der Abgeltung werden Lasten ausgeglichen, die Dritten in Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten entstanden sind.

Im Landesversorgungsrecht kann der Bund insbesondere Direktzahlungen leisten und Garantien gewähren. Während nicht rückzahlbare Geldleistungen den Bundeshaushalt direkt belasten, führen Garantien nicht zwangsläufig zu einer Zahlungsverpflichtung. Der Bund wird bei Garantien nur zahlungspflichtig, wenn und soweit der Begünstigte seinen Obliegenheiten nicht nachkommen kann. Für diese Fälle kann sich der Bund ausserdem Sicherheiten einräumen lassen, sofern sie ihm nicht schon von Gesetzes wegen zustehen.

Lässt sich ein Ziel mittels einer Garantie oder eines rückzahlbaren Darlehens erreichen, so fällt eine Direktzahlung ausser Betracht. Garantien zur Finanzierung von Pflichtlagern (*Art. 19 ff.*) und von Transportmitteln (*Art. 34 und 35*) unterliegen besonderen Regelungen.

Art. 33 Förderung von Massnahmen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Unternehmen

Die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaft. Der Bund kann aber mit finanziellen Instrumenten Anreize schaffen, um die Landesversorgung sicherzustellen. Für die Förderung oder Aufrechterhaltung von lebenswichtigen Versorgungsleistungen kommen Finanzhilfen in Frage, entweder als nichtrückzahlbare Geldleistungen oder in Form von Garantien. Solche Anreize müssen jedoch die Ausnahme bilden und können nur subsidiär zur Anwendung kommen, beispielsweise wenn Massnahmen zur Sicherstellung von Versorgungssystemen ohne Finanzhilfe nicht umgesetzt würden und dadurch die Versorgungssicherheit nur unzureichend gewährleistet werden könnte. Zur Wahrung der Subsidiarität und um staatliche Wettbewerbseingriffe möglichst zu vermeiden, sind vor einer allfälligen finanziellen Förderung von Massnahmen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Unternehmen zuerst Instrumente wie Information und Empfehlungen zu prüfen. Mit diesen Einschränkungen und der Formulierung als Kann-Vorschrift wird die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Finanzhilfen vermieden.

Im Rahmen der Vorbereitungsmaßnahmen kann der Bund gegenüber Privaten nur finanzielle Leistungen erbringen, wenn es sich dabei um eine vorsorgliche, wesentliche Stärkung lebenswichtiger Versorgungssysteme handelt, die im allgemeinen Interesse der Landesversorgung liegt (*Abs. 1 Bst. a*). Damit ist beispielsweise die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Logistikprozessen gemeint oder die Sicher-

⁴⁴ SR 616.1

stellung der Funktionsfähigkeit von Informations- und Kommunikationseinrichtungen, auf die Wirtschaft, Behörden und Bevölkerung auch in einer schweren Mangellage dringend angewiesen sind. Massnahmen, die gemäss Absatz 1 Buchstabe a im Rahmen der Vorsorge zu normalen Zeiten unterstützt werden können, müssen einen direkten Bezug zur Vorbereitung auf eine schwere Mangellage aufweisen. Der Fokus solcher Massnahmen hat sich ausschliesslich auf die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit im Hinblick auf die Krisenvorsorge zu beziehen. Damit soll eine Förderung bereits bestehender wirtschaftlicher Strukturen und Tätigkeiten ausgeschlossen werden.

Bei einer drohenden oder bestehenden schweren Mangellage müssen die zu fördernden Massnahmen wesentlich zur Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen beitragen (*Abs. 1 Bst. b*). Als Empfänger solcher Leistungen kommen vor allem Produktions-, Verarbeitungs- und andere für die Versorgung des Landes lebenswichtige Betriebe in Frage. So kann es etwa darum gehen, mit einer Geldleistung oder einer Garantie die Umsetzung unverzichtbarer Massnahmen weiterhin zu gewährleisten, wenn diese wegen der Krisensituation ausbleiben würden und dadurch die Wirtschaft ihre Versorgungsaufgabe nicht mehr hinreichend erfüllen könnte.

Welche Massnahmen unterstützt werden, ist von Fall zu Fall zu entscheiden. Die Behörden benötigen hier einen gewissen Gestaltungsspielraum, da sich gerade im Fall einer schweren Mangellage vielfältige Probleme ergeben können, welche zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhersehbar sind. Sowohl die Notwendigkeit zur Unterstützung einzelner Leistungen als auch die Handlungsprioritäten wären in solchen Fällen sehr unterschiedlich. Aus diesem Grund ist die Kompetenz zur Bestimmung der Massnahmen, welche gefördert werden sollen, und ihrer Bedingungen dem Bundesrat übertragen.

Schliesslich kann die Gewährung von Finanzhilfen von einem bestimmten Verhalten des Begünstigten abhängig gemacht werden. Gemäss Absatz 2 muss eine Abwägung zwischen den Interessen der Landesversorgung (Sicherstellung lebenswichtiger Versorgungsleistung) und den Interessen des möglichen Empfängers (eigene Vorteile aufgrund der Massnahme oder Leistung) vorgenommen werden. Gerade unter dem Aspekt der Subsidiarität staatlichen Handelns in der Landesversorgung ist dabei zu berücksichtigen, dass ein Empfänger Versorgungsleistungen im eigenen Interesse erbringt, wenn er Massnahmen zur Stärkung seiner betrieblichen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsprozesse ergreift. Zur Beurteilung, ob Massnahmen gefördert werden sollen, gehört bei der Gewichtung der Interessen der Landesversorgung auch eine Abschätzung der Kosten im Verhältnis zum Nutzen. Die Wirksamkeit von einzelnen Massnahmen zur Sicherstellung von lebenswichtigen Versorgungssystemen muss im Verhältnis zu den Kosten berücksichtigt werden. Diese Interessenabwägungen bestimmen die Art und das Ausmass der Finanzhilfen.

Art. 34 Garantien für den Erwerb von Transportmitteln

Für Garantien zur Finanzierung von Transportmitteln wird künftig wegen der vom Zivilrecht abweichenden Sicherheiten eine besondere gesetzliche Regelung nötig. Mit Garantien schafft der Bund Anreize zur Bereitstellung eines ausreichenden Transportmittelbestandes für die Bedürfnisse der Landesversorgung. Im Vordergrund stehen Hochseeschiffe, da der Sicherstellung einer genügenden Tonnage auf hoher See für die Schweiz besondere Bedeutung zukommt. Grundsätzlich können

zwar auch Land- und Luftfahrzeuge sowie über die Grenze verkehrende Lastschiffe mittels Garantien finanziert werden. Zur Zeit besteht dafür aber kein Bedarf. Aufgrund seines Engagements haftet der Bund für die Verbindlichkeiten des Eigentümers des Transportmittels, wenn dieser als Schuldner seinen Tilgungs- und Zinszahlungen für das garantierte Darlehen nicht mehr nachkommt. Solche Garantien müssen zeitlich befristet sein (*Art. 34*), sodass die Dauer der Haftung einer angemessenen Risikobegrenzung für den Bund entspricht.

Die Gewährung von Garantien zur Finanzierung von Transportmitteln kommt nur in Frage, wenn ein Fahrzeug oder Schiff für die wirtschaftliche Landesversorgung lebenswichtig und überdies in der Schweiz registriert oder immatrikuliert ist (*Bst. a und b*). Lebenswichtig bedeutet, dass das betreffende Transportmittel für die Sicherstellung ausreichender Transportkapazitäten im Interesse der Landesversorgung von besonderer Bedeutung ist. Hat der Bund dem Eigentümer eines Transportmittels bereits aufgrund eines anderen Erlasses finanzielle Unterstützung für die Beschaffung gewährt, bleibt eine Garantie nach dem LVG gemäss *Buchstabe c* ausgeschlossen. Gedacht wird hierbei beispielsweise an Staatsgarantien der Eurofima zugunsten der SBB für die Finanzierung von Rollmaterial⁴⁵ oder an den Bürgschaftsrahmenkredit für die Beschaffung von Betriebsmitteln im öffentlichen Verkehr⁴⁶.

Art. 35 Sicherheiten an Transportmitteln

Als Sicherheit für sein Garantieversprechen dienen dem Bund das betreffende Transportmittel samt den dazugehörigen Betriebsmitteln und -unterlagen sowie allfällige Ersatzansprüche (*Abs. 1*). Der Sicherungsanspruch entsteht unmittelbar mit der Gewährung der Garantieleistung durch den Bund und ist rein akzessorischer Natur, soweit und solange die gesicherte Forderung aus der Garantieleistung besteht. Muss der Bund sein Garantieversprechen einlösen, steht ihm ein gesetzliches Aussonderungsrecht beziehungsweise ein vorrangiges Pfandrecht am betreffenden Transportmittel zu (*Abs. 2*). Die Bestimmungen der *Artikel 23–25* über das Aussonderungs- und das Pfandrecht an Pflichtlagern sind sinngemäss anwendbar (*Abs. 3*). Das Aussonderungsrecht des Bundes entsteht gegenüber der Masse des Eigentümers, während er bei einer Pfändung oder Pfandverwertung ein gesetzliches Pfandrecht vor allen anderen Gläubigern in Höhe seiner Garantieleistungen gegenüber dem Eigentümer erhält.

Der dingliche Sicherungsanspruch aufgrund des gesetzlichen Aussonderungs- und Pfandrechts des Bundes am Transportmittel ist im öffentlichen Register vorzumerken (*Abs. 1*). Das Schiffs- beziehungsweise das Seeschiffsregister und das Luftfahrzeugbuch dienen als Publizitätsmittel für dingliche Rechte an Schiffen und Luftfahrzeugen. In diesem Zusammenhang wird auf Artikel 37 Absatz 1 des Seeschiffahrtgesetzes vom 23. September 1953⁴⁷ in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesgesetzes vom 28. September 1923⁴⁸ über das Schiffsregister und auf den mit der vorliegenden Revision ergänzten Artikel 5 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1959⁴⁹ über das Luftfahrzeugbuch verwiesen.

⁴⁵ SR 0.742.105

⁴⁶ BBl 2010 4229

⁴⁷ SR 747.30

⁴⁸ SR 747.11

⁴⁹ SR 748.217.1

Der Wert eines Transportmittels kann erheblichen Schwankungen ausgesetzt sein. Aus diesem Grund benötigt der Bund unter Umständen zur Sicherung seiner Garantieforderung zusätzliche Sicherheiten. Das BWL als zuständige Behörde kann deshalb gemäss *Absatz 4* weitere Sicherheiten zugunsten des Bundes verlangen. Zu denken ist an Debitorenzessionen und Wertpapiere. Mittel aus solchen Zessionen würden es im Falle eines Eigentumsübergangs des Transportmittels erlauben, die Fortsetzung des Betriebs sicherzustellen. Auf diese Weise würden Wertvermindierungen infolge eines Stillstands des Transportmittels vermieden. Die Bundesrat legt im Übrigen die Einzelheiten der Garantiegewährung fest, insbesondere die Bedingungen und die technischen Anforderungen an die Transportmittel (*Abs. 5*).

Art. 36 Abgeltungen

Grundsätzlich tragen die betroffenen Unternehmen die Kosten der Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung. Sie überwälzen sie im Sinne einer Versicherungsprämie über den Preis des Produkts oder der Dienstleistung auf die Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese verursachergerechte Deckung durch Private ist die Regel. Möglich sind aber auch private und öffentlich-rechtliche Mischfinanzierungen. Die Frage der Finanzierung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen ist von grosser politischer Bedeutung, da durch sie entweder der Staatshaushalt oder die Konsumentinnen und Konsumenten in einer wirtschaftlich bereits angespannten Situation zusätzlich belastet werden. Auf dem Gebiet der Stromversorgung sind neben Empfehlungen und freiwilligen Massnahmen keine Vorbereitungsmassnahmen im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehen. Demnach sind diesbezüglich weder für die einzelnen Elektrizitätsversorgungsunternehmen noch für die Netzbetreiber Kostenfolgen zu erwarten. Vorbereitungsmassnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) stützen sich im Strombereich in erster Linie auf die Stromversorgungsgesetzgebung (Wahrung der bestehenden Zuständigkeiten).

