

Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (Vernehmlassungsvorlage)

vom 20. Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

	Übersicht	5
1	Grundzüge der Vorlage	6
1.1	Ausgangslage	6
1.1.1	Aufgabe der wirtschaftlichen Landesversorgung	6
1.1.2	Handlungsbedarf	6
1.2	Vorarbeiten	7
1.3	Hauptpunkte der Revision	7
1.3.1	Wechsel von der Sicherheits- zur Risikologik	7
1.3.2	Die schwere Mangellage als ausschliessliches Kriterium	8
1.3.3	Dynamisierung	8
1.3.4	Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Wirtschaftszweige	9
1.3.5	Verlagerung des Versorgungsschwerpunktes von Gütern auf Dienstleistungen	10
1.3.6	Stärkung der internationalen Zusammenarbeit	11
1.4	Übriger Revisionsbedarf	11
1.5	Leitsätze der wirtschaftlichen Landesversorgung	12
1.5.1	Primat der Wirtschaft	12
1.5.2	Subsidiarität staatlichen Handelns	12
1.5.3	Verbot der Strukturpolitik	12
1.5.4	Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat	13
1.5.5	Zusammenarbeit mit den Kantonen	13
1.5.6	Kooperation mit dem Ausland	13
1.5.7	Stärkung der Widerstandsfähigkeit	13
1.5.8	Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Priorisierung	14
1.5.9	Zeitgerechtes Handeln	14
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	15
2.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-4)	15
2.2	2. Kapitel: Vorbereitungsmassnahmen (Art. 5-27)	15
2.2.1	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 5-6)	16
2.2.2	2. Abschnitt: Vorratshaltung (Art. 7-15)	17

2.2.3	3. Abschnitt: Garantiefonds (Art. 16-18)	20
2.2.4	4. Abschnitt: Finanzierung der Vorratshaltung, Abgaben und Sicherheiten (Art. 19-25)	21
2.2.5	5. Abschnitt: Nutzung einheimischer Ressourcen (Art. 26-27)	24
2.3	3. Kapitel: Bewirtschaftungsmassnahmen gegen schwere Mangel- lagen (Art. 28-32)	24
2.3.1	Schwere Mangellage (Art. 28)	24
2.3.2	Vorschriften über lebenswichtige Güter und Dienstleistungen (Art. 29-30)	26
	Güter (Art. 29)	26
	Dienstleistungen (Art. 30)	27
2.3.3	Preise (Art. 31)	28
2.3.4	Derogation (Art. 32)	28
2.4	4. Kapitel: Förderung, Abgeltungen und Versicherungen (33-37)	29
2.4.1	Förderung von Massnahmen privatrechtlicher und öffentlichrechtli- cher Betriebe (Art. 33)	29
2.4.2	Finanzielle Garantien für den Erwerb von Transportmitteln und Sicherheiten (Art. 34-35)	31
2.4.3	Abgeltungen (Art. 36)	32
2.4.4	Versicherung und Rückversicherung (Art. 37)	33
2.5	5. Kapitel: Verwaltungsmassnahmen (Art. 38-42)	34
2.6	6. Kapitel: Rechtsmittel (Art. 43-46)	35
2.6.1	Einsprache und Beschwerde (Art. 43-44)	36
2.6.2	Klageverfahren und Zivilgerichte (Art. 45-46)	36
2.7	7. Kapitel: Strafbestimmungen (Art. 47-54)	37
2.7.1	Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landes- versorgung (Art. 47)	37
2.7.2	Übrige Strafbestimmungen (Art. 48-52)	37
2.7.3	Anpassungen an den Allgemeinen Teil des Schweizerischen Straf- gesetzbuches	38
2.7.4	Parteistellung des BWL (Art. 54)	39
2.8	8. Kapitel: Vollzug (Art. 55-62)	39
2.8.1	Grundsätzliches zur Organisationsstruktur	39
2.8.2	Organisationsbestimmungen (Art. 55-58)	40

2.8.3	Internationale Zusammenarbeit (Art. 59)	41
2.8.4	Beobachtung der Versorgungslage und statistische Erhebungen, Auskunfts- und Geheimhaltungspflicht (Art. 60-62)	42
2.9	9. Kapitel: Schlussbestimmungen und Anhang	43
2.9.1	Schlussbestimmungen (Art. 63-64)	43
2.9.2	Anhang 1	43
2.9.3	Anhang 2	43
3	Auswirkungen	45
3.1	Auswirkungen auf den Bund	45
3.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	46
3.3	Auswirkungen auf die Wirtschaft	46
4	Legislaturplanung	47
5	Rechtliche Aspekte	47
5.1	Verfassungsmässigkeit	47
5.1.1	Gesetzgebungsauftrag von Artikel 102 BV	47
5.1.2	Interventionszeitpunkt und Massnahmen	48
5.2	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	49
5.3	Erlassform	50
5.4	Internationaler Vergleich und Verhältnis zum internationalen Recht	50
5.4.1	Internationaler Vergleich der Versorgungssicherung	50
5.4.2	Internationale Rechtsverpflichtungen	52

Übersicht

Die grundlegenden Veränderungen der geopolitischen Lage seit dem Ende des Kalten Krieges haben auch die globale Wirtschaft einem starken strukturellen Wandel unterworfen. Den neu entstandenen Herausforderungen vermag das Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 aber zusehends nicht mehr zu genügen. Die Globalisierung und das erheblich geringere Risiko einer direkten militärischen Bedrohung verlangen von der Versorgungspolitik überzeugende Antworten auf aktuelle und zu erwartende Herausforderungen. Es drängt sich deshalb eine Anpassung des Versorgungsauftrags und der Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung an die gewandelten Wirtschaftsstrukturen auf. Im veränderten sicherheitspolitischen Umfeld wird sich die wirtschaftliche Landesversorgung aber nicht mehr wie bisher an der traditionellen Sicherheits-, sondern an der Risikologik orientieren. Das bedeutet, dass sie ihre Massnahmen nicht mehr auf ein bestimmtes Szenario – auf traditionelle machtpolitische oder kriegerische Bedrohungen – ausrichtet. Künftig wird sie sich auf erhebliche Störungen der Versorgung und schwere Mangellagen konzentrieren. Es wird somit nicht mehr auf eine bestimmte Ursache, sondern allein auf wahrscheinliche Folgen einer Störung abgestellt. Die bisherige, vom Kalten Krieg geprägte Unterscheidung zwischen Massnahmen bei machtpolitischer Bedrohung und solchen bei schweren Mangellagen, wird dadurch hinfällig.

Das hohe Tempo, dem die wirtschaftlichen Abläufe heutzutage unterworfen sind, und das durch den globalen Wettbewerb stark eingeschränkte Reaktionspotenzial der Marktkräfte, auf schwere Störungen reagieren zu können, verlangen nach rechtzeitigen Eingriffsmöglichkeiten des Bundes. Solche Massnahmen soll er aber nicht wie bisher erst nach dem Eintritt einer schweren Mangellage ergreifen dürfen, wenn sich die Mangellage bereits in ihrer ganzen Schwere entfaltet hat und ihre Bekämpfung nur noch mit unverhältnismässigem Aufwand und hohen Kosten möglich ist. In bestimmten Fällen muss der Bund über solche Eingriffsmöglichkeiten schon dann verfügen können, wenn eine konkrete Gefahr für eine Mangellage unmittelbar droht. Das gilt vorab für nationale und internationale Transport- und Logistiksysteme, die Stromversorgung, die Informationstechnologie sowie für lebenswichtige industrielle Einrichtungen. Lebenswichtige Versorgungssysteme und technische Infrastrukturen widerstandsfähiger machen, um die Wahrscheinlichkeit von Unterbrüchen herabzusetzen und deren möglichen Auswirkungen besser abzufedern, wird künftig zu den wesentlichen Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung gehören. Solche versorgungspolitische Massnahmen des Bundes sollen die Wirtschaft in die Lage versetzen, ihre Versorgungsfunktion auch im Falle von Störungen der Märkte weiterhin selber wahrnehmen zu können.

Die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit erfordert bereits in Zeiten ungestörter Versorgung Vorbereitungsmassnahmen wie die Sicherstellung von Vorräten und von Transportkapazitäten, aber auch von bestimmten Dienstleistungen. Im Falle einer unmittelbar drohenden oder bereits eingetretenen Mangellage verlangt sie zudem eine Dynamisierung der Bewirtschaftungsmassnahmen. Hier besteht in zwei Richtungen Anpassungsbedarf: Zum einen geht es um die Vorverlegung des Interventionszeitpunktes in einem gesetzlich vorgegebenen Rahmen, zum anderen darum, bei Bedarf Massnahmen rascher ergreifen zu können.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Aufgabe der wirtschaftlichen Landesversorgung

Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) leistet einen Beitrag, damit Versorgungsstörungen und -engpässe, die von der Wirtschaft selbst nicht bewältigt werden können, für die Schweiz nicht zur Katastrophe werden. Zu diesem Zweck stellt die WL im Krisenfall die Verfügbarkeit wichtiger Güter und Dienstleistungen sicher, welche für das Funktionieren der Wirtschaft und damit für die Versorgung des Landes unentbehrlich sind. Dazu gehören neben den Grundnahrungsmitteln, Energieträgern und Heilmitteln insbesondere Versorgungsinfrastrukturen in den Bereichen der Transportlogistik, der Energienetze oder der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die darauf basierenden Dienstleistungen. Die Sicherstellung dieser versorgungsrelevanten Güter, Infrastrukturen und Dienstleistungen setzt von Seite der WL effektive Instrumente zur Krisenvorsorge und -bewältigung voraus. Das heisst, die vorbereiteten Massnahmen müssen umsetzbar, praxistauglich und auf die aktuellen Herausforderungen ausgerichtet sein. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Wirtschaft, die Versorgung des Landes über den Markt sicherzustellen. Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) kommt erst bei Versorgungsstörungen zum Einsatz, denen die Wirtschaft nicht mehr selbst zu begegnen vermag. Der Interventionspunkt bestimmt sich aufgrund der voraussichtlichen Dauer und des erwarteten Ausmasses einer Unterversorgung. Der Fokus der WL liegt auf der Behebung von kurz- und mittelfristigen, sektoriellen Versorgungsstörungen. Zeichnet sich eine solche Störung ab und wird diese voraussichtlich mit bestehenden Marktmechanismen nicht behoben, ergreift die WL geeignete Massnahmen, um die optimale Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Sie verfolgt dabei das Ziel, die Wirtschaft so lange wie nötig zu unterstützen, bis diese ihre Versorgungsfunktion wieder vollständig selber wahrnehmen kann. Somit ist die WL bei der Erfüllung ihrer Aufgabe stets vom Grundsatz der Subsidiarität geleitet. Die langfristige Versorgung der Schweiz mittels strukturpolitischer Massnahmen liegt hingegen nicht in ihrem Aufgabenbereich, sondern in der Verantwortung der fachlich zuständigen Departemente und Ämter.

1.1.2 Handlungsbedarf

Als die OPEC-Staaten im Nahost-Krieg von 1973 mit einem Boykott beziehungsweise mit Einschränkungen der Erdöllieferungen an die westlichen Industrieländer reagierten, ergriff der Bundesrat, gestützt auf das damalige Bundesgesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (AS 1956 85) Massnahmen zur Reduktion des Mineralölkonsums. Dabei musste er erkennen, dass sich nicht nur dieses Gesetz, sondern auch die entsprechende Verfassungsbestimmung (Art. 31bis Abs. 3 Bst. e aBV, heute Art. 102 BV) für Fälle von Versorgungsstörungen, die ihre Ursachen in anderen als militärischen oder machtpolitischen Bedrohungen der Schweiz hatten, als Rechtsgrundlagen nur bedingt eigneten. Aufgrund dieser Erkenntnis wurde sowohl die verfassungsmässige als auch die gesetzliche Basis den neuen Erfordernissen angepasst. Seit der Einführung des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz; LVG, SR 531) kann der Bundesrat neben den klassischen kriegswirtschaftlichen

Massnahmen auch solche zur Bekämpfung von Versorgungsengpässen aufgrund anderer als militärischer oder machtpolitischer Ursachen ergreifen. Trotz dieser Öffnung des Anwendungsbereichs liegt das Schwergewicht des Landesversorgungsgesetzes aber immer noch auf den kriegswirtschaftlichen Massnahmen. Daran haben auch die verschiedenen Teilrevisionen der vergangenen Jahre nichts geändert. Vor allem gestattet es nicht, auf Herausforderungen des globalen Güterausbaus rechtzeitig und angemessen zu reagieren. Die Vielfalt, Komplexität und Unvorhersehbarkeit von Versorgungsrisiken, auf welche die WL ihre Strategie und Instrumente ausrichtet, haben weiter zugenommen. Die WL ist mit einer breiten Massnahmenpalette auf drohende Versorgungskrisen vorbereitet. Dennoch besteht in einigen Bereichen nach wie vor Handlungsbedarf, will die WL auch weiterhin den Anforderungen an eine zeitgemässe, national koordinierte Krisenvorsorge genügen (siehe Ziff. 1.3).

1.2 Vorarbeiten

Die Grundlagen des Gesetzesentwurfs wurden in einem ersten Schritt mit Prof. Dr. Andreas Wenger vom Center for Security Studies der ETH Zürich, mit Prof. Dr. oec. Reto Föllmi, damals Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie der Universität Bern, heute St Gallen, und Prof. Dr. iur. em. Georg Müller, vormals Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre der Universität Zürich, erarbeitet. Gestützt auf diese sicherheitspolitischen, ökonomischen und juristischen Vorarbeiten, welche in einem Konzept zusammengefasst wurden, entstand der vorliegende Entwurf. Für besondere Fragen wie der Lagerhaltung wurden Spezialisten der Pflichtlagerorganisationen sowie anderer Bundesstellen beigezogen. Die Ergebnisse dieser Teilprojekte wurden soweit wie möglich in der Vorlage berücksichtigt.

1.3 Hauptpunkte der Revision

1.3.1 Wechsel von der Sicherheits- zur Risikologik

Das geltende Landesversorgungsgesetz ist ein Produkt des Kalten Krieges. Seine Strukturen entsprechen nicht mehr den seither eingetretenen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Als Instrument der Kriegsvorsorge und der Kriegswirtschaft hatte die Landesversorgung in der Vergangenheit eine ausgeprägte Bindung an die Verteidigungspolitik. Verfassungsmässig und ordnungspolitisch ist sie zwar schon seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eindeutig in der Wirtschaftspolitik verankert (BBI 1955 I 805). Bis zum Ende des Kalten Kriegs galt aber eine Versorgungskrise, die ihre Ursache in einer kriegerischen oder machtpolitischen Bedrohung der Schweiz hatte, als wahrscheinlichstes Szenario. Dieser Aspekt ist seither deutlich in den Hintergrund getreten. Die geopolitische Lage sowie das weltwirtschaftliche Umfeld haben sich seither grundlegend verändert. Militärische Bedrohungen gegen die Schweiz sind im stabilen europäischen Umfeld kaum mehr denkbar. Im Gegensatz zu den Zeiten der klassischen Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft finden sich heute die Risiken in den Bereichen der Ressourcenverknappung und der permanenten Verfügbarkeit von Infrastrukturen.

Die Globalisierung – ein dynamischer Prozess der Integration nationaler Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft durch zunehmenden Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – und das grenzübergreifende Sicherheitsumfeld bedeuten sowohl

für die Wirtschaft als auch für die Versorgungspolitik neue Herausforderungen. Die Globalisierung ist jedoch nicht nur mit Vorteilen, sondern auch mit Risiken verbunden, da offenere Volkswirtschaften den komplexen Herausforderungen der Weltwirtschaft und vielen anderen Risiken ausgesetzt sind wie beispielsweise den durch rasante Kapitalbewegungen ausgelösten Zwängen und der zunehmenden Anfälligkeit auf unvermittelt auftretende und sich global rasant ausbreitende Ereignisse.

Die wirtschaftliche Landesversorgung gilt es diesem Wandel und den neuen Herausforderungen anzupassen und sie statt auf die traditionelle Sicherheits- auf die Risikologik auszurichten. Diese orientiert sich an weitgehend unbekannten potenziellen Risiken mit teils diffusem Ursprung. Zunehmend in den Hintergrund rücken demgegenüber traditionelle Bedrohungen und Gefahren, deren Ursachen klar identifiziert werden können.