Eine teilweise oder gar vollständige Kostenübernahme durch den Bund muss die Ausnahme bleiben und kommt nur in Frage, wenn die Voraussetzungen von *Absatz 1* erfüllt sind und die Situation die rasche Umsetzung einer Massnahme erfordert. Vor allem Massnahmen in einer schweren Mangellage oder in ihrem unmittelbaren Vorfeld dulden häufig keinen Aufschub. Ausnahmsweise kann das Erfordernis einer raschen und flexiblen Umsetzung auch für gewisse verpflichtende Massnahmen in der Vorbereitung bejaht werden, wenn die Sicherstellung lebenswichtiger Versorgungsleistungen gefährdet ist. Wenn der Bund Abgeltungen leistet, kann er in der Regel mehr Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Massnahme nehmen.

Als zweites Erfordernis muss den betroffenen Unternehmen durch die geforderten Vorkehrungen eine unzumutbare finanzielle Belastung entstehen. Die Zumutbarkeit lässt sich nur anhand der individuellen Situation beurteilen. Wie bei der Gewährung von Finanzhilfen nach Artikel 33 sind auch hier die Eigeninteressen der Verpflichteten an den Massnahmen bzw. an ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Ziehen die Unternehmen daraus einen Vorteil, indem ihre Produktions-, Verarbeitungs- oder Lieferfähigkeit erhöht wird, ist dieser Vorteil gegenüber den finanziellen Lasten abzuwägen. Eine Abgeltung lässt sich ausserdem eher rechtfertigen, wenn nur einzelne Betriebe von der Verpflichtung betroffen sind. Allgemeinverpflichtende Massnahmen sind für alle Unternehmen einer Branche gleichermassen verbindlich und daher wettbewerbsneutral. Als Hauptanwendungsfall von Abgeltungen dürften

folglich Einzelbetriebe in Frage kommen, die aufgrund von *Artikel 5 Absatz 3* zu Vorbereitungsmaßnahmen verpflichtet wurden. Die Leistung von Abgeltungen richtet sich wie Finanzhilfen nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes (vgl. Ziff. 5.4).

Art. 37 Versicherung und Rückversicherung

Auf dem privaten Versicherungsmarkt schliessen Versicherer für Risiken, die keinen Gewinn versprechen oder bei denen Verluste drohen, die Deckung aus. Es ist anzunehmen, dass Versicherungsdeckung im Hinblick auf schwere Krisenlagen nur zu unzumutbar hohen Prämien oder überhaupt nicht mehr angeboten wird. Lebenswichtige Transporte beispielsweise würden in solchen Fällen unterbleiben. In einer Krise ist dies aus der Sicht der wirtschaftlichen Landesversorgung nicht hinnehmbar. Aus diesem Grund hat schon das geltende Gesetz in Artikel 22 Absatz 2 dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, Versicherung und Rückversicherung gegen Kriegstransportgefahren und ähnliche Risiken zu gewähren.

Der neue Artikel 37 regelt das Versicherungswesen der wirtschaftlichen Landesversorgung genauer und umfassender als bisher und übernimmt verschiedene Grundsätze ins Gesetz, die heute in der Verordnung vom 7. Mai 1986⁵⁰ über die Bundeskriegstransportversicherung geregelt sind. Gleichzeitig wird der Anwendungsbereich generell auf Güter und Dienstleistungen ausgedehnt. Damit soll erreicht werden, anstelle der für den Bund finanziell weniger interessanten Garantien Versicherungslösungen mit einem Prämienaufkommen anzubieten. Dies ergäbe eine verursachergerechtere Lastenverteilung und damit eine weitgehende Schonung des Bundeshaushalts.

Ein Versicherungsverhältnis muss vor dem Eintritt eines Ereignisses begründet sein, damit ein gewisses Deckungskapital für Schäden bereitgestellt werden kann. Subsidiäre Versicherungslösungen des Bundes sind deshalb wenn immer möglich bereits im Rahmen der Vorbereitungsmaßnahmen anzubieten, denn eine Deckungsgewährung erst im Falle einer Krise verträgt sich nicht mit dem Versicherungsgedanken. Für dringende Fälle eignet sich eher das Instrument der Garantie.

Unter den unzumutbaren Versicherungsbedingungen nach *Absatz 1* ist insbesondere eine derart hohe Prämie zu verstehen, dass es dem Versicherungsnehmer praktisch verunmöglicht wird, eine lebenswichtige Leistung wie einen Transport zu erbringen. Da Versicherungsschutz gemäss *Absatz 2* gegen das Kriegsrisiko und ähnliche Gefahren wie etwa Piraterie, Aufruhr und Terrorismus gewährt werden kann, wird allgemein von Bundeskriegstransportversicherung (BKV) gesprochen. Der Katalog der Risiken, welche unter den Begriff «Kriegsrisiko und ähnliche Gefahren» fallen, wird durch den internationalen Versicherungsmarkt definiert. Umfang und Zeitpunkt der Inkraftsetzung der BKV werden hingegen vom Bundesrat bestimmt (*Abs. 3*). Für die Deckungsgewährung sind die Grundsätze des Privatversicherungswesens anwendbar, obwohl hier öffentliches Recht zur Anwendung gelangt (*Abs. 4*). So wird Deckung nur gegen Entrichtung einer Prämie gewährt. Da jedoch in besonderen Krisenlagen ein versicherungsmathematisches Risiko mangels statistischer Grundlagen meist gar nicht berechnet werden kann, muss die Festlegung angemessener Prämien nach besonderen Kriterien erfolgen (*Abs. 5*). Bereits heute wird die technische Abwicklung wie der Erlass von Deckungsverfügungen im Einzelfall und die

⁵⁰ SR 531.711

Schadenserledigung durch eine schweizerische Versicherungseinrichtung als sogenannte herangezogene Organisation gemäss Artikel 58 im Auftrag des Bundes vorgenommen (*Abs. 6*).

Die BKV wird im Rahmen einer Spezialfinanzierung nach Artikel 53 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005⁵¹ abgewickelt. Der Bund hat bis Ende 2013 ein Fondsvermögen in der Höhe von rund 55 000 000 Franken erwirtschaftet, welches in der Staatsrechnung gesondert unter dem Fremdkapital ausgewiesen wird⁵². Neu werden diese Mittel gemäss versicherungstechnischen Grundsätzen verzinst.

5. Kapitel: Verwaltungsmassnahmen

Wenn verbindlichen Anordnungen (wie den Bestimmungen des Landesversorgungsgesetzes, ausführenden Verordnungen, Verfügungen oder Verträgen) nicht nachgekommen wird, müssen den Behörden geeignete Zwangsmittel zur Durchsetzung zur Verfügung stehen. Unter den Oberbegriff der Verwaltungsmassnahmen lassen sich verschiedene Massnahmen subsumieren. Die strafrechtliche Verfolgung bleibt bei allen Verwaltungsmassnahmen vorbehalten. Dieses Kapitel hat keine materiellen Änderungen gegenüber geltendem Recht erfahren.

Art. 38 Zwangsmittel

Zwangsmittel werden als besondere Verwaltungsmassnahmen vor allem im Fall einer schweren Mangellage, das heisst beim Erlass von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen nach den Artikeln 29–31, zum Einsatz kommen.

Die rasche und umfassende Durchsetzung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen – wenn nötig mit Zwangsmitteln – ist im Krisenfall zur Verwirklichung der Rechtsgleichheit sehr wichtig. Ausserdem sind auch Situationen denkbar, bei denen Vorbereitungsmassnahmen nicht getroffen worden sind und die Einhaltung von Verpflichtungen nach Artikel 5 Absatz 3 nur mit Verwaltungszwang erreicht werden kann.

Bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen ist stets das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu wahren. Die Aufzählung der Zwangsmittel in Artikel 38 ist abschliessend. Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Artikel 39–43 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁵³ (VwVG) ebenfalls anwendbar sind. Folglich kommen Zwangsmittel grundsätzlich nur dann zum Einsatz, wenn sie vorgängig angedroht wurden und den Verpflichteten eine angemessene Erfüllungsfrist eingeräumt wurde (Art. 41 Abs. 2 VwVG). Wenn aber Gefahr in Verzug ist, sind auch eine sofortige Ersatzvornahme oder die Anwendung unmittelbarer Zwangsmassnahmen ohne Androhung und Fristansetzung möglich. Zwangsmittel sind keine Strafen im juristischen Sinn, haben aber oft repressiven Charakter.

51 SR **611.0**

52 Staatsrechnung 2013, Band 1, Seite 77 f. und Zusatzerläuterungen Band 3, Seite 80.

53 SR **172.021**

Art. 39 Rückforderung und Verfall unrechtmässig erlangter Waren und unrechtmässig gewährter Vermögensvorteile zugunsten des Bundes

Dieser Artikel hat zum Ziel, den rechtmässigen Zustand herzustellen, wenn eine Anordnung nicht befolgt werden kann: Allfällige Vorteile sollen entzogen werden können, wenn Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt worden sind. Artikel 39 wurde sprachlich angepasst, enthält aber keine materiellen Neuerungen gegenüber geltendem Recht.

Absatz 1 orientiert sich an den Vorgaben des Obligationenrechts zur ungerechtfertigten Bereicherung und erfasst auch die nachträgliche Zweckentfremdung. Weder Absatz 1 noch Absatz 2 setzen strafbares Handeln voraus. Unerheblich ist ausserdem, ob der Strafbare selbst oder ein Dritter einen Vorteil erlangt hat: Der Vorteil wird unabhängig von solchen Überlegungen dort abgeschöpft, wo er sich befindet. Falls solche Vermögensvorteile oder Waren im betreffenden Zeitpunkt nicht mehr existieren, muss dem Bund eine entsprechende Ersatzforderung zustehen (*Abs. 3*). Geschädigte Dritte haben einen Anspruch auf den verfallenen Gegenstand oder Vorteil im Umfang des erlittenen Schadens (*Abs. 4*). Die spezialgesetzliche Regelung des Landesversicherungsrechts geht der strafrechtlichen vor (*Abs. 5*).

Art. 40 Verfügung von Verwaltungsmassnahmen

Das Bundesamt trifft seine Massnahmen mittels Verfügung. Diese ausdrückliche Festschreibung im Gesetz dient dazu, formelle Anforderungen an das Verfahren sowie den Rechtsweg klarzustellen.

Art. 41 Konventionalstrafen

Die Konventionalstrafe ist ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung des Pflichtlagervertrags. Sie ist von den Vertragsparteien im Pflichtlagervertrag vereinbart und kann bei Nichterfüllung oder ungenügender Erfüllung des Vertrags verlangt werden. Die Konventionalstrafe ist eigentlich ein privatrechtliches Instrument (Art. 160–163 OR). Sie wurde jedoch auch in die Pflichtlagerverträge, die öffentlich-rechtlichen Charakter haben, aufgenommen und hat sich bewährt. Als kumulative Strafe entbindet die öffentlich-rechtliche Konventionalstrafe nicht von der Einhaltung des Vertrags.

Die Einzelheiten zur Konventionalstrafe werden im Pflichtlagervertrag geregelt. In der Praxis hat sich bis anhin folgende Handhabung bewährt: Im Falle einer einmaligen, nicht schwerwiegenden Verletzung der im Pflichtlagervertrag und in den dazugehörigen Anhängen umschriebenen Verpflichtungen ist die Unternehmung vom BWL in einem ersten Schritt zu mahnen und unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Wiederherstellung des vertragsgemässen Zustands aufzufordern. Kommt sie dieser Mahnung innert der Frist nicht nach, oder handelt es sich um eine schwerwiegende oder um eine wiederholte leichtere Verletzung, hat sie dem Bund eine Konventionalstrafe zu bezahlen. Zwangsmittel und die strafrechtliche Verfolgung der Vertragsverletzung bleiben vorbehalten.