1.3.2 Die schwere Mangellage als ausschliessliches Kriterium

Die im geltenden Gesetz bestehende Unterscheidung zwischen Massnahmen bei machtpolitischer Bedrohung und solchen bei schweren Mangellagen erweist sich 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. Bei Massnahmen des Bundes zur Versorgungssicherung ist deshalb in Zukunft nur noch auf die möglichen *Auswirkungen* einer Störung abzustellen. Entscheidend ist allein, dass eine schwere Mangellage, der die Wirtschaft nicht mehr selber adäquat zu begegnen vermag, unmittelbar droht oder bereits eingetreten ist. Solche Mangellagen gilt es im Interesse der Bevölkerung und der Gesamtwirtschaft zu vermeiden, möglichst gering zu halten oder so schnell als möglich zu beheben. Der Grund, der zu einer Unterversorgung führt, bleibt dabei unerheblich. Eine ausschliessliche Ausrichtung des Gesetzes auf schwere Mangellagen erleichtert dessen Anwendung wesentlich und seine Struktur wird übersichtlicher.

1.3.3 Dynamisierung

Die mit der Globalisierung der Wirtschaft einhergehenden strukturellen Veränderungen schaffen neue Risiken, die das Potenzial der Märkte, auf schwere Störungen und Fehlentwicklungen reagieren zu können, erheblich reduzieren. So hat der weltweite Wettbewerb zur Senkung der Kosten auf allen Stufen geführt und die Auslagerung umfangreicher Produktionsteile von den Industrie- in Schwellenländer bewirkt. Gleichzeitig hat aus Kostengründen ein massiver Abbau von Vorräten bei Rohstoffen, Halbprodukten und Ersatzteilen stattgefunden. Geliefert wird nach dem Just-in-time-Prinzip erst in dem Zeitpunkt, in dem ein Produkt gebraucht wird. Die Wirtschaft ist deshalb auf ein permanentes und zuverlässiges Funktionieren der Dienstleistungen, namentlich der Logistikketten, der Information und Kommunikation sowie der Bank- und Versicherungsdienstleistungen, aber ebenso der Stromversorgung angewiesen. Besonderes Merkmal dieser Entwicklung ist das hohe Tempo, mit dem dieses Versorgungssystem funktioniert. Die wirtschaftliche Landesversorgung muss daher – spiegelbildlich zu den Entwicklungen in der Wirtschaft – ihr Instrumentarium dieser Dynamik anpassen. Im Sinne einer solchen Dynamisierung besteht

Anpassungsbedarf in zwei Richtungen. Zum einen geht es um die Vorverlegung des Interventionszeitpunkts (materielle Gefahrenabwehr) und zum anderen um ein rasches Eingreifen, damit am Markt rechtzeitig die gewünschte Wirkung erzielt werden kann (Beschleunigung des Rechtsetzungsprozesses).

Meist bedarf es lediglich kurzfristiger, punktueller Massnahmen mit beschränkter Tragweite, um die Wirtschaft wieder zu befähigen, ihre Versorgungsfunktion fortzuführen zu können. Breit angelegte Eingriffe des Bundes in das Wirtschaftsgeschehen, wie sie zum Teil in der Vergangenheit vorgesehen waren, sind heutzutage mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu erwarten. In aller Regel sind sie auch wenig erfolgversprechend, da die verstärkte Dynamik der globalisierten Märkte das Reaktionspotenzial des Bundes, auf krisenhafte Erscheinungen mit umfangreichen und administrativ aufwändigen Massnahmen reagieren zu können, von vornherein einschränkt. Ziel der Vorverlegung des Interventionspunktes ist es letztlich, die Volkswirtschaft mit rechtzeitig ergriffenen und der Situation angemessenen Massnahmen vor möglichen Schäden zu bewahren.

1.3.4 Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Wirtschaftszweige

Die Versorgungssysteme der modernen Wirtschaft werden angesichts ihrer globalen Dimension zusehends komplexer. Versorgungssicherung bedeutet heute nicht mehr bloss Sicherung des Nachschubs an lebenswichtigen Gütern für den eigenen Konsum. Im globalen Wettbewerb gilt es vielmehr, auch den regionalen und den globalen Gütertausch für die Schweizer Wirtschaft sicherzustellen, um Unterbrüche in der Versorgung zu vermeiden oder sie zumindest zu reduzieren. Hier steht der Dienstleistungssektor im Vordergrund. Nationale und internationale Transport- und Logistiksysteme sowie systemrelevante industrielle Einrichtungen spielen dabei eine zentrale Rolle. Die steigende Abhängigkeit von der Informationstechnologie (IT) birgt zudem erhebliche Risiken für den kontinuierlichen Gütertausch und damit für die Versorgung des Landes. Unterbrüche in den Versorgungsketten können deshalb innert kürzester Zeit enorme volkswirtschaftliche Schäden verursachen.

Die rasch wachsende Vernetzung der technischen Infrastrukturen, namentlich in der Telekommunikation und im öffentlichen Verkehr, stellt ein beträchtliches Risiko für die sichere Versorgung des Landes dar. Ausfälle und Unterbrüche eines Systems haben meist nicht nur Folgen für den betreffenden Teilbereich. Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten wirken sie sich oft auch unmittelbar auf weitere Infrastruktureinrichtungen aus. Die Sicherstellung derart komplexer Systeme erfordert vorsorgliches Handeln. Wird erst beim Eintritt eines Ereignisses reagiert, kann der Schaden höchstens noch marginal begrenzt, der Verlauf einer Krise aber kaum mehr beeinflusst werden. Deshalb gilt es, vorausschauend die Stabilität vernetzter Infrastrukturen für den Krisenfall zu stärken, indem deren Widerstandsfähigkeit verbessert wird, sodass die Wahrscheinlichkeit von Ausfällen vermindert und die Auswirkungen von auftretenden Unterbrüchen besser kontrolliert werden können. Dafür sind bestimmte Puffermechanismen und -instrumente vorzusehen, welche in Bezug auf ihre Versorgungsfunktion lebenswichtige Prozesse für das Land stärken. Die WL kann hier in enger Zusammenarbeit mit fachlich zuständigen Behörden, den Betreibern wichtiger Versorgungsinfrastrukturen und entsprechenden Verbänden einen Beitrag leisten. Dieser ist heute jedoch auf die Förderung freiwilliger Branchenlösungen beschränkt, was nicht überall zu überzeugenden Lösungen führt. Die WL

kann dabei Lösungsansätze vorschlagen in ihrer Rolle als Vermittlerin zwischen den betroffenen Branchen und den zuständigen Behörden. Zentrale Versorgungsinfrastrukturen müssen bereits heute mit geeigneten Instrumenten in dem Masse widerstandsfähig gemacht werden, dass sie auch unter erschwerten, krisenhaften Bedingungen aufrecht erhalten werden können.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat am 27. Juni 2012 auch die durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS erarbeitete Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI-Strategie; BBl 2012 7715) verabschiedet. Mit der Strategie soll das bestehende hohe Schutzniveau in der Schweiz weiterhin gewährleistet und in wesentlichen Bereichen verstärkt werden. Zu diesem Zweck definiert die Strategie verschiedene Massnahmen. Dazu zählt etwa 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 umfassende Schutzkonzepte erarbeitet und umgesetzt werden. Die Schutzkonzepte werden in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren (insbesondere Leitbehörden des Bundes, Kantone und Betreiber) erarbeitet und mit ähnlichen Arbeiten koordiniert. Massnahmen der WL 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. Auch die ebenfalls am 27. Juni 2012 vom Bundesrat verabschiedete Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken sieht Massnahmen zur Stärkung und Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Risiken und Ereignissen vor. Hierzu kann die WL für verschiedene Teilspektoren bedarfsorientiert Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen unter Einbezug der zuständigen Behörden durchführen, deren Ergebnisse in entsprechende Kontinuitäts- und Krisenmanagementpläne umzusetzen sind.