Wird die Konventionalstrafe grundsätzlich nicht anerkannt oder wird ihre Höhe bestritten, ruft das BWL das Bundesverwaltungsgericht an.

Art. 42 Verjährung

Die Bestimmung wird ohne Änderungen aus dem geltenden Recht übernommen. Parallel zu diesem Vorhaben läuft eine Revision des Verjährungsrechts, die auch in diesem Artikel Veränderungen vorsieht⁵⁴. Je nachdem wie sich die Behandlung und Verabschiedung dieser beiden Vorlagen im Parlament zeitlich zueinander verhalten, müsste die entsprechende Änderung direkt in dieses Vorhaben übernommen werden.

6. Kapitel: Rechtsmittel

Art. 43 und 44 Einsprache und Beschwerde

Verfügungen einer Bundesverwaltungsbehörde unterliegen gemäss Artikel 44 VwVG grundsätzlich der Beschwerde. Artikel 43 des revidierten LVG sieht jedoch vor, dass im Fall einer schweren Mangellage gegen Verfügungen zuerst Einsprache zu erheben ist. Der Einspracheentscheid kann anschliessend mit Beschwerde angefochten werden. Das geltende Recht gibt dem Bundesrat in Artikel 37a LVG lediglich die Möglichkeit, ein Einspracheverfahren gegen Verfügungen des BWL bei zunehmender Bedrohung oder bei schweren Mangellagen einzuführen.

Die Einsprache ist im Unterschied zur Beschwerde nicht devolutiv, d. h. nicht die übergeordnete Instanz ist zur Streiterledigung berufen, sondern die Instanz, deren Verfügung angefochten wird. Das Einspracheverfahren erlaubt es der verfügenden Behörde, ihre erste Verfügung rasch und bloss mit einer summarischen Begründung zu erlassen und diese auf Einsprache hin zu bestätigen, zu ändern oder aufzuheben. Auch kann die Verfügung ohne vorherige Anhörung erlassen werden, da die Möglichkeit zur Einsprache zur nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Artikel 30 VwVG genügt. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass sich nicht schon eine neue Instanz mit der Sache befassen muss, sondern dass die Behörde, welche die Akten bereits kennt, sich erneut damit auseinandersetzt.

Einsprache- und Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erlässt ein Bundesorgan eine Verfügung, so kann innerhalb von 5 Tagen Einsprache erhoben werden. Gegen den Einspracheentscheid ist innerhalb von 5 Tagen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht möglich (keine aufschiebende Wirkung). Gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen (Art. 83 Bst. j des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005⁵⁵).

Erlässt eine kantonale Behörde eine Verfügung, muss im entsprechenden Kanton gestützt auf den neuen Artikel 43 zumindest eine Einsprache innerhalb von 5 Tagen bei der gleichen Behörde möglich sein. Wie der anschliessende Beschwerdeweg innerhalb des Kantons geregelt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Da gegen Verfügungen der letzten kantonalen Instanz Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht möglich ist, können die Kantone auf kantonsinterne Beschwerdemöglichkeiten verzichten und direkt gegen den – in diesem Fall – kantonal letztinstanzlichen Einspracheentscheid innerhalb von 5 Tagen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsehen.

⁵⁴ BBI 2014 235

⁵⁵ SR 173.110

Um die Verfahren bei der Anordnung von Massnahmen gegen schwere Mangellagen beschleunigen zu können, sind die Fristen gegenüber den allgemeinen Bestimmungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, wo 30 Tage Beschwerdefrist vorgesehen sind, verkürzt worden: Einsprache ist innert 5 Tagen nach Eröffnung der Verfügung zu erheben (Art. 43 Abs. 2 erster Satz). Auch die Beschwerde ist innerhalb von 5 Tagen zu erheben. Beschwerden gegen Verfügungen bei schweren Mangellagen wird zudem die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen. Das ist insofern gerechtfertigt, als in einer Versorgungskrise wirtschaftliche Interventionsmassnahmen rasch in Kraft gesetzt und vollzogen werden müssen, um möglichst schnell Wirkung zu entfalten.

Art. 45 Klageverfahren

Im Gegensatz zu Verfügungen, die mit Einsprache oder Beschwerde angefochten werden können, beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes auf Klage hin (Art. 35 Bst. a des Verwaltungsverfahrensgesetz vom 17. Juni 2005⁵⁶ [VGG]). Dies gilt auch für sämtliche Vertragsverhältnisse, welche sich auf das LVG stützen (Art. 45 Bst. a VGG). Zudem entscheidet das Bundesverwaltungsgericht Streitigkeiten zwischen Pflichtlagerhaltern und Pflichtlagerorganisationen (Art. 45 Bst. b VGG). Streitigkeiten zwischen Bund und Pflichtlagerorganisationen werden hingegen künftig nicht mehr im Klageverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt, da es sich nicht um ein Vertragsverhältnis zwischen gleichberechtigten Parteien handelt, sondern um ein aufsichtsrechtliches Subordinationsverhältnis. Dass der Bund als Aufsichtsbehörde gegenüber Pflichtlagerorganisationen in einem hoheitlichen Verhältnis steht und mittels Verfügung handelt, hat das Bundesgericht bestätigt⁵⁷. Neu steht den Pflichtlagerorganisationen als Rechtsmittel das Beschwerdeverfahren zur Verfügung.

Art. 46 Zivilgerichte

Klagen und Beschwerden nach Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, die sich aus dem Aussonderungs- oder Pfandrecht des Bundes an Pflichtlagern und an Transportmitteln ergeben, sind von den zuständigen Zivilgerichten zu beurteilen. Das gilt auch für Ersatzforderungen und Anfechtungsklagen des Bundes im Zusammenhang mit Konkurs-, Nachlass- und Notstundungsverfahren. Damit wird vermieden, dass in einem Zwangsvollstreckungsverfahren verschiedene Gerichte tätig werden.

7. Kapitel: Strafbestimmungen

Im Unterschied zu den Verwaltungsmassnahmen, die eine Korrektur widerrechtlich herbeigeführter Zustände im wirtschaftlichen Bereich erreichen wollen, soll mit der Androhung von Strafen in erster Linie eine präventive Wirkung erzielt werden. Wer trotzdem gegen die Vorschriften verstösst, soll durch die verhängte Strafe veranlasst werden, sich zukünftig rechtmässig zu verhalten. Das Strafrecht des LVG dient damit sowohl der General- als auch der Spezialprävention.

Bisher wurde bei den Strafbestimmungen im LVG u. a. zwischen einer Verletzung der Vorratshaltungspflicht, Übertretungen bei Massnahmen gegen schwere Mangel-

⁵⁶ SR 173.32

⁵⁷ BGE 135 II 38 E. 4.8

lagen und Vergehen gegen Massnahmen bei zunehmender Bedrohung unterschieden. Da neu nur noch auf die Auswirkungen einer Versorgungskrise (schwere Mangel- lage) abgestellt wird, entfallen diese Unterscheidungen. Die Gesetzesstruktur der Strafbestimmungen wird dadurch vereinfacht. Ausserdem werden Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung in einem General- tatbestand (Art. 47) zusammengefasst.

Eine Anpassung des Strafrahmens ist hauptsächlich aufgrund der Revisionen des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches⁵⁸ (StGB) nötig geworden. Bei diesen Änderungen stand die Neuordnung des Systems der Sanktionen im Vordergrund. Dabei wurde u. a. die Unterscheidung zwischen Zuchthaus-, Gefängnis- und Haft- strafe durch eine einheitliche Freiheitsstrafe ersetzt. Der Strafrahmen der Bestim- mungen im LVG ist an diese Änderungen angepasst worden.

Die Strafverfolgung aufgrund des LVG untersteht weiterhin kantonaler Gerichts- barkeit.

Art. 47 Widerhandlungen gegen Massnahmen
 der wirtschaftlichen Landesversorgung

Vorsätzlich begangene Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung werden mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstra- fe bestraft. Der Straftatbestand von Artikel 47 umfasst auch Widerhandlungen gegen allgemeinverbindliche Vorschriften, Verfügungen und Vertragsverletzungen. Der Strafrahmen ist absichtlich weit gefasst, damit die Gerichte unterschiedliche Situa- tionen gebührend berücksichtigen können. Der Strafrahmen bei fahrlässiger Bege- hung beträgt Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen. Damit sind alle Widerhandlungen nach Artikel 47 als Vergehen eingestuft.

Art. 48 Verletzung der Auskunftspflicht

Werden Daten, welche für die WL-Organisation relevant sind, verschwiegen oder verfälscht, obwohl eine Pflicht zur Auskunft besteht, kann dies der Umsetzung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen schaden. Im Unterschied zu Artikel 292 StGB, wo einer Informationspflicht nicht nachgekommen wird, liegt der Strafbar- keitsgehalt im vorliegenden Artikel zusätzlich in der Irreführung der zuständigen Behörde. Nach geltendem Recht unterstehen Beamte hinsichtlich der Falschbeur- kundung der strengen Strafandrohung von Artikel 317 StGB. Ohne den vorliegenden Artikel wäre eine Person, die in keinem besonderen Verhältnis zur Verwaltung steht und weder mit Vorteils- noch Schädigungsabsicht handelt, im gleichen Fall straflos.

Art. 49–51 Leistungs- und Abgabebetrug, Hehlerei und Begünstigung

Die Delikte des Leistungs- und Abgabebetrugs (*Art. 49*), der Hehlerei (*Art. 50*) und der Begünstigung (*Art. 51*) werden als Spezialtatbestände praktisch unverändert ins neue Gesetz übernommen. Im Vergleich zu den entsprechenden Normen im Bun- desgesetz vom 22. März 1974⁵⁹ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) und im StGB enthalten sie modifizierte Straftatbestände und teilweise höhere Strafrahmen. Angesichts der Bedeutung, die der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen

⁵⁸ SR 311.0

⁵⁹ SR 313.0

Gütern und Dienstleistungen während einer schweren Mangellage zukommt, ist die höhere Strafdrohung gerechtfertigt (Art. 49, Art. 51 Abs. 2).

Art. 52 Verbreitung von Gerüchten

Die Strafbestimmung zur Verbreitung von Gerüchten enthält die bisherige Gerüchtemacherei ohne Vorteilsabsicht gemäss Artikel 46 Absatz 1 nicht mehr. Das blosses Äussern oder Verbreiten unwahrer Behauptungen über geltende oder bevorstehende Massnahmen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung wird somit nicht mehr unter Strafe gestellt. Strafbar bleibt hingegen der qualifizierte Tatbestand, wenn das Äussern oder Verbreiten von falschen oder verfälschten Behauptungen mit der Absicht verbunden ist, sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Gerüchtemacher, die versuchen, auf unlautere Weise mittels falschen Behauptungen und auf Kosten der Allgemeinheit Profit zu machen, sollen weiterhin bestraft werden können.

Art. 53 Strafverfolgung

Die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen obliegt wie bisher den Kantonen.

Art. 54 Parteistellung des BWL

Artikel 54 räumt dem BWL bei Strafverfahren nach dem LVG die Rechte einer Privatkülerschaft ein. Diese Möglichkeit ergibt sich aus Artikel 104 Absatz 2 der Strafprozessordnung⁶⁰. Damit muss die Staatsanwaltschaft dem BWL die Einleitung eines Vorverfahrens mitteilen. Als Privatkülerschaft kann sich das Amt am Verfahren beteiligen und kantonale Rechtsmittel erheben. Im Speziellen wird dem BWL auch das Recht eingeräumt, gegen Strafbefehle der kantonalen Staatsanwaltschaften Einsprache erheben zu können. Damit soll eine einheitliche Strafverfolgung von Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung gewährleistet werden.

8. Kapitel: Vollzug

Art. 55 Grundsatz

Nach den Artikeln 8 und 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶¹ (RVOG) sind Organisation und Führung der Bundesverwaltung sowie die Gewährleistung der Information von Parlament, Kantonen und Bevölkerung grundsätzlich dem Bundesrat überlassen. Folgerichtig sind im vorliegenden Artikel 55 der Erlass von Ausführungsvorschriften und den dafür erforderlichen Massnahmen, die Organisation der Fachbereiche und die Pflicht, Bevölkerung, Wirtschaft und Behörden zu informieren, Aufgabe des Bundesrats. Neben der WL-Organisation sind auch weitere an der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen beteiligte Behörden auf aktuelle und zuverlässige Daten zur Versorgungslage angewiesen. Dies betrifft insbesondere die an der Versorgung mit lebenswichtigen Heilmitteln mitwirkenden Gesundheitsbehörden auf Bundes- und

⁶⁰ SR 312.0

⁶¹ SR 172.010

Kantonebene. Erhalten diese Informationen vom Bundesrat, können sie in adäquater Weise der Planung und Erfüllung ihrer Aufgaben nachkommen. Doppelspurigkeiten werden damit vermieden.

In Absatz 3 wird der Bundesrat ermächtigt, im Sinne einer Erweiterung des Handlungsspielraums und einer Beschleunigung der Entscheidungsprozesse seine Kompetenz zur Pflichtlagerfreigabe im Falle einer Krise bereits vorsorglich an das WBF zu delegieren. Schon bis anhin wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (Art. 12 der Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983⁶²).

Um die Gesetzgebung in einer schweren Mangellage zu beschleunigen, wird in Absatz 4 in Übereinstimmung mit Artikel 48 Absatz 2 RVOG die Kompetenz an das BWL delegiert, im Fall von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen technische oder administrative Ausführungsvorschriften zu erlassen.

Art. 56 Delegierter oder Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung

Die Institution des oder der Delegierten wird beibehalten. Nach wie vor ist vorgesehen, dass der oder die Delegierte das BWL nebenamtlich leitet. Vereinzelt wurde in der Vernehmlassung die Vorgabe kritisiert, dass der oder die Delegierte aus der Wirtschaft stammen muss. Auch die nebenamtliche Tätigkeit wurde teilweise als unzweckmässig empfunden. Delegierte sollen als Verbindungspersonen zwischen Behörden und Wirtschaft ihr Beziehungsnetz und ihre Erfahrung in den Dienst der WL-Organisation stellen.

Der Aufgabenbereich des oder der Delegierten umfasst neben der Leitung des Bundesamts auch die Leitung der Fachbereiche. Die Organisationsverordnung Landesversorgung vom 6. Juli 1983⁶³ hält fest, dass ausserdem die Verantwortung für die gesamten Vorbereitungsmaßnahmen bei dem oder der Delegierten liegt.

Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung basiert auf dem Milizsystem: Rund 240 Kaderleute aus Privatwirtschaft und verschiedenen Verwaltungszweigen bilden die Milizorganisation unter der Führung des oder der Delegierten. Die Milizorganisation beobachtet die Versorgungssituation und erarbeitet Konzepte für Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung. Unterstützt wird das Milizkader durch das BWL.

Art. 57 Kantone

Die wirtschaftliche Landesversorgung ist hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eine Bundeskompetenz. Den Kantonen kommt keine eigenständige Versorgungsaufgabe zu. Beim Vollzug des Gesetzes hingegen spielen sie eine wichtige Rolle, indem sie den Vollzug einer Massnahme auf ihrer Stufe gewährleisten. Aus diesem Grund sind die Kantone verpflichtet, die dafür erforderlichen Vorschriften zu erlassen.

Es steht den Kantonen frei, ihre Gemeinden für die wirtschaftliche Landesversorgung heranzuziehen. Werden Gemeinden zur Mitwirkung herangezogen, unterstehen sie der Aufsicht der Kantone.

⁶² SR 531.211

⁶³ SR 531.11

Die Kantone müssen jederzeit in der Lage sein, die ihnen übertragenen Aufgaben zu übernehmen. In normalen Zeiten werden diese Aufgaben meistens von nebenamtlichen kantonalen Angestellten übernommen. Die Kantone haben aber dafür besorgt zu sein, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen des Bundes die kantonalen und allenfalls kommunalen Kaderpersonen aus- und weiterzubilden.

Wenn der Bundesgesetzgeber gewisse Vollzugsaufgaben den Kantonen überträgt, untersteht der Kanton in der Regel der Oberaufsicht des Bundesrates. Dementsprechend wird dem Bundesrat in den Absätzen 2 und 3 die Kompetenz eingeräumt, sowohl bei der Rechtsetzung als auch beim reinen Vollzug anstelle eines säumigen Kantons zu handeln. Diese weitgehende Befugnis drängt sich auf, weil eine möglichst einheitliche und wirksame Durchführung dieses Gesetzes unerlässlich ist. Dabei kann aber von einer Bevormundung der Kantone keine Rede sein.

Art. 58 Organisationen der Wirtschaft

Der Bundesrat kann Organisationen der Wirtschaft zur Mitarbeit heranziehen. Dabei handelt es sich vor allem um Interessenverbände und ähnliche Verbände des privaten Rechts, gelegentlich auch um öffentlich-rechtliche Körperschaften. Zieht der Bundesrat eine solche Organisation zur Mitarbeit heran, überträgt er ihr seine Vollzugsaufgaben und erteilt ihr Weisungen.

Für den Vollzug von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen hat der Bundesrat heute im Bereich der Elektrizitätsversorgung von dieser Kompetenz folgendermassen Gebrauch gemacht: Er hat den Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) beauftragt, «im Bereich der Produktion und Beschaffung, des Transports, der Verteilung und des Verbrauchs von Elektrizität die notwendigen Vorbereitungen im Hinblick auf die Durchführung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung im Falle einer schweren Strommangellage infolge von Marktstörungen» zu treffen (Art. 1 VOEW⁶⁴). Für diese Vollzugsaufgabe untersteht der VSE dem oder der Delegierten und dem Fachbereich Energie, der den oder die Delegierte bei der Vorbereitung der Massnahmen vertritt (Art. 1 Abs. 3 und Art. 2 VOEW).

Organisationen der Wirtschaft gehören nicht zur Milizorganisation des Bundes. Sie werden, im Gegensatz zu den Fachbereichen, nur für begrenzte Aufgaben zur Mitarbeit herangezogen und mit den erforderlichen hoheitlichen Vollzugskompetenzen ausgestattet. Damit eine Organisation der Wirtschaft zur Mitarbeit herangezogen werden kann, muss sie in der betreffenden Branche eine überragende Stellung haben und einen ganzen Wirtschaftszweig vertreten. Sind in ihr bloss divergierende Interessengruppen zusammengefasst oder verfolgt sie ihrer Struktur nach wesentliche Eigeninteressen, eignet sie sich nicht für die Übertragung öffentlicher Funktionen zur selbständigen Durchführung.

Garantiefonds als Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft im Bereich Pflichtlagerhaltung sind ebenfalls nicht in der Miliz vertreten, da sie nicht in die erweiterte Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Sie sind jedoch auch als Organisationen der Wirtschaft gemäss Artikel 58 zu qualifizieren. *Absatz 2* eröffnet neu die Möglichkeit, bestimmte öffentliche Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit der Pflichtlagerhaltung vom Bund auf die Pflichtlagerorganisationen zu übertragen.

⁶⁴ SR 531.35

Bisher ist die Delegation von Vollzugsaufgaben auf Verordnungsstufe bzw. in Weisungen geregelt.

Bei der Delegation sind verschiedene Aspekte wie Kompetenz- und Verantwortlichkeitsregelungen, mögliche Interessenkonflikte und die Finanzierung zu berücksichtigen. Da Pflichtlagerorganisationen wesentliche Eigeninteressen verfolgen, sind sie für die Übernahme öffentlicher Vollzugsaufgaben nur beschränkt geeignet. Diese Aufgaben werden lediglich delegiert und erfolgen nicht aufgrund einer selbstständigen Vollzugskompetenz. Bis anhin sind Pflichtlagerorganisationen für zwei Aufgaben herangezogen worden, nämlich für die Erteilung von GEB an die Importeure und für die Kontrolle von Lagern im Bereich der obligatorischen Pflichtlagerhaltung. Unter die Möglichkeit zur Aufgabenübertragung gemäss *Absatz 2* kann beispielsweise auch die Delegation von Aufgaben im Rahmen des Pflichtlagervertragswesens fallen.

Kompetenzdelegationen an die Pflichtlagerorganisationen machen Ausführungsvorschriften nötig und sind mit einer Anpassung der Aufsichtstätigkeit des Bundes verbunden.

Eine Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Pflichtlagerorganisationen, wie sie in der Vernehmlassung mehrfach verlangt wurde, ist nicht umsetzbar, da der Bund auf dem Gebiet der Pflichtlagerhaltung keine eigenen Leistungen erbringt.

Art. 59 Internationale Zusammenarbeit

Eine internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung ist für die Schweiz von hohem nationalen Interesse, da unser Land über keinen freien Zugang zu den Weltmeeren verfügt und aufgrund seiner geografischen Lage oft am Ende der Versorgungsketten liegt. Die in hohem Tempo ablaufenden wirtschaftlichen Prozesse verlangen nach ebenso schnellen Reaktionsmöglichkeiten seitens der verantwortlichen Exekutivorgane für den Fall von Störungen. Aus diesem Grund soll der Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von internationalen Abkommen über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit, die Mitwirkung in internationalen Gremien zur Versorgungssicherheit sowie über die Vorbereitung, den Einsatz und die Koordination von Massnahmen zur Bewältigung von Versorgungskrisen erhalten. Versorgungskrisen haben heutzutage kaum mehr rein nationale Dimensionen. Ebenso wie die Realwirtschaft in einem internationalen Kontext gesehen werden muss, sind auch die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung auf das internationale Umfeld abzustimmen.

Hat sich die Schweiz einer internationalen Krisenorganisation angeschlossen, kann sie unter Umständen in die Lage kommen, in Erfüllung einer solidarischen Pflicht wirtschaftliche Interventionsmassnahmen zu ergreifen, obwohl im Inland die Kriterien einer schweren Mangellage nicht erfüllt sind. Diese Kompetenz entspricht bereits geltendem Recht.

Die Schweiz entscheidet im Fall des Übereinkommens vom 18. November 1974⁶⁵ über ein internationales Energieprogramm (IEP) selbstständig, ob sie an den betreffenden international koordinierten Massnahmen zur Versorgungssicherung teilnehmen will. Zur Koordination und Umsetzung der Aufgaben nach dem IEP wurde eine

⁶⁵ SR 0.730.1

Internationale Energie Agentur (IEA) mit Sitz in Paris gegründet. Die IEA ist eine Unterorganisation der OECD. Dieses Abkommen, welches von der Schweiz wesentlich mitgeprägt worden ist, ist nicht direkt anwendbar (*non self-executing*) und lässt den Mitgliedstaaten volle Entscheidungsfreiheit. Engere Formen der internationalen Zusammenarbeit sind zum heutigen Zeitpunkt wenig wahrscheinlich.

Das IEP verpflichtet die Mitgliedsländer hauptsächlich zur strategischen Lagerhaltung von Erdöl im Umfang eines 90-Tage-Nettoverbrauchs. Die Schweiz erfüllt diese Pflicht, indem sie durch die schweizerische Mineralölwirtschaft entsprechende Pflichtlager an Mineralölprodukten halten lässt. Im Weiteren beteiligt sich die Schweiz in verschiedenen Arbeitsgruppen der IEA., namentlich in der Standing Group on the Oil Market (SOM), und in der Standing Group on Emergency Questions (SEQ). Diese ermöglichen es der Schweiz (Behörden und Privatwirtschaft), sich mit anderen Ländern und deren privaten Industrievertretern auszutauschen.