1.3.5 Verlagerung des Versorgungsschwerpunktes von Gütern auf Dienstleistungen

Der Vorratshaltung kommt im geltenden Landesversorgungsgesetz, verglichen mit anderen Massnahmen (vor allem bei den Dienstleistungen) ein deutliches Übergewicht zu. Die heutige Dynamik der Weltwirtschaft steht diesem eher trägen Bild diametral entgegen und kann nicht ohne entsprechende Konsequenzen für die Tätigkeit der Landesversorgung bleiben. Andere Instrumente der Landesversorgung, insbesondere solche des Dienstleistungssektors im Rahmen der Supply-Chains wie Transportlogistik, Telekommunikation oder Informationstechnologie finden im Gesetz nicht den Stellenwert, der ihnen aufgrund der inzwischen eingetretenen Entwicklung der Technik und der Märkte zukommt. Die Dynamik, mit der die globalisierte Wirtschaft heute funktioniert, stellt zunehmend höhere Anforderungen an den Dienstleistungssektor. Damit wächst aber auch seine Störanfälligkeit. Störungen und Engpässe bei Transporten oder Fernmelde- und IT-Diensten verlangen ein immer rascheres Handeln, um Zusammenbrüche solcher Systeme mit nachteiligen Folgen für die gesamte Versorgung zu vermeiden. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der intersektorielle Fokus der WL. Demnach ist die Stabilität des Gesamtsystems der Landesversorgung über die Grenzen der Wirt-

schaftssektoren hinweg im Blickfeld zu halten und die Krisenvorsorge zwischen den verschiedenen Sektoren zu koordinieren. Sämtliche Versorgungsprozesse unseres Landes sind auf unentbehrliche Ressourcen wie Rohstoffe, Güter, Energie, Logistik und IKT angewiesen. So hängt beispielsweise die Nahrungsmittelversorgung der Schweiz nicht nur von ausreichenden landwirtschaftlichen Erzeugnissen ab. Die Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln basieren auch auf einer funktionierenden Energieversorgung sowie auf Logistik- und IKT-Dienstleistungen. Die WL hat sich bei ihrer Tätigkeit vermehrt auf diese intersektoriellen Schnittstellen bzw. auf die Abhängigkeiten zwischen den zentralen Versorgungsprozessen und deren Ressourcen zu konzentrieren.

Hier bedarf es einer ausgewogenen Bereitstellung verschiedener Instrumente, um angemessen und flexibel auf moderne wirtschaftliche und politische Herausforderungen reagieren zu können. Die heutige Gesellschaft verlangt die Befriedigung ganz unterschiedlicher Bedürfnisse mit industriellen und landwirtschaftlichen Produkten, vor allem aber auch mit Dienstleistungen.

1.3.6 Stärkung der internationalen Zusammenarbeit

Versorgungskrisen haben in der heutigen globalisierten Wirtschaftswelt in aller Regel überregionale Dimensionen. Sie lassen sich immer weniger allein durch nationale Massnahmen bewältigen und verlangen eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Bilaterale und multilaterale Regelwerke, die dem Abbau von Marktzutrittshindernissen dienen, beeinflussen die Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung unmittelbar. Die meist 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.

1.4 Übriger Revisionsbedarf

Das geltende Gesetz ist durch die allgemeine Rechtsentwicklung sowie die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in verschiedener Hinsicht anpassungsbedürftig geworden. So verlangen die Revision des allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (AS 2006 3459) und die Vereinheitlichung der Strafgerichtsbarkeit durch die Schweizerische Strafprozessordnung (AS 2010 1881) entsprechende Abstimmungen.

Auch die strukturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen seit dem Ende des Kalten Krieges verlangen, dass das Gesetz solchen Entwicklungen angepasst wird. Das trifft insbesondere auf die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zu. Art und Umfang der Mitwirkung der Wirtschaft in der Landesversorgung muss diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Die hohe Belastung der Führungskräfte der Wirtschaft und das abnehmende Verständnis in den Unternehmen für die Belange der Landesversorgung stehen den heutigen Anforderungen an ein Milizsystem teilweise entgegen, weshalb der Vollzug vermehrt an Wirtschaftsorganisationen übertragen werden soll (siehe Ziff. 2.8.1 und 2.8.2). Die Milizfunktionäre der WL sollen weiterhin vor allem im Rahmen der Vorbereitung ihr wertvolles Fachwissen einbringen können.

1.5 Leitsätze der wirtschaftlichen Landesversorgung

1.5.1 Primat der Wirtschaft

Die wirtschaftliche Landesversorgung folgt bereits heute dem Grundsatz, dass auch in einer Krise nicht der Staat, sondern die Wirtschaft die Versorgungsfunktion wahrnehmen soll. Ihr den Primat zuzuweisen, 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 eingespielt 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.

1.5.2 Subsidiarität staatlichen Handelns

Der Primat der Wirtschaft und das Subsidiaritätsprinzip sind komplementäre Prinzipien, die sich gegenseitig bedingen. Das *Subsidiaritätsprinzip* erlaubt staatliche Interventionen nur im Falle schwerer Mangellagen, in denen die Wirtschaft nicht mehr in der Lage ist, eine Versorgungsstörung aus eigener Kraft abzuwenden oder zu überwinden. Solange die Privatwirtschaft jedoch die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen selber gewährleisten kann, ist staatliches Handeln nicht gefordert. Wird dieses aber unumgänglich, tritt der Staat mit seinem Instrumentarium nicht etwa an die Stelle der privatwirtschaftlichen Akteure, sondern sorgt mit möglichst geringfügigen Eingriffen dafür, dass die Wirtschaft in die Lage versetzt wird, ihre Versorgungsfunktion wieder selber wahrzunehmen. Dabei versteht sich von selbst, dass auch subsidiäres Handeln auf das absolut Notwendige beschränkt bleiben muss. In zeitlicher Hinsicht müssen Interventionen zudem auf die Dauer einer bestehenden oder unmittelbar drohenden Mangellage begrenzt bleiben.

1.5.3 Verbot der Strukturpolitik

Als Instrument zur Bewältigung von Versorgungskrisen ist die wirtschaftliche Landesversorgung nicht darauf angelegt, strukturpolitische Ziele zu verfolgen. Dies bleibt den ordentlichen Politikbereichen wie beispielsweise der Energie-, der Verkehrs- oder der Landwirtschaftspolitik vorbehalten. Krisen sind stets vorübergehende Ausnahmeerscheinungen, weshalb mit der Krisenversorgungspolitik vorhandene Strukturen weder beeinflusst noch zementiert werden dürfen, sonst besteht die Gefahr, dass auf längere Sicht der Wettbewerb der Volkswirtschaften und damit die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Schweiz Schaden nimmt. Die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung haben sich auf die bestehenden Strukturen zu stützen und dürfen diese auch dann nicht verändern, wenn unter versorgungspolitischen Gesichtspunkten andere als die bestehenden Strukturen wünschenswert wären. Mit den Instrumenten der wirtschaftlichen Landesversorgung Strukturpolitik zu betreiben, ist deshalb nicht statthaft.

1.5.4 Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat

Wirtschaft und Staat haben schon bisher auf dem Gebiet der Landesversorgung erfolgreich zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips. Wenn die Wirtschaft in einer Krise ihre Versorgungsfunktion nicht mehr im erforderlichen Mass ausüben kann, erhält sie staatliche Unterstützung, die bestimmte Instrumente vorsieht. Für deren Vorbereitung ist er aber auf den Sachverstand aus den betreffenden Branchen angewiesen, und für den Vollzug macht er sich die bereits in normalen Zeiten spielenden Versorgungsstrukturen zunutze. Fachleute aus der Wirtschaft nehmen so neben ihrer privaten unternehmerischen Tätigkeit im staatlichen Rahmen auch eine entsprechende Verantwortung wahr. Spezifisches Wissen, Fachkompetenz und wirtschaftliche Beziehungen werden so im Interesse des Landes genutzt.

1.5.5 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen ist eine reine Bundesaufgabe. Das schliesst jedoch nicht aus, dass der Bund für den Vollzug auch die Kantone heranziehen kann. Das ist stets dort angezeigt, wo eine grosse Anzahl von Konsumentinnen und Konsumenten von Nachfragebeschränkungen betroffen sind wie etwa bei einer Lebensmittel- oder einer Mineralölbewirtschaftung. Den Kantonen kommen dabei aber keine gestalterischen, sondern lediglich organisatorische Kompetenzen zu.

1.5.6 Kooperation mit dem Ausland

Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz vom Ausland ist durch den verstärkten globalen Gütertausch in der jüngeren Vergangenheit deutlich gestiegen. Es liegt im Interesse des Landes, in Fragen der Versorgungssicherheit sowohl mit einzelnen Staaten als auch in internationalen Organisationen, wie z. B. der Internationalen Energieagentur, eine Kooperation und ein Erfahrungs- und Informationsaustausch zu pflegen. Internationale Krisenorganisationen bieten hierzu eine gute Plattform (siehe Ziff. 2.8.3).