Art. 60 Beobachtung der Versorgungslage und statistische Erhebungen

Die permanente Beobachtung der Versorgungslage durch den Bundesrat dient dazu, den Vorbereitungsgrad der jeweiligen Lage anzupassen: Zeichnen sich Verknappungen ab oder gibt es politische Spannungen, sind die Vorbereitungen zu erhöhen, zeichnet sich eine Entspannung oder Verbesserung der Versorgungslage ab, sind die Vorbereitungen entsprechend zu reduzieren.

Bei der Beobachtung der Versorgungslage hat sich der Bundesrat soweit möglich auf bereits bestehende Beobachtungs- bzw. Statistiksysteme des Bundes und der einzelnen Wirtschaftszweige abzustützen. Beispielsweise beobachtet die ElCom die Entwicklung der Elektrizitätsmärkte im Hinblick auf eine sichere Versorgung in allen Landesteilen nach Artikel 22 Absatz 3 StromVG⁶⁶. Zur Zeit gibt es einzig auf dem Gebiet der flüssigen Treib- und Brennstoffe statistische Erhebungen; sie werden vor allem im Rahmen IEA, deren Gründungsmitglied die Schweiz ist, verwendet. Geplant sind Erhebungen über versorgungskritische Heilmittel. Es ist vorgesehen, eine Meldestelle für die Verfügbarkeit besonders wichtiger Medikamente einzurichten, um vor drohenden Versorgungsengpässen rechtzeitig gewarnt zu sein. Wenn marktsensitive Informationen im Rahmen der Vorbereitung einzelnen Marktteilnehmern zugänglich sind, kann ein Missbrauch von Insiderwissen negative Auswirkungen auf die liberale Marktordnung haben. Werden statistische Erhebungen durchgeführt, so ist deshalb sicherzustellen, dass die Kenntnis über die erhobenen Daten und die Beurteilung der Versorgungslage nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Art. 61 Geheimhaltungspflicht

Die Geheimhaltungspflicht hat in der Landesversorgung eine erhöhte Bedeutung, weil den Behörden viele Informationen von privaten Firmen zufließen und unter Umständen Milizkader und Organisationen der Wirtschaft damit arbeiten müssen.

Bei ihrer Tätigkeit ist die WL-Organisation darauf angewiesen, dass das Vertrauen in sie gewahrt bleibt. Ausserdem müssen vorbereitete wirtschaftliche Interventionsmassnahmen geheim bleiben, damit sich Personen mit Insiderwissen keine Marktvorteile verschaffen können.

⁶⁶ SR 734.7

Wer als Organ der wirtschaftlichen Landesversorgung geheim zu haltende Informationen Unbefugten zukommen lässt, macht sich ausserdem der Amtsgeheimnisverletzung nach Artikel 320 StGB schuldig.

Art. 62 Auskunftspflicht

Das öffentliche Interesse rechtfertigt die Beschaffung und Verwertung von Informationen, die zum Vollzug des Gesetzes erforderlich sind.⁶⁷

Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht wurden im Vergleich zur bisherigen Regelung nicht verändert. Zuständige Behörden und herangezogene Organisationen haben auch künftig ein Auskunftsrecht für die Informationen, die für den Vollzug des Gesetzes nötig sind. Es gestattet ihnen, solche Auskünfte zu verlangen. Einsicht ist insbesondere in Unterlagen der Finanzbuchhaltung, in Korrespondenzen und in Rechnungen zu gewähren. Zudem ist nötigenfalls der Zutritt zu Räumlichkeiten und Grundstücken zu gestatten. Konkretisiert hat der Bundesrat die Auskunftspflicht beispielsweise im heutigen Artikel 11 der Verordnung über die Vorbereitungsmaßnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung vom 2. Juli 2003⁶⁸.

In Artikel 6 der Getreidepflichtlagerverordnung vom 25. April 2001⁶⁹, den Artikeln 3 und 7 der Verordnung vom 6. Juli 1983⁷⁰ über die Pflichtlagerhaltung von Arzneimitteln sowie den Artikeln 3 und 7 der Düngerpflichtlagerverordnung vom 4. April 2007⁷¹ hat der Bundesrat hingegen eine Meldepflicht angeordnet.

Beide Formen der Informationsbeschaffung, d. h. Auskunfts- und Meldepflicht, sind rechtlich als gleichwertig zu qualifizieren und lassen sich unter diesen Artikel subsumieren.

Anhang 1: Nichtanwendbarkeit von Bestimmungen anderer Erlasse

Anhang 1 listet die Bestimmungen auf, die der Bundesrat im Fall einer wirtschaftlichen Intervention aufgrund von Artikel 32 vorübergehend für nicht anwendbar erklären kann.

Das betrifft aus heutiger Sicht das Nacht- und das Sonntagsfahrverbot nach Artikel 2 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁷². Für schwere Motorfahrzeuge zur Güterbeförderung im Strassenverkehr gilt demnach ein Nachtfahrverbot zwischen 22 und 05 Uhr sowie ein Sonntagsfahrverbot. Eine vorübergehende Lockerung dieser Verbotsvorschrift könnte gegebenenfalls die Kapazität in lebenswichtigen Transportsegmenten steigern und zur Sicherung ausreichender Transportmöglichkeiten in einer schweren Mangellage beitragen. Vorausgesetzt bleibt stets, dass diese Ziele nicht mittels Erteilung von Ausnahmegewilligungen im Rahmen der Artikel 92 und 93 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962⁷³ erreicht werden können.

67 So sinngemäss die Botschaft zum Landesversorgungsgesetz BBl 1981 III 405, hier 450.

68 SR 531.12

69 SR 531.215.17

70 SR 531.215.31

71 SR 531.215.25

72 SR 741.01

73 SR 741.11

Aus heutiger Sicht ist es kaum möglich, alle Eventualitäten einer schweren Mangellage vorherzusehen und lückenlos zu regeln. Unter Berücksichtigung des nicht vollständig planbaren Handlungsbedarfs bei schweren Mangellagen einerseits und der sich stetig weiterentwickelnden Gesetzgebung andererseits kann eine Auflistung der betroffenen Normen nicht abschliessend sein. Im Interesse eines raschen und zweckmässigen Handelns in einer Versorgungskrise soll der Bundesrat deshalb die Befugnis erhalten, die Liste der vorübergehend als nicht anwendbar zu erklärenden Gesetzesbestimmungen wenn nötig zu ergänzen (Art. 32 Abs. 4).

Anhang 2:

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Das geltende Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 wird aufgehoben (Ziff. I).

Mit der Revision des Landesversorgungsgesetzes und der damit einhergehenden Aufhebung des bisherigen Artikel 61 LVG über den Schutz von Vermögenswerten werden auch die darin erwähnten Bundesratsbeschlüsse sowie die Vollziehungsverordnung zum Bundesratsbeschluss betreffend vorsorgliche Schutzmassnahmen für juristische Personen, Personengesellschaften und Einzelfirmen hinfällig.

Der Bundesrat wird deshalb im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes folgende Erlasse aufheben:

1. *Bundesratsbeschluss vom 12. April 1957⁷⁴ betreffend vorsorgliche Schutzmassnahmen für juristische Personen, Personengesellschaften und Einzelfirmen;*

2. *Vollziehungsverordnung vom 12. April 1957⁷⁵ zum Bundesratsbeschluss betreffend vorsorgliche Schutzmassnahmen für juristische Personen, Personengesellschaften und Einzelfirmen;*

3. *Bundesratsbeschluss vom 12. April 1957⁷⁶ über den Schutz von Wertpapieren und ähnlichen Urkunden durch vorsorgliche Massnahmen.*

Werden diese Erlasse aufgehoben, so wird auch das *Memorandum of Understanding* (MoU) vom 29. März 1985 zwischen der Schweiz und Kanada über die temporäre Sitzverlegung von Schweizer Firmen im Krisenfall keinen Nutzen mehr haben. Da das MoU vom Bundesrat genehmigt worden ist, muss es auch vom Bundesrat aufgehoben werden. Anschliessend muss die kanadische Seite mittels diplomatischer Note in Kenntnis gesetzt werden, dass die Schweiz das MoU als hinfällig betrachtet.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes müssen verschiedene andere Gesetze angepasst werden, weil sie mit dem neuen Landesversorgungsgesetz nicht im Einklang stehen (Ziff. II):

1. *Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁷⁷*

Die Änderung von Artikel 83 Buchstabe j ist rein formaler Natur. Diese Bestimmung wird der neuen Systematik des Landesversorgungsgesetzes angepasst, indem

⁷⁴ SR 531.54

⁷⁵ SR 531.541

⁷⁶ SR 531.55

⁷⁷ SR 173.110

unbeachtet einer Unterscheidung verschiedener Ursachen allein auf die Erwähnung der schweren Mangellagen abgestellt wird.

2. *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990*⁷⁸ *über die direkte Bundesteuer (DHG)*

und

3. *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990*⁷⁹ *über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)*

Mit zwei gleichlautenden Motionen («Besteuerung der Seeleute in der Hochseeflotte») wurde am 16. Juni 1994 im Ständerat (Mo. Plattner 94.3270) und im Nationalrat (Mo. Hubacher 94.3258) ein Verzicht auf die im Rahmen der Steuerharmonisierung eingeführte Besteuerung ausländischer Seeleute an Bord von Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge und eine entsprechende Änderung der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f und 97 DBG sowie der Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f und 35 Absatz 1 Buchstabe h StHG verlangt. Mit dem Inkrafttreten der beiden Gesetze am 1. Januar 1995 wären diese Seeleute an der Quelle, das heisst am Sitz ihrer Schweizer Reederei, besteuert worden. Weil den Reedern ein Verlust dieser unersetzlichen Seeleute drohte, zogen sie eine Ausflagung in Erwägung, was zu einer ernsthaften Gefährdung der Schweizer Hochseeflotte geführt hätte. Der Bundesrat erklärte sich deshalb bereit, die Motionen entgegenzunehmen, die von den beiden Räten diskussionslos überwiesen wurden⁸⁰. Der Bundesrat stellte eine Änderung für einen späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit einer geeigneten grösseren Gesetzesvorlage in Aussicht. Die Eidgenössische Steuerverwaltung ersuchte mit Schreiben vom 5. Dezember 1994 die kantonalen Steuerverwaltungen, auf eine Quellenbesteuerung ausländischer Seeleute im Hinblick auf die angekündigte Gesetzesänderung zu verzichten. Die Kantone haben sich seither daran gehalten. Diese rechtlich unbefriedigende Lage gilt es mit dieser Vorlage zu bereinigen und die genannten Bestimmungen mit gleichlautenden Formulierungen zu ändern.

4. *Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953*⁸¹

Das Seeschiffahrtsgesetz stammt aus den frühen Fünfzigerjahren des letzten Jahrhunderts, als Bewirtschaftungsmassnahmen mangels einer Verfassungsgrundlage nur aufgrund ausserordentlicher Vollmachten wie im Fall einer Kriegsmobilmachung hätten ergriffen werden können. Mit dem damals neuen Seeschiffahrtsgesetz wollte man aber aufgrund einer ordentlichen gesetzlichen Grundlage gegebenenfalls rechtzeitig die Hand auf Schweizer Schiffe legen und sie durch Requisition oder Enteignung in den Dienst der wirtschaftlichen Landesversorgung stellen können. Dafür zuständig ist nach dem Seeschiffahrtsgesetz das Schweizerische Seeschiffahrtsamt. Heute erfolgt eine Indienststellung von Schweizer Seeschiffen aber nach den Vorschriften des Landesversorgungsgesetzes. Eine solche Massnahme fällt damit konsequenterweise in die Zuständigkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung (*Art. 30 Abs. 1 Bst. a*) und nicht mehr in diejenige des Seeschiffahrtsamtes. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b SSG ist somit hinfällig und kann aufgehoben wer-

⁷⁸ SR 642.11

⁷⁹ SR 642.14

⁸⁰ AB 1994 S 1063; AB 1994 N 2465

⁸¹ SR 747.30

den. Davon unberührt bleiben jedoch Massnahmen wie die Enteignung, die gemäss Buchstabe a dem Erhalt der Sicherheit und der Neutralität der Eidgenossenschaft dienen.