1.5.7 Stärkung der Widerstandsfähigkeit

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungsstrukturen ist eine Konsequenz der Entwicklung des globalen Wettbewerbs, der die Schweizer Wirtschaft heute wesentlich stärker ausgesetzt ist als früher und die sie aus Kostengründen zwingt, ihre Versorgungsautonomie erheblich zu reduzieren. Angesichts des beschleunigten Tempos wirtschaftlicher Abläufe kommt dabei dem Faktor Zeit eine erhöhte Bedeutung zu. Die Versorgungsstrukturen stärkt der Bund durch

- die Vorbereitung flexibler Einsatzinstrumente,
- vorsorgliche Massnahmen und

- eine Dynamisierung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesse.

Während Vorbereitungsmaßnahmen wie Lagerhaltung, Sicherstellung von Transport- oder Informations- und Kommunikationsmitteln (siehe Ziff. 2.2) bereits in normalen Zeiten für die Erstellung einer Grundbereitschaft getroffen werden, soll mit vorsorglichen Massnahmen wie beispielsweise mit einzelnen Pflichtlagerfreigaben (siehe Ziff. 2.3) eine unmittelbar drohende schwere Mangellage bereits vor ihrer vollen Entfaltung bekämpft werden. Dadurch sollen volkswirtschaftliche Schäden vermieden, zumindest aber ihre Folgen gemildert werden. Um dem hohen Tempo wirtschaftlicher Entwicklungen besser Rechnung tragen zu können, muss der Bund zudem seine Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesse entsprechend beschleunigen (siehe Ziff. 2.6 und 2.8.1-2.8.2).

1.5.8 Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Priorisierung

Massnahmen der Landesversorgung müssen heutzutage innert kürzester Zeit eine optimale Wirkung entfalten können. Komplexe und wenig bekannte Systeme, die einen übermässigen administrativen Aufwand erfordern, laufen Gefahr, keine angemessene Antwort auf eine schwere Mangellage geben zu können. Erfahrungsgemäss funktionieren in einer Krise nur einfache und für die Anwender verständliche Massnahmen, die bei geringstem Aufwand raschen Erfolg versprechen. Bewirtschaftungsmassnahmen müssen deshalb einfach und zweckmässig ausgestaltet und auf grösstmögliche Effizienz und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sein.

Die Ansprüche der Gesellschaft an einen bestimmten Lebensstandard sowie die politischen und ökonomischen Möglichkeiten des Staates beeinflussen das Ausmass der Versorgungssicherung. Das Ausmass der Versorgungssicherung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bestimmt sich nach dem Umfang und dem Grad der Versorgungsleistung, welche Staat und Wirtschaft zu erbringen bereit und in der Lage sind. Eine nach Prioritäten abgestufte Versorgungssicherung entspricht somit einer politischen Notwendigkeit.

1.5.9 Zeitgerechtes Handeln

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.

2

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-4)

Artikel 1 bestimmt Gegenstand und Zweck des Gesetzes, nämlich die Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung für den Fall von schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag. *Artikel 2* nennt die Begriffsbestimmungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, der Bereiche sowie des Inverkehrbringens. *Artikel 3 Absatz 1* bringt zum Ausdruck, dass die wirtschaftliche Landesversorgung grundsätzlich eine Aufgabe der Wirtschaft ist. Damit wird auch das für das Landesversorgungsrecht zentrale Subsidiaritätsprinzip zur Geltung gebracht. Erst wenn die Wirtschaft aus eigener Kraft nicht mehr in der Lage ist, die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen, können Massnahmen nach dem Landesversorgungsrecht ergriffen werden. Das bedeutet auch, dass in einer schweren Mangellage nicht der Staat an die Stelle wirtschaftlicher Unternehmen tritt, sondern dass er sie mit seinen Massnahmen lediglich in die Lage versetzt, ihre Versorgungsfunktion im Interesse des Landes, seiner Einwohner und seiner Wirtschaft wieder wahrnehmen zu können. Die Wirtschaft und das Gemeinwesen arbeiten auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung zusammen (*Artikel 3 Absatz 3*).

Die Lebenswichtigkeit von Gütern und Dienstleistungen findet in *Artikel 4* eine allgemeine Umschreibung. Danach gelten Güter und Dienstleistungen nur soweit als lebenswichtig, wie sie unmittelbar oder im Rahmen wirtschaftlicher Prozesse, etwa der Produktion, des Imports oder des Konsums zur Überwindung von schweren Mangellagen notwendig sind. Die Kategorien von Gütern und Dienstleistungen, welche als lebenswichtig gelten, werden exemplarisch in den *Absätzen 2 und 3* aufgeführt. Die Beispiele zeigen, dass nicht bloss ein bestimmtes Produkt als lebenswichtig gilt, sondern ebenso die zwangsläufig mit ihm verbundenen Ressourcen, Betriebsmittel, Produktions-, Verteilungs- oder Dienstleistungssysteme. Es nützt wenig, wenn beispielsweise ein lebenswichtiges Gut erworben oder gelagert wird, im Bedarfsfalle aber wegen fehlender Transport- und Kommunikationsmittel oder Energie nicht bestimmungsgemäss eingesetzt werden kann. Insofern weist der Entwurf den Dienstleistungen im Gegensatz zum geltenden Recht eine mindestens ebenbürtige Stellung wie den Gütern zu. Auch wenn Dienstleistungen meist einen direkten oder indirekten Bezug zu Gütern haben, vorab zu solchen, die für den Inlandkonsum bestimmt sind, können Massnahmen auf dem Gebiet der Dienstleistungen auch dann ergriffen werden, wenn eine schwere Versorgungskrise in einem bestimmten Sektor, etwa bei bestimmten Transporten oder bei der Telekommunikation herrscht.

2.2

2. Kapitel: Vorbereitungsmassnahmen (Art. 5-27)

Ohne eine minimale Vorbereitung lässt sich eine Versorgungskrise nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten, vor allem aber nicht rechtzeitig bekämpfen. Ein Minimum an Vorbereitungen ist unerlässlich, doch stellt sich die Frage nach dem Aufwand, der nötig und vertretbar ist. Jede Krise hat ihre besonderen politischen und ökonomischen Eigenheiten, weshalb es nicht zweckmässig ist, sich auf jede erdenkliche Möglichkeit vorzubereiten, zumal viele Situationen gar nicht vorherseh-

bar sind. Die Vorbereitungsmaßnahmen müssen sich auf ein Minimum beschränken und so ausgestaltet sein, dass die vorbereiteten Instrumente, unabhängig von der Art einer Versorgungskrise, gezielt und flexibel eingesetzt werden können. Vorbereitungsmaßnahmen sind sowohl materieller als auch formeller, vor allem aber auch organisatorischer Natur. Sie haben den politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten von Staat und Wirtschaft Rechnung zu tragen.

2.2.1

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 5-6)

Gemäss *Artikel 5 Absatz 1* erteilt der Bundesrat den Bereichen 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 Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen teilhaben, sicherzustellen.

Angesichts geringer Betriebsvorräte, Lieferung nach dem Just-in-time-Prinzip und einer hohen Abhängigkeit von permanenten Dienstleistungen und Energiezufuhren gehört die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Betriebe zu den Hauptanliegen der Revision (siehe Ziff. 1.3.4). Der Bundesrat soll deshalb die Kompetenz erhalten, Betriebe, die für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen von besonderer Bedeutung sind, zu verpflichten, Sicherungsvorkehrungen zu treffen und dafür technische und administrative Vorschriften zu erlassen (*Art. 5 Abs. 2*). Dadurch soll verhindert werden, dass wegen eines Ausfalls kritischer Infrastrukturen, etwa im Informatiksektor, in der Kommunikation oder in der Stromversorgung, grosse Teile der Wirtschaft während längerer Zeit lahmgelegt werden, sodass die Versorgung und das wirtschaftliche Leben mit unvorhersehbaren Folgen für das Land zusammenbrechen. Betriebe sind insbesondere dann von besonderer Bedeutung für die Versorgung des Landes, wenn bei einem Ausfall ihrer lebenswichtigen Versorgungsleistungen keine ausreichenden Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist jedoch bei solchen Verpflichtungen grösste Zurückhaltung geboten. Angesichts des immensen Schadenpotenzials muss dem Bundesrat aber in sensitiven Fällen dieses Eingriffsrecht vorbehalten bleiben. In Frage kommen bspw. Anordnungen zur kurzfristigen Sicherstellung der betrieblichen Stromversorgung. Nicht vorgesehen sind demgegenüber strukturelle Massnahmen wie etwa eine Verpflichtung von Kraftwerken, eine Vorrhaltung von Energiereserven zur Stromproduktion vorzusehen.