5. *Bundesgesetz vom 7. Oktober 1959⁸² über das Luftfahrzeugbuch*

Nach Artikel 35 Absatz 1 sollen künftig Schiffe, Flug- und Fahrzeuge, für deren Finanzierung der Bund eine Garantie abgegeben hat und an denen ihm ein gesetzliches Aussonderungs- und Pfandrecht zusteht, in öffentlichen Registern *vorgemerkt* werden, soweit ein solches öffentliches Register besteht. Das Bundesgesetz über das Luftfahrzeugbuch zählt heute die Fälle möglicher Vormerkungen in Artikel 5 abschliessend auf. Das Aussonderungs- und Pfandrecht des Bundes wird jedoch von den Fällen der Buchstaben a–d nicht erfasst, weshalb eine entsprechende Ergänzung nötig wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 5 wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Das LVG sieht nicht vor, dauerhaft Subventionen auszurichten. Die Ausrichtung von Finanzhilfen (Art. 33) und Abgeltungen (Art. 36) kommt nur punktuell in Frage, wenn die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ansonsten nicht ausreichend gewährleistet werden könnte.

In der Erfolgsrechnung der Staatsrechnung 2013 wurde der Aufwand für das gesamte BWL mit 7,7 Mio. beziffert.⁸³ Der finanzielle Aufwand wird sich mit dem revidierten Gesetz ungefähr im gleichen Rahmen halten wie heute. Der sachliche Zuständigkeitsbereich der WL-Organisation wird im Vergleich zur geltenden Regelung auch für Zeiten der Vorbereitung nicht ausgeweitet. Ebenso wenig werden der WL-Organisation mit der Revision des LVG im Fall einer schweren Mangellage für den Fall wirtschaftlicher Interventionsmassnahmen zusätzliche Aufgaben zugeschrieben.

In der Vorbereitungsphase ist mit dem neuen Gesetz angesichts der Möglichkeiten zur Anordnung von Vorbereitungsmassnahmen und der Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen ein gewisser finanzieller Mehraufwand für den Bund nicht auszuschliessen. Solchen Möglichkeiten sind aber im Rahmen der Vorbereitung enge Grenzen gesetzt: Finanzhilfen und vor allem Abgeltungen können nur in sehr wenigen spezifischen Fällen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungssysteme und Infrastrukturen an Betriebe von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Landesversorgung ausgerichtet werden. Wo solche finanziellen Leistungen in Frage kommen, muss immer auch der betriebseigene Nutzen in Rechnung gestellt werden, sodass der Bund nur einen Teil der Kosten zu tragen hätte. Schliesslich kommen die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung stets nur subsidiär zum Tragen. Der Bundesrat wird in der Ausführungsgesetzgebung

⁸² SR 748.217.1

⁸³ Staatsrechnung 2013, Band 2A, Seite 156.

über allfällige Massnahmen entscheiden und einen entsprechenden Kredit beantragen müssen. Beschliesst der Bundesrat eine Förderung konkreter Vorbereitungs-massnahmen oder verpflichtet er Unternehmen, Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferbereitschaft zu treffen, so bestimmt er, welche Massnahmen im Rahmen der zu bewilligenden Mittel gefördert oder abge-golten werden können. Er regelt die Höhe und Bedingungen möglicher Finanzhilfen und bestimmt den Rahmen der Abgeltungen.

Im Fall einer schweren Mangellage lässt sich der für den Bund anfallende Aufwand aus heutiger Sicht praktisch nicht abschätzen. Dank der Möglichkeit, in Zukunft bereits bei einer drohenden schweren Mangellage mit vergleichsweise geringfügigen Eingriffen intervenieren zu können, dürfte der finanzielle und personelle Voll-zugsaufwand in einer Versorgungskrise generell geringer ausfallen, als dies bisher der Fall gewesen wäre. Das Ziel ist, mit punktuellen Massnahmen die Wirtschaft wieder in die Lage zu versetzen, ihre Versorgungsleistungen weiterhin erbringen zu können.

Eine Bezifferung des finanziellen Aufwands, den der Bund zur allfälligen Deckung von Kosten der Pflichtlagerhaltung betreiben müsste, ist zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht möglich. Zeichnet sich ab, dass die privaten Garantiefondsmittel zur Deckung der Kosten nicht mehr ausreichen, wäre dies eine mittel- bis langfristige Entwicklung und würde erlauben, mit genügend zeitlichem Vorlauf die notwendigen Massnahmen vorbereiten zu können. Es bleibt zu betonen, dass die Kostenübernahme durch den Bund nach Artikel 20 nur subsidiär vorgesehen ist, nämlich erst, wenn die getroffenen erforderlichen Massnahmen der privaten Trägerschaften die Kosten der Pflichtlagerhaltung nachweislich nicht mehr decken. Wesentliche Mehrkosten sind aus diesem Grund nicht zu erwarten.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den personellen Bereich. Der Bedarf an Personal wird sich voraussichtlich nicht erhöhen.

3.1.3 Andere Auswirkungen

Es ist nicht mit Auswirkungen in organisatorischer Hinsicht (Bauten, Informatik) zu rechnen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone werden wie bisher zur Mitarbeit und Durchführung von Massnahmen im Fall einer schweren Mangellage herangezogen und treffen die für den Vollzug der Aufgaben notwendigen Vorbereitungen. Im Zusammenhang mit dem revidierten LVG haben Kantone und Gemeinden daher keine neuen Pflichten oder Aufgaben zu erwarten. Grundsätzlich ist im Rahmen der Vorbereitung von einem eher geringen

Aufwand für die Kantone auszugehen. Es ist jedoch eine Anpassung der Rechtsmittelverfahren gemäss den zwingenden Vorgaben von Artikel 43 und 44 vorzunehmen.

Für den Fall wirtschaftlicher Interventionsmassnahmen werden der Arbeitsaufwand und die reinen Vollzugskosten – abhängig von der Dauer der Versorgungskrise – für die kantonalen Verwaltungen stark, heute jedoch nicht bezifferbar ansteigen. Wie schon bisher ist zudem von einer erhöhten Belastung der kantonalen Justiz- und Polizeiorgane im Bereich der Strafverfolgung und -beurteilung im Fall einer wirtschaftlichen Intervention auszugehen. Dies gilt sowohl für die Fälle, in denen die Kantone am Vollzug von Massnahmen selber beteiligt sind, wie auch für die Fälle, in denen der Vollzug ausschliesslich in den Händen des Bundes liegt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In einer makroökonomischen Analyse zur Revision des LVG⁸⁴ wurden die Auswirkungen der Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung untersucht. Insgesamt halten der Autor und die Autorin fest, dass die Landesversorgung mit vergleichsweise wenig Aufwand und wenig negativen ökonomischen Nebeneffekten sichergestellt werden kann. Die einfachen Regelungen und die Schlantheit der WL-Organisation tragen erheblich zu ihrem Nutzen bei und ermöglichen rasche Entscheidungen. Die Beschränkung des Versorgungsauftrags auf schwere Mangelagen wird als ökonomisch sinnvoll beurteilt und die Belastung der Wirtschaft durch Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung insgesamt als gering. Dies soll mit dem neuen LVG beibehalten werden.

Die derzeitige Auswahl von Gütern und Dienstleistungen, welche für die wirtschaftliche Landesversorgung relevant sind, schien den Fachleuten aus ökonomischer Sicht zweckmässig, da diese beschränkt ist auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen, die im Krisenfall nur schwer substituierbar sind. Aufgrund des permanenten wirtschaftlichen Wandels bleibt die Auswahl der lebenswichtigen Güter und Dienstleistungen selbstverständlich regelmässig neu zu beurteilen. Das Versorgungsziel ist für jedes Produkt und für jeden Bereich systematisch zu überdenken, da die entsprechenden Kosten-Nutzen-Verhältnisse sich mit der Zeit verändern können. Das Versorgungsziel hat insbesondere die markante Änderung der Nachfrage zu berücksichtigen, welche viele Güter im Krisenfall erfahren. Beispielsweise steigt die Nachfrage nach Heilmitteln tendenziell an, während bei den meisten andern Gütern das Gegenteil eintritt. Zusätzlich ist auch die Lagerhaltung der Nachbarländer zu beachten. Im Rahmen der Aufgaben der WL-Organisation werden diese Aspekte heute bereits berücksichtigt.

Bezüglich Pflichtlagerfreigaben ist zu berücksichtigen, dass eine klare, zeitliche Trennung von Angebots- und Nachfragerlenkung kaum möglich ist. Ohne zusätzliche Massnahmen werden freigegebene Pflichtlagermengen vermutlich rasch ins Ausland abfliessen. Die Versorgungssicherungsstrategien im Ausland, insbesondere von den Handelspartnern, sind bei der Ausgestaltung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung grundsätzlich zu berücksichtigen. Der Autor und die Autorin weisen darauf hin, dass nicht davon auszugehen ist, dass alle Sektoren der Wirtschaft in gleichem Masse auf Krisen reagieren können. In Bereichen, in denen die

⁸⁴ Reto Föllmi/Franziska Heusi, Makroökonomische Analyse zur Revision des Landesversorgungsgesetzes, Bern, 8. September 2010.

Wirtschaft über eine grosse Adaptionsfähigkeit verfügt, könne eine zu lange dauernde Versorgung unter einem Bewirtschaftungsregime sogar wirtschaftliche Entwicklungen verhindern. Auch lasse sich nicht ganz ausschliessen, dass Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung im Fall einer schweren Mangellage notwendige strukturelle Anpassungen verzögern oder behindern könnten.

In Zukunft soll die WL-Organisation mit Blick auf schwere Mangellagen vermehrt bereits in Zeiten ungestörter Versorgung einen Beitrag zur Stabilität lebenswichtiger Versorgungssysteme und Infrastrukturen leisten. Betriebe, die für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen von hoher Bedeutung sind, können zu bestimmten Vorbereitungsmassnahmen verpflichtet werden. Von einer solchen zusätzlichen Regulierung sind einzelne wenige Betriebe mit einer bedeutenden Marktstellung betroffen, deren wirtschaftliche Leistung für das Gemeinwesen unverzichtbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Massnahmen letztlich im eigenen betrieblichen Interesse der betroffenen Unternehmen liegen. Neue Regulierungen werden nur dort eingeführt, wo sie unbedingt notwendig sind. Freiwillige Massnahmen der Wirtschaft zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit haben grundsätzlich Vorrang.

Vorgängig ist zudem konsequent zu prüfen, ob die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit durch Abstützung auf bereits bestehende Instrumente des Bundes erreicht werden kann, sodass neue Regulierungen vermieden werden können. Es ist darauf zu achten, dass Vorbereitungsmassnahmen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Verhältnismässigkeit ist auch hier der zentrale Massstab und die wichtigste Schranke der Landesversorgungsgesetzgebung.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Auf verschiedenste gesellschaftliche Faktoren wie Bildung, Kultur, Werte, Gleichstellung von Mann und Frau, usw. hat die Vorlage keine besonderen Auswirkungen.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Betreffend die Nutzung einheimischer Ressourcen im Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung finden sich Erläuterungen in den Artikeln 26–28. Im Weiteren hat die Vorlage keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁸⁵ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁸⁶ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

⁸⁵ BBl 2012 481, hier 539 und 607

⁸⁶ BBl 2012 7155, hier 7156

4.2

Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates zum Schutz kritischer Infrastrukturen und zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken

Der Bundesrat hat am 27. Juni 2012 die durch das BABS erarbeitete Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI-Strategie)⁸⁷ verabschiedet. Ausfälle und Unterbrüche von Infrastrukturen wirken sich schwerwiegend auf die Verfügbarkeit von lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen aus. Ausfälle in einem bestimmten Sektor haben meist nicht nur Folgen für den betreffenden Teilbereich, sondern aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten oft auch unmittelbar für weitere Infrastruktureinrichtungen. Mit der SKI-Strategie soll das in der Schweiz bestehende hohe Schutzniveau weiterhin gewährleistet und wesentlich verstärkt werden. Zu diesem Zweck definiert die Strategie verschiedene Massnahmen wie die Führung eines Inventars der kritischen Infrastrukturen der Schweiz, die Schaffung von Plattformen zur Förderung der Zusammenarbeit oder die Gewährleistung von subsidiärer Unterstützung für die Betreiber von kritischen Infrastrukturen bei der Bewältigung von schwerwiegenden Ereignissen. Weiter wird der Selbstschutz der kritischen Infrastrukturen gestärkt, indem integrale Schutzkonzepte erarbeitet und umgesetzt werden. Die Schutzkonzepte werden in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren (insbesondere Leitbehörden des Bundes, Kantonen und Betreibern) erarbeitet und mit ähnlichen Arbeiten koordiniert.

Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung zur Stärkung der Systemstabilität setzen damit wichtige Aufgaben im Rahmen der SKI-Strategie direkt um. Die Verstärkung der Resilienz lebenswichtiger Versorgungssysteme und kritischer Infrastrukturen ist sowohl im Bevölkerungsschutz als auch für die Gewährleistung der wirtschaftlichen Landesversorgung von zentraler Bedeutung. Die Umsetzung der nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen erfolgt massgeblich im Rahmen der bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten. Die Kompetenzen der beteiligten Bundesstellen bleiben vorbehalten.

Ebenfalls am 27. Juni 2012 hat der Bundesrat die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken verabschiedet⁸⁸. Die Strategie sieht Massnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der zunehmend digitalisierten und miteinander verbundenen kritischen Infrastrukturen der Wirtschaft und der Verwaltung vor⁸⁹.

Die WL-Organisation ist für die Umsetzung von drei Massnahmen der Strategie zuständig. Für verschiedene Sektoren und Teilspektoren der Wirtschaft sind unter Einbezug der zuständigen Behörden Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen durchzuführen, deren Ergebnisse in entsprechende Kontinuitäts- und Krisenmanagementpläne umzusetzen sind. Im revidierten LVG wird neu die Möglichkeit geschaffen, Unternehmen zur Krisenvorsorge zu verpflichten.

⁸⁷ BBl 2012 7715

⁸⁸ BBl 2013 563

⁸⁹ Das Spektrum umfasst die kritischen Infrastrukturen in 28 Teilspektoren gemäss SKI-Strategie (BBl 2012 7719).

5 **Rechtliche Aspekte**

5.1 **Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 102 BV. Demnach stellt der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen und kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Als Kriterium für Massnahmen des Bundes zur Sicherstellung der Landesversorgung soll gemäss dem revidierten LVG künftig nur noch die schwere Mangellage dienen. Die Unterscheidung nach der Ursache zwischen militärischen beziehungsweise machtpolitischen Bedrohungen einerseits und schweren Mangellagen aufgrund von Marktstörungen andererseits fällt weg. Artikel 102 BV erwähnt die Fälle machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie schwerer Mangellagen explizit. Für die Regelung der wirtschaftlichen Landesversorgung kommt es jedoch nicht darauf an, aus welchen Gründen eine schwere Mangellage eintreten kann.

Artikel 102 BV steht der neuen gesetzlichen Regelung, die sich ausschliesslich auf schwere Mangellagen als Auslöser für Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung ausrichtet, nicht entgegen. Mit der Revision hat vor allem der Blickwinkel geändert: Anstatt sich auf Ursachen wie kriegerische oder machtpolitische Bedrohungen zu konzentrieren, werden die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung neu auf die Konsequenzen daraus ausgerichtet, nämlich auf drohende oder eingetretene schwere Mangellagen. Sollten kriegerische oder machtpolitische Bedrohungen zu Versorgungsengpässen führen, ist das LVG folglich ebenfalls anwendbar.

Mit dem vorliegenden Gesetz soll der Zeitpunkt der Intervention des Bundesrates zur Abwehr von Gefahren für die Landesversorgung vorverlegt werden. Es geht insbesondere darum, Massnahmen gegen schwere Mangellagen vorsorglich anordnen zu können, das heisst bereits dann, wenn eine schwere Mangellage unmittelbar droht aber noch nicht eingetreten ist.

Artikel 102 Absatz 1 BV sieht ausdrücklich vor, dass der Bund vorsorgliche Massnahmen trifft, äussert sich aber nicht näher zum Zeitpunkt der Massnahmen. Schon aus dem Begriff der vorsorglichen Massnahme ergibt sich, dass sie bereits im Vorfeld einer schweren Mangellage ergriffen werden kann, also wenn eine solche unmittelbar bevorsteht. Die Systematik von Artikel 102 Absatz 1 BV bestätigt diese Auslegung: Im ersten Satz wird die Aufgabe des Bundes zur Sicherstellung der Landesversorgung auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen und auf bestimmte Bedrohungsfälle beschränkt; der zweite Satz ermächtigt und verpflichtet den Bund zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen, ohne vorauszusetzen, dass diese Bedrohungen bereits eingetreten sind. Vorsorgliche Massnahmen sollen vielmehr getroffen werden, um sich auf Bedrohungen vorzubereiten und um Schäden zu verhindern, die entstehen würden, wenn es zu einer schweren Mangellage kommt.

Nach Artikel 5 Absatz 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die Verhältnismässigkeit ist der zentrale Massstab und die wichtigste Schranke der Landesversorgungsgesetzgebung. Die Sicherstellung der Landesversorgung ist primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sind staatliche Massnahmen erst dann zu treffen, wenn die Privatwirtschaft ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen kann. Staatliche Massnahmen

auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung sind demnach unverhältnismässig, wenn die Privatwirtschaft selber in der Lage ist, Störungen der Versorgung zu beheben. Da viele Massnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, ist sorgfältig zu prüfen, ob sie geeignet und erforderlich sind und ob Eingriffszweck und Eingriffswirkung in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Das bedeutet, dass die Massnahmen geeignet sein müssen, die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu erreichen und schwer wiegende Schäden für die Wirtschaft abzuwenden. Weiter dürfen die Massnahmen nicht über dieses Ziel hinausschiessen und das Interesse daran, dieses Ziel zu erreichen, muss den damit verbundenen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen können.

Auch für die Wahl des Zeitpunktes für Interventionen des Bundesrates im Falle von drohenden schweren Mangellagen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit von zentraler Bedeutung. Je stärker die vorsorglichen wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, desto unmittelbarer muss die Gefahr einer schweren Mangellage, die zu grossen volkswirtschaftlichen Schäden führt, bevorstehen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Zur Zeit besteht das Übereinkommen vom 18. November 1974⁹⁰ über ein internationales Energieprogramm (IEP), das am 19. Januar 1976 in Kraft trat. Dieses Abkommen ist nicht direkt anwendbar (*non self-executing*), d. h. die Schweiz ist in der Art der Umsetzung ihrer Verpflichtungen frei. Zur Koordination und Umsetzung der Aufgaben gemäss IEP wurde eine Internationale Energie Agentur (IEA) mit Sitz in Paris gegründet. Die IEA ist eine Unterorganisation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Das Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedsländer hauptsächlich zur strategischen Lagerhaltung von Erdöl im Umfang eines 90-Tage-Nettoverbrauchs. Die Schweiz erfüllt diese Pflicht seit Inkrafttreten, indem sie durch die schweizerische Mineralölwirtschaft entsprechende Pflichtlager an Mineralölprodukten halten lässt.

Die Schweiz muss bei der Anwendung des LVG – namentlich wenn die Finanzierung von Pflichtlagern durch Grenzabgaben erfolgt – zudem ihre handelsrechtlichen Verpflichtungen beachten, welche sie gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) und Freihandelspartnern, u. a. der EU, eingegangen ist. Die Revisionsvorlage steht in Einklang mit den Normen des europäischen Rechts und mit den WTO-Regeln, insbesondere mit dem Abkommen vom 15. April 1994⁹¹ zur Errichtung der Welthandelsorganisation und mit den bestehenden Freihandelsabkommen (FHA) der Schweiz. Zollabgaben und Garantiefondsbeitrag zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung bilden die Summe der im Rahmen der WTO-Regelung und der FHA maximal zulässigen Grenzbelastung. Wird bei bestimmten lagerpflichtigen Waren weiterhin an einer Beitragserhebung bei der Einfuhr festgehalten, gelten solche Beiträge im Ausserverhältnis als Zölle bzw. als andere Importabgaben behandelt und deren Erhebung unterliegt demnach ebenfalls den entsprechenden staatsvertraglichen

⁹⁰ SR 0.730.1

⁹¹ SR 0.632.20

Verpflichtungen. Zu diesem Zweck kann der Garantiefondsbeitrag gestützt auf Artikel 18 LVG durch den Bundesrat nach oben begrenzt werden. Auf Verordnungsstufe können bei der Ausgestaltung der Pflichtlagerhaltung produktespezifische Regelungen getroffen werden, die im Einklang mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen stehen. In Frage kommen beispielsweise die Vorgabe zur Anpassung des Einfuhrzolls für den Fall, dass der zulässige Gesamtbetrag der Grenzbelastung überschritten wird und eine Herabsetzung der Garantiefondsbeiträge den Zielen der wirtschaftlichen Landesversorgung entgegen stehen würde. Für Produkte, bei denen aufgrund handelsrechtlicher Verpflichtungen keine Grenzbelastung zulässig ist, sind Möglichkeiten zu suchen, bei denen die Garantiefondsbeiträge nicht bei der Einfuhr erhoben werden (z.B. Finanzierung durch den ersten Inverkehrbringer). Analoge Vorkehren sind im Zusammenhang mit dem Präferenzensystem für Entwicklungsländer zu treffen.

Bei einer Übernahme der ungedeckten Kosten durch den Bund gemäss Artikel 20 wäre die Schweiz dazu verpflichtet, diese Kosten aus Transparenzgründen gegenüber der WTO zu notifizieren. Bei der Ausgestaltung der Pflichtlagerhaltung ist weiter das Protokoll Nr. 5 (schweizerische Einfuhrregelung für bestimmte Erzeugnisse, die einer Pflichtlagerhaltung unterstellt sind)⁹² zum Abkommen vom 22. Juli 1972⁹³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu berücksichtigen.

Gestützt auf die bilaterale Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesversorgung aufgrund von Anlage 2 des Vertrags vom 29. März 1923⁹⁴ zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet hat sich Liechtenstein verpflichtet, weitgehend schweizerisches Landesversorgungsrecht direkt anzuwenden. Gleiches gilt für die deutsche Enklave Büsingen am Hochrhein aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags vom 23. November 1964⁹⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet. Darin hat sich die Schweiz gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Bewohnerinnen und Bewohner der Enklave Büsingen in einer Krise zu versorgen.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung berühren in mancherlei Hinsicht verfassungsmässige Rechte, weshalb die Wahl der Gesetzesform unbestritten ist.

⁹² SR 0.632.401.5

⁹³ SR 0.632.401

⁹⁴ SR 0.631.112.514

⁹⁵ SR 0.631.112.136

Um seine Versorgungsziele zu erreichen und lebenswichtige Versorgungsleistungen sicherzustellen, kann der Bund Finanzhilfen und Abgeltungen an Private leisten. Die Gewährung möglicher Finanzhilfen und Abgeltungen richtet sich nach dem Subventionsgesetz.