Massnahmen der Wirtschaftlichen Landesversorgung im Rahmen der Vorbereitung, insbesondere verbindliche Anordnungen, kommen in mehrerer Hinsicht subsidiär zur Anwendung. In erster Linie kommen freiwillige Massnahmen der Wirtschaft zur Stärkung des Kontinuitäts- und Krisenmanagements zum Tragen. Die WL kann solche Bemühungen bspw. mit Empfehlungen und Appellen unterstützen und gleichzeitig das Risikobewusstsein für mögliche Versorgungskrisen wecken. Dabei geht es beispielsweise um Empfehlungen bezüglich der Aufrechterhaltung geeigneter Reservekapazitäten (Minimal Operating Requirements MOR), zum Abschluss von Liefervereinbarungen, um die Einsatzfähigkeit bedarfsgerecht ausgebildeter Arbeitskräfte oder um Empfehlungen allgemeiner Natur zum betrieblichen Business Continuity Management. Massnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit sind einerseits möglichst unter Einbindung der betroffenen Akteure zu erarbeiten sowie

mit den relevanten Institutionen des Bundes zu koordinieren und andererseits 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 stets vor. Zu berücksichtigen sind dabei etwa die Zuständigkeitsbereiche des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) auf dem Gebiet der Stromversorgung oder der Informations- und Kommunikationstechnologien, welche durch das Bundesamt für Energie (BFE), die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) oder das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) abgedeckt werden. Wird ein Betrieb zu einer bestimmten Vorkehrung verpflichtet, hat er nach *Art. 36* Anspruch auf eine Abgeltung, wobei seine Eigeninteressen an den Vorkehrungen angemessen zu berücksichtigen sind.

In der jüngeren Vergangenheit haben sich in einzelnen Branchen 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 gewisse 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 renitenten Partnern mit den Mitteln des Privatrechts schwierig. Mit *Artikel 6* erhalten Private die Möglichkeit, eine Branchenvereinbarung durch den Bundesrat allgemeinverbindlich erklären zu lassen und so auch Aussenseiter zu verpflichten. Hält sich ein Verpflichteter nicht an die Vereinbarung, kann er mit den Mitteln des Verwaltungs- und Strafrechts zur Einhaltung der Massnahmen gezwungen werden. Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung ist die Erfüllung der in *Buchstabe a-d* aufgezählten Bedingungen. Danach muss sich eine qualifizierte Mehrheit der Betriebe des betreffenden Wirtschaftszweigs daran beteiligen und die Vereinbarung muss mit den Versorgungszielen des Bundes übereinstimmen. Weiter muss die Rechtsgleichheit gewährleistet sein und zwingendes eidgenössisches und kantonales Recht muss eingehalten werden. Die Interessen anderer Wirtschaftszweige dürfen nicht dauernd beeinträchtigt werden. Branchenvereinbarungen dürfen demnach keineswegs konkurrenzhemmend wirken und das Wettbewerbsprinzip aufheben. Der von einer Branchenvereinbarung zu erwartende gesamtwirtschaftliche Nutzen muss erheblich sein.

2.2.2

2. Abschnitt: Vorratshaltung (Art. 7-15)

Die Vorratshaltung gehörte seit den Anfängen der wirtschaftlichen Landesversorgung zu den wichtigsten Säulen dieser Institution. Kann die Nachfrage nach wichtigen Grundversorgungsgütern aufgrund eines Krisenereignisses über den Markt nicht mehr gedeckt werden, stellen Vorräte, die bei Bedarf freigegeben werden können, ein wertvolles Instrument der WL dar. Der Bund hält diese Vorräte jedoch nicht selbst, sondern delegiert diese Aufgabe an Unternehmen, welche nicht nur die Lager bewirtschaften, sondern die lagerpflichtigen Waren auch produzieren und damit handeln. Die Vorräte sind somit im Verteilnetz eingebettet und können bei Bedarf rasch vertrieben werden. Für die Vorratshaltung bestehen verschiedene Instrumente. Das wichtigste und bekannteste ist die Pflichtlagerhaltung. Ihre grundsätzliche

Ausgestaltung reicht in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und wurde aufgrund der seither gemachten Erfahrungen immer wieder verbessert und dem gewandelten wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Umfeld angepasst. Auch wenn nach dem Kalten Krieg das Ausmass der Pflichtlager erheblich reduziert wurde, bedarf das System keiner grundsätzlichen Änderungen. In einzelnen Punkten, etwa der Pflichtlagerfreigabe, sind hingegen gewisse Korrekturen notwendig. Zudem wird die Gesetzesstruktur im Abschnitt über die Vorratshaltung im Vergleich zur heute geltenden Regelungen gestrafft.

Die Vorratshaltung hat lebenswichtige versorgungskritische Güter im Fokus, bei denen in einer Krise erfahrungsgemäss rasch ein allgemeiner Engpass entstehen kann. Der Bundesrat hat deshalb die Kompetenz, solche Güter der Vorratshaltung zu unterstellen (*Art. 7 Abs. 1*). Man spricht bei dieser obligatorischen Vorratshaltung bestimmter Güter von der *Pflichtlagerhaltung*.

Die Grundlage der Pflichtlagerhaltung bildet seit jeher der öffentlich-rechtliche Vertrag, eine Vereinbarung zwischen einer staatlichen Behörde und einem Privaten nach Normen des öffentlichen Rechts. Solche Verträge über die Vorratshaltung orientieren sich grundsätzlich am Privatrecht, soweit öffentliches Recht nicht etwas anderes vorsieht. Da die Behörde gegenüber dem Privaten eine hoheitliche und damit eine stärkere Stellung einnimmt, sind in jüngerer Zeit aus rechtsdogmatischen Gründen Zweifel aufgekommen, ob die Vertragsform der geeignete Weg sei, um ein Pflichtlagerverhältnis zu regeln. Aufgrund der hoheitlichen Stellung des Bundes eigne sich dafür vielmehr das Instrument der Verfügung, so diese Meinung. Für die Beibehaltung des Pflichtlagervertrags spricht, dass sich dieses Instrument seit Jahrzehnten bestens bewährt hat und in der Wirtschaft mittlerweile fest verwurzelt ist. In jedem Pflichtlagervertrag gibt es Spielraum für dispositive Bestimmungen mit wesentlichen Vertragsinhalten, den sogenannten Essentialia. So sind Menge, Qualität und Lagerort innerhalb einer gewissen Bandbreite verhandelbar. Der Abschluss eines Pflichtlagervertrags obliegt dem BWL. Notfalls, wenn innert nützlicher Frist kein Vertrag mit den betroffenen Unternehmen zustande kommt, kann das BWL den Vertragsabschluss auch verfügen (*Art. 7 Abs. 3*).

Da in der Vergangenheit vorwiegend Importgüter in Frage standen, wurde dieses Regime mit dem Mittel der Einfuhrbewilligung durchgesetzt. Der Lagerpflicht unterstehende Güter kann danach nur einführen, wer sich verpflichtet, mit dem Bund einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen und einen bestimmten Anteil seiner Einfuhren dauernd an Lager zu legen. Die Generaleinfuhrbewilligung dient der administrativen Erfassung der lagerpflichtigen Betriebe und der Sicherung der Garantiefondseinnahmen. Dieses System erweist sich hinsichtlich der Durchsetzung, vorab für die privaten Garantiefonds (siehe unten Ziff. 2.2.3), als sehr zweckmässig. Vor dem Hintergrund der mittlerweile deutlich gestiegenen Inlandproduktion namentlich von Getreide, Zucker und Speiseöl, gerät die einseitige Belastung der Einfuhren mit Garantiefondsbeiträgen zugunsten der Inlandproduktion jedoch international immer stärker unter Druck. Zudem kann die Schweiz aufgrund dieser Koppelung der Garantiefondsbeiträge an die Einfuhren in Konflikt mit ihren handelsrechtlichen Verpflichtungen geraten, wenn die Grenzbelastung - bestehend aus Garantiefondsbeiträgen und Einfuhrzoll - ein gegenüber der WTO oder Freihandelspartnern, so auch der EU, vereinbartes Maximalniveau übersteigt. Deshalb wurde 2001 für einige Produkte das System des *ersten Inverkehrbringens* eingeführt. Dieses erlaubt, Importe und Inlandprodukte gleichermassen zu belasten und somit die einseitige Erhebung der Garantiefondsbeiträge auf Einfuhren zu entkoppeln. Während verschiedene Bran-

chen, etwa die Antibiotika- oder Düngemittelimporteure bereits vor Jahren zum ersten Inverkehrbringen übergegangen sind und damit sehr gute Erfahrungen gemacht haben, möchten andere Branchen weiterhin davon absehen, da sie vor allem die Generaleinfuhrbewilligung als ein zweckmässiges Vollzugsmittel für das Inkasso ihrer Garantiefondsbeiträge betrachten und eine Umstellung des Systems einen administrativen Mehraufwand zur Folge hätte. Vorderhand ist weiterhin eine Parallelität beider Systeme denkbar, weshalb mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf das Einfuhrbewilligungssystem als Variante zu Artikel 7 in die Vernehmlassung geschickt wird.

Dem Pflichtlagerregime unterstellt werden Importeure, Produzenten, Verarbeiter oder erste Inverkehrbringer (*Art. 8 Abs. 1*). Wer lebenswichtige Güter einführt, herstellt, verarbeitet oder zum ersten Mal in Verkehr bringt, ist demnach zum Abschluss eines Vertrags verpflichtet. Der Bundesrat bestimmt dabei den Kreis der verpflichteten Unternehmen jeweils auf Verordnungsstufe für die einzelnen der Vorratshaltung unterstellten Güter. Heute macht er die Lagerhaltungspflicht vom Volumen des in einem bestimmten Zeitabschnitt in Verkehr gebrachten Gutes abhängig. Da die Anlegung eines Pflichtlagers nicht in jedem Fall möglich oder zweckmässig ist, so etwa für Kleinimporteure oder -hersteller, soll das BWL die Ausnahmen von der Pflicht zum Vertragsabschluss bestimmen können (*Art. 8 Abs. 3*).

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt jeweils aufgrund ihrer Lagebeurteilung für eine bestimmte Periode die generelle Bedarfsdeckung für die einzelnen, der Vorratshaltung unterstellten Güter sowie deren Mengen und Qualitäten fest (*Art. 9*). Bisher erfolgte dies durch departementale Weisungen an die Pflichtlagerorganisation. Da jedoch rechtlich umstritten ist, ob eine solche individuelle Weisung an eine Organisation, zu der das Departement in keinem direkten Rechtsverhältnis steht, das geeignete Instrument ist, wird zu prüfen sein, ob in Zukunft dafür nicht eher die allgemeinverbindliche Form der Departementsverordnung gewählt werden muss. In *Art. 10* werden wie im geltenden Gesetz die Essentialia des Pflichtlagervertrags explizit aufgeführt.

Nach *Artikel 11 Absatz 2* kann ein Lagerpflichtiger die Aufgabe, ein Lager anzulegen, einem geeigneten Dritten übertragen, sofern dies im Pflichtlagervertrag so vereinbart wird. Als geeignete Dritte kommen vor allem gewerbliche Lagerhalter, Lagergemeinschaften oder andere Pflichtlagerhalter in Frage. Nach dem Kalten Krieg wurde im Zuge des massiven Pflichtlagerabbaus sehr viel Lagerraum aufgegeben. Sollte sich dereinst aufgrund einer Verschärfung der Bedrohungslage eine erneute Aufstockung von Lagern als nötig erweisen, könnte sich unter Umständen die Bereitstellung von Lager- und Tankraum auf gutlichem Weg als schwierig herausstellen. Für diesen Fall wird mit *Artikel 11 Absatz 3* das WBF ermächtigt, dem Lagerhaltungspflichtigen das Enteignungsrecht zu gewähren. Das Verfahren würde sich nach den Vorschriften des Enteignungsgesetzes vom 20. Juni 1930 (SR 711) richten.

Pflichtlager müssen aus zwei Gründen stets im unbeschränkten Eigentum des Pflichtlagerhalters sein (*Art. 12 Abs. 1*): Im Falle einer Bewirtschaftung muss die zuständige Behörde jederzeit über die Ware verfügen können, ohne sich zuvor mit Drittransprechern wie Pfandgläubigern auseinanderzusetzen zu müssen. Zudem ist die Eigentumsfrage für das gesetzliche Aussonderungs- und Pfandrecht (*Art. 23-24*) von entscheidender Bedeutung. Dingliche und obligatorische Rechte Dritter könnten die Stellung des Bundes als Garanten von Pflichtlagerdarlehen im Falle einer Insolvenz

des Pflichtlagerhalters gefährden. Das unbeschränkte Eigentum an solchen Waren ist umso wichtiger, als Pflichtlager Fahrnisgüter sind, die in aller Regel als Gattungsware nicht ausgeschieden unter Verschluss gelagert und deshalb auch nicht mittels eines Pfandrechts gesichert werden können. Eine Ausnahme sieht *Absatz 2* für Fälle vor, wo sich mehrere Eigentümer solidarisch gegenüber dem Bund und gegebenenfalls gegenüber dem Darlehensgeber verpflichten, sodass der Bund jederzeit auf das Pflichtlager greifen kann.

Besondere Beachtung findet die Frage nach der 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 (*Art. 13 Abs. 2*). Ebenso müssen Rückforderungen der Garantiefonds für geleistete Amortisations- und andere Entschädigungen vor der Auflösung erfüllt werden. Vorbehalten bleibt die Freigabe von Pflichtlagern nach *Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe f.*, sodass Eigentümer im Falle einer Bewirtschaftung ihre freigegebene Pflichtlagerware dem Markt zuführen können, wenn diese möglicherweise dringend gebraucht wird. Mancher Pflichtlagerhalter verfügt nicht über die erforderliche Liquidität, um die Forderungen im Falle einer Veränderung oder Aufhebung der Lager sofort begleichen zu können. Wie festgestellt wurde, haben Pflichtlagerfirmen in ihren Bilanzen meist keine entsprechenden Rückstellungen vorgenommen. *Absatz 3* sieht deshalb vor, dass der Pflichtlagerhalter in einem solchen Fall dem Bund eine angemessene Sicherheit leisten kann, sodass die Ware Zug um Zug veräussert und die Forderungen sukzessive aus den Teilerlösen beglichen werden können. Dadurch lässt sich eine Warenblockade vermeiden.

Nicht in jedem Fall bedarf es einer generellen Anordnung der Lagerpflicht durch den Bundesrat. Für bestimmte Güter, für die es nur wenige Importeure, Hersteller, Verarbeiter oder Händler gibt, kann sich der Bund wie schon bisher mit diesen auf eine sogenannte *freiwillige Vorratshaltung* einigen (*Art. 14*). Diese Variante der Lagerhaltung ist stets zu bevorzugen, wenn das Ziel der Versorgungssicherung auf einvernehmlichem Wege erreicht werden kann. Da solche Vorräte freiwillig für angelegt werden, dürfen sie im Falle einer Bewirtschaftung auch nicht für andere Betriebe verfügbar gemacht werden.

Sind Betriebe, die ihre Kundschaft mit lebenswichtigen Gütern versorgen, nicht oder nur unzureichend in der Lage, eine Vorratshaltung umzusetzen, kann der Bund ausnahmsweise selber solche Vorräte anlegen. Dabei ist jedoch angemessene Zurückhaltung geboten. Die wirtschaftliche Landesversorgung ist in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft (*Art.3 Abs. 1*), was grundsätzlich auch eine angemessene Ressourcenplanung und die Vorratshaltung umfasst.