Mit Finanzhilfen können Anreize geschaffen und Private zu bestimmten eigenen Leistungen oder Massnahmen angehalten werden, um das Ziel der Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung sowohl in der Vorbereitung als auch in einer schweren Mangellage zu erreichen (*Art. 19, 33 und 34*). Die Leistung von Finanzhilfen soll aber die Ausnahme bleiben und nur subsidiär als Förderinstrument zur Anwendung kommen, wenn die Versorgungssicherheit nicht anderweitig hinreichend gewährleistet und gefördert werden kann. Im Vordergrund stehen zuerst andere Förderungsmassnahmen wie etwa Aufrufe oder Empfehlungen. Zudem sind Garantien den Direktzahlungen wenn immer möglich vorzuziehen. Der Bund soll nur dort finanziell unterstützen, wo seitens der Wirtschaft Eigenleistungen erbracht werden, die auch wirklich im allgemeinen Landesversorgungsinteresse stehen, die Versorgungssicherheit insgesamt erhöhen und ansonsten ausbleiben würden. Bei einer schweren Mangellage kann es darum gehen, mit einer Finanzhilfe sicherzustellen, dass eine unverzichtbare Leistung weiterhin erbracht wird, wenn diese Leistung ansonsten aufgrund der Mangellage ausbleiben und die Versorgungsaufgabe seitens der Wirtschaft offensichtlich nicht mehr hinreichend erfüllt würde.

Normalerweise werden die Kosten der Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung durch die betroffenen Unternehmen getragen und im Sinne einer Versicherungsprämie über den Preis eines Produkts oder einer Dienstleistung auf die Verbraucher überwälzt. Die Kostendeckung erfolgt grundsätzlich privat, d. h. durch die Belastung des Güterkonsums und der Dienstleistungen. Dadurch, dass ohne eine Belastung des Bundeshaushalts die Konsumentinnen und Konsumenten und nicht die Allgemeinheit eine Massnahme finanzieren, erfolgt die Kostentragung verursachergerecht. Es liegt im Interesse des Bundes, dass insbesondere versorgungspolitische Massnahmen in einer schweren Mangellage oder in ihrem unmittelbaren Vorfeld unverzüglich umgesetzt werden. Der Bund erhält mit der Leistung von Abgeltungen in der Regel eine stärkere Einflussmöglichkeit auf die konkrete Ausgestaltung der Massnahme. Die Abgeltung wird direkt von einer bestimmten Gegenleistung abhängig gemacht. Eine teilweise oder gar vollständige Kostenübernahme durch den Bund kommt deshalb ausnahmsweise in Frage, wenn die Voraussetzungen von *Artikel 36 Absatz 1* erfüllt sind. Danach muss die Versorgungssituation eine rasche Umsetzung der Massnahme verlangen. Das Erfordernis einer raschen und flexiblen Umsetzung ist ausnahmsweise auch für gewisse verpflichtende Massnahmen in der Vorbereitung denkbar, wenn die Sicherstellung lebenswichtiger Versorgungsleistungen gefährdet ist. Eine Abgeltung lässt sich eher rechtfertigen, wenn nur einzelne Betriebe von der Verpflichtung betroffen sind und die Massnahme deshalb nicht wettbewerbsneutral ausgestaltet werden kann.

Welche Leistungen unterstützt oder abgegolten werden können, muss im Einzelfall in den Ausführungserlassen zu konkreten, gestützt auf das LVG getroffenen Massnahmen genau bestimmt werden. Der Bundesrat benötigt auch hier einen gewissen Gestaltungsspielraum, insbesondere für den Fall einer schweren Mangellage. Je nach Art der Mangellage lassen sich die zu bewältigenden Probleme kaum voraussagen.

Notwendigkeit und Prioritäten in Bezug auf die Unterstützung einzelner Leistungen sind unterschiedlich zu definieren. Diese Kompetenz wird deshalb auf den Bundesrat übertragen. Für die Gewährung von Abgeltungen besteht zusätzlich die Voraussetzung, dass die finanzielle Belastung für das betroffene Unternehmen einen unzumutbaren gewichtigen Nachteil darstellt, beispielsweise weil es nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, um die geforderten Vorkehrungen treffen zu können. Die Zumutbarkeit lässt sich nur anhand der individuellen Situation beurteilen. Wie bei der Gewährung von Finanzhilfen sind auch hier die Eigeninteressen des Verpflichteten an der Massnahme bzw. an ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Kann daraus ein Vorteil gezogen werden, indem die Produktions-, Verarbeitungs- oder Lieferfähigkeit erhöht wird, so ist der Vorteil gegenüber den finanziellen Lasten abzuwägen.

Den tatsächlichen finanziellen Aufwand einzuschätzen, der sich aus dem Vollzug des neuen Gesetzes ergeben kann, ist aus heutiger Sicht nicht möglich. Aller Voraussicht nach wird sich der finanzielle Aufwand aber gegenüber dem geltenden Recht ungefähr im gleichen Rahmen halten wie heute. Das neue Landesversorgungsgesetz lässt zwar angesichts der verschiedenen Möglichkeiten der Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen (*Art. 20, 33, 34 und 36*) einen finanziellen Mehraufwand für den Bund vermuten. Indessen sind solchen Möglichkeiten gerade im Rahmen der Vorbereitung enge Grenzen gesetzt, da Finanzhilfen und vor allem Abgeltungen nur in sehr wenigen spezifischen Fällen an systemrelevante Betriebe zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungssysteme und Infrastrukturen überhaupt ausgerichtet werden können. Zudem wird selbst dort, wo solche finanziellen Leistungen in Frage stehen, immer auch der eigene Nutzen in Rechnung gestellt werden müssen, sodass der Bund nur einen Teil der Kosten zu tragen hätte. Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung kommen ausserdem stets nur subsidiär zum Tragen. Mit dem neuen Instrument der Verpflichtung zu Vorbereitungsmaßnahmen wird der Zuständigkeitsbereich der WL-Organisation im Vergleich zur heute geltenden Regelung nicht ausgeweitet.

Auch Angaben zur Höhe des finanziellen Aufwands, den der Bund im Falle von *Artikel 20* für ungedeckte Kosten in der Pflichtlagerhaltung übernehmen müsste, können derzeit nicht gemacht werden. Indessen gilt auch hier das Subsidiaritätsprinzip, nach dem der Bund solche Kosten erst übernehmen darf, wenn und soweit der Markt nicht mehr in der Lage ist, die Finanzierung der Lagerhaltungskosten selber zu tragen. Vorrang haben somit stets andere privatwirtschaftliche Finanzierungsmöglichkeiten.

Aussagen über Lasten, die im Fall einer wirtschaftlichen Intervention bei einer schweren Mangellage auf den Bund zukämen, lassen sich heute mangels Vorhersehbarkeit von Art und Schwere einer Versorgungskrise nicht machen. Dank der Möglichkeit, in Zukunft bereits bei einer drohenden schweren Mangellage mit vergleichsweise geringfügigen Eingriffen intervenieren zu können, dürfte der finanzielle Vollzugsaufwand jedoch generell geringer ausfallen, als dies bisher der Fall gewesen wäre. Vielfach dürften nur noch punktuelle Massnahmen nötig sein, um die Wirtschaft in die Lage zu versetzen, ihre Versorgungsleistungen weiterhin erbringen zu können. Jedenfalls lassen sich nachträgliche, sehr viel aufwändigere und riskantere Eingriffe dadurch vermeiden.

Nach Artikel 164 Absatz 2 BV können Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden dem Bundesrat Kompetenzen übertragen, zur Behebung schwerer Mangellagen Vorschriften für bestimmte lebenswichtige Güter und Dienstleistungen zu erlassen. Sowohl Vorbereitungs- wie auch wirtschaftliche Interventionsmassnahmen können einen grossen Adressatenkreis und eine Vielzahl von Sachverhalten betreffen und zudem erheblich in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen. Sie sind deshalb grundsätzlich wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV. Auf der andern Seite besteht auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung ein ausgesprochenes Bedürfnis nach Flexibilität der Regelungen. Die hohe Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Abläufe verlangt bei schweren Mangellagen ein entsprechendes Reaktionspotenzial. Hinzu kommt, dass sich die zu bewältigenden Krisenlagen oft kaum voraussehen lassen. Die Behörden benötigen deshalb weite Gestaltungsspielräume, insbesondere in Bezug auf Wahl und Einsatz der erforderlichen Mittel. Unter diesem Blickwinkel erscheinen die Rechtsetzungsdelegationen nach den folgenden Artikeln als gerechtfertigt: Artikel 5 Absatz 3; Artikel 7 Absatz 1; Artikel 8 Absatz 2; Artikel 9; Artikel 18; Artikel 26 Absätze 1 und 2; Artikel 27; Artikel 29–32; Artikel 33 Absatz 2; Artikel 34; Artikel 35 Absatz 5; Artikel 36 Absatz 2; Artikel 37 Absatz 3; Artikel 60.

Gemäss *Artikel 55 Absatz 4* kann der Bundesrat zur Behebung schwerer Mangellagen das BWL ermächtigen, für die Ausführung der wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen allgemeinverbindliche Vorschriften technischer oder administrativer Natur zu erlassen. Die Bundesverfassung lässt die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrates an die Departemente oder an nachgeordnete Verwaltungseinheiten grundsätzlich zu. Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf Stufe Bundesamt muss im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein (Art. 48 Abs. 2 RVOG).

Mit der Derogationsnorm von *Artikel 32* wird dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass gesetzesändernder Verordnungen übertragen. Ob die Verfassung gesetzesändernde Verordnungen zulässt, ist umstritten. Nach wohl herrschender Auffassung ist der Bundesgesetzgeber grundsätzlich befugt, dem Bundesrat nicht nur die Kompetenz zur Ergänzung, sondern auch zur Änderung des Gesetzes zu übertragen. Zwischen einer Änderung und der Ergänzung eines Gesetzes durch Verordnung besteht kein so wesentlicher Unterschied, dass es sich rechtfertigt, in einem Fall eine Delegation zuzulassen und im anderen nicht. Das gilt erst recht, wenn die Änderung – wie im vorliegenden Fall – unter ausserordentlichen Umständen und nur für beschränkte Zeit als vorübergehende Nichtanwendbarkeitserklärung erfolgen soll. Allerdings muss die Derogationsnorm die Gesetzesbestimmungen, welche der Bundesrat durch Verordnung ändern oder als nicht anwendbar erklären kann, genau bezeichnen und umschreiben, in welchem Sinn und in welchen Grenzen die Änderung vorzunehmen ist.

5.6

Datenschutz

Um Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung planen und vorbereiten zu können, werden gelegentlich Angaben benötigt, worunter auch Personendaten im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁹⁶ über den Datenschutz (DSG) fallen können. Der Bundesrat muss sich von Fall zu Fall – oder während einer wirtschaftlichen Intervention auch laufend – die notwendigen Informationen beschaffen können, damit er die Massnahmen der wirtschaftliche Landesversorgung jederzeit der Entwicklung anpassen kann. Gemäss Artikel 60 beobachtet der Bundesrat deshalb die Versorgungslage und ist berechtigt, die erforderlichen statistischen Erhebungen anzuordnen. Artikel 62 legt zudem eine Auskunftspflicht fest, wonach jede Person den zuständigen Organen der wirtschaftlichen Landesversorgung alle für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen muss. Bei den zu beschaffenden und bearbeitenden Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des DSG. Werden statistische Erhebungen angeordnet oder zum Vollzug des Gesetzes gestützt auf Artikel 62 Personendaten erhoben, so ist deren mit den Grundsätzen des Datenschutzes konforme Bearbeitung in den entsprechenden Ausführungserlassen zu regeln.