2.2.3

3. Abschnitt: Garantiefonds (Art. 16-18)

Die finanziellen Lasten und Risiken der Pflichtlagerhaltung sind aufgrund der Kapital- und der Lagerhaltungskosten – trotz erheblicher finanzieller Erleichterungsmassnahmen seitens des Bundes – mitunter beträchtlich. Bereits zu Beginn der Pflichtlagerhaltung haben sich deshalb betroffene Branchen auf privater Ebene zusammengeschlossen, um Mittel zur Finanzierung dieser Kosten sowie zum Ausgleich des Preisrisikos bereitzustellen. Dieses Modell, welches auf rein privater Initiative beruht – die Initiative geht stets von der Wirtschaft aus –, hat sich bis heute ausgezeichnet bewährt, weshalb kein Anlass besteht, daran grundsätzlich etwas zu

ändern. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen sich sämtliche Lagerhalter an diesem System beteiligen. Dies ist nur möglich, weil der Bundesrat Lagereigentümer verpflichten kann, sich an Garantiefonds ihres Wirtschaftszweigs zur Deckung der Lagerkosten und des Preisverlusts zu beteiligen (*Art. 16 Abs. 3*). Mithin handelt es sich um eine staatlich angeordnete Zwangsmitgliedschaft, die es weder dem Lagerhalter noch der verwaltenden Körperschaft anheimstellt, über die Mitgliedschaft zu befinden (BVGE B-7972/2008). Diese Körperschaft ist verpflichtet, einen Lagerhalter, mit dem der Bund einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen hat und in dem er den Lagerhalter zum Beitritt zur Garantiefondsorganisation verpflichtet, in ihre Reihen aufzunehmen. Die Mittel sind durch die ersten Inverkehrbringer einer solchen Garantiefondsorganisation aufzubringen, indem sie beim ersten Inverkehrbringen beziehungsweise bei der Einfuhr der Ware entsprechende Beiträge in den gemeinsamen Fonds einzahlen. Über den Verkaufspreis wälzen sie diese Beiträge auf die Konsumentinnen und Konsumenten ab. Mit rund 15 Franken pro Kopf und Jahr (Jahr 2011) für die gesamte lagerpflichtige Produktpalette fällt die Belastung jedoch bescheiden aus. Sie ist als Versicherungsprämie für den Notfall zu betrachten.

Garantiefonds stellen private Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar, die getrennt von den Vermögen der sie verwaltenden Körperschaften geführt werden müssen (*Art. 16 Abs. 1*). Vorschriften der Garantiefondsorganisationen dürfen von den Regeln des Privatrechts abweichen. Soweit sie die Schaffung, Anpassung und Aufhebung von Garantiefonds betreffen, bedürfen sie deshalb der Genehmigung durch das BWL (*Art. 16 Abs. 2*). Zudem unterliegen die Beschaffung und Verwendung der erforderlichen Mittel einer strengen Aufsicht des Bundes (*Art. 17 Abs. 1*). Als Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft dürfen Garantiefonds grundsätzlich keine Gewinne machen. Der Bund wacht darüber, dass nur so viele Mittel erhoben werden, wie dies der Zweck der Lagerhaltung unbedingt erfordert. Stellt er jedoch fest, dass mehr Mittel als nötig erhoben oder an die Mitglieder verteilt werden, ordnet er die nötigen Korrekturen an (*Art. 17 Abs. 2*).

Wird bei bestimmten lagerpflichtigen Waren weiterhin an einer Beitragserhebung bei der Einfuhr der Ware festgehalten (siehe Ziff. 2.2.2 zu Art. 7), würden die Einnahmen der Garantiefonds bei einem handelspolitisch bedingten Zollabbau ausbleiben bzw. die vorhandenen Fondsmittel abnehmen, weil solche Beiträge trotz ihres privaten Rechtscharakters im Aussenverhältnis als Zölle betrachtet werden und demnach allfälligen Zollabbaumassnahmen unterliegen. Aufgrund von *Artikel 18* kann der Bundesrat die maximale Beitragshöhe festlegen, wobei aufgrund von *Absatz 2* sichergestellt wird, dass ein solcher Abbau nicht einseitig zu Lasten der Garantiefonds erfolgen darf. Zölle und Garantiefondsbeiträge müssen in einem solchen Fall grundsätzlich im selben Verhältnis reduziert werden.

2.2.4

4. Abschnitt: Finanzierung der Vorratshaltung, Abgaben und Sicherheiten (*Art. 19-25*)

Wichtigstes Finanzierungsinstrument des Bundes für Pflichtlager ist seit jeher die *Garantie* von Darlehen. Damit leistet er einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Ware (*Art. 19*). Gegen Einreichung eines Eigenwechsels bei der Bank erhält der Pflichtlagerhalter ein Darlehen zu niedrigem Zins, für das der Bund mit seiner Garantie der Bank eine erstklassige Sicherheit einräumt. Das BWL hat mit darlehensgebenden Schweizer Banken eine allgemeine Vereinbarung über die Mo-

dalitäten zur Handhabung von Pflichtlagerkrediten getroffen, die sich für die Abwicklung dieses Geschäfts als sehr praktikabel erwiesen hat.

Pflichtlager müssen gegen alle üblichen Risiken versichert sein. Im Falle einer Insolvenz des Pflichtlagerhalters stehen dem Bund gemäss Vertrag Ersatzforderungen wie Versicherungsleistungen zu, falls er eine Garantie abgegeben hat. Für Risiken, für die der Versicherungsmarkt keine oder nur eine beschränkte Deckung anbietet, oder für die die Prämien in keinem tragbaren Verhältnis zum Nutzen stehen, hat der Bund wie schon nach geltendem Recht die Möglichkeit, das entsprechende Risiko auf sich zu nehmen (*siehe Art. 37 Absatz 1 Bst. c*). Die Fälle einer solchen Risikoübernahme sind im Pflichtlagervertrag geregelt (*Art. 10 Bst. d*).

Die Kosten der Lagerhaltung und des Preisrisikos gehen grundsätzlich zulasten des Pflichtlagerhalters. Soweit einzelne Branchen Garantiefonds (*siehe Ziff. 2.2.3*) gebildet haben, werden diese Kosten von solchen Einrichtungen übernommen. Indes zeigt sich zusehends, dass einzelne Garantiefonds künftig immer weniger in der Lage sein werden, die dafür erforderlichen Mittel vollständig zu erheben und ihre Mitglieder zu entschädigen. Dies, weil zunehmend Grenzabgaben aufgrund steigender Weltmarktpreise und handelsrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der WTO und mit Freihandelspartnern nur noch beschränkt oder gar nicht mehr erhoben werden können und weil eine Überwälzung dieser Kosten auf den Produktpreis aus politischen Gründen nicht mehr akzeptiert wird. Bereits im Rahmen der Teilrevision von 2000 wurde deshalb mit Artikel 11a LVG die Möglichkeit geschaffen, dass der Bund bei Grundnahrungsmitteln diese Kosten ganz oder teilweise übernehmen kann. Eine Übernahme der Kosten durch den Bund kommt stets nur subsidiär in Frage. Die Finanzierung der Vorratshaltung ist in erster Linie Aufgabe der Garantiefonds bzw. der einzelnen Branchen (*Art. 20 Abs. 1*). Nur wenn die beteiligten Lagerpflichtigen selber nicht mehr in der Lage sind, die notwendigen Mittel zur Deckung der Lagerkosten und Preisverluste aufzubringen, kann der Bund unterstützend einspringen (*Art. 20 Abs. 2*). Bis heute konnten solche Zahlungen vermieden werden. Auch wenn hier Agrarprodukte im Vordergrund stehen, so kommen grundsätzlich aber auch andere Güter in Frage, etwa Arzneimittel wie Antibiotika oder Medizinprodukte. Im Gegensatz zu Konsumgütern, deren Verbrauch im Bewirtschaftungsfall rückläufig ist, steigt der Bedarf bei Heilmitteln in einer Krisenlage, etwa im Falle einer Pandemie, sehr stark an. Mithin müssen sehr grosse Pflichtlagermengen angelegt werden, die in normalen Zeiten aber praktisch nicht umgeschlagen beziehungsweise dem Markt zugeführt werden können. Sie müssen deshalb nach ihrem Verfall liquidiert werden. Dieses Preisrisiko ist die Arznei- und Medizinproduktebranche immer weniger bereit zu tragen. *Artikel 20* öffnet in *Absatz 2* die heutige Regelung ohne produktemässige Einschränkung.

Damit Pflichtlager, die erhebliche Werte darstellen, nicht durch fiskalische Belastungen in ihrer Zweckbestimmung beeinträchtigt werden, haben Bund und Kantone bei der Veranlagung der direkten Steuern seit jeher den besonderen Risiken Rechnung getragen, indem sie tiefe Steuersätze zur Anwendung gebracht haben. Die Einzelheiten hat der Bundesrat in Artikel 7a der Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983 (SR 531.211) geregelt, eine Ordnung, die sich bewährt hat und die auf der Grundlage von *Artikel 21 Absatz 1* fortgeführt werden soll. Ebenso soll die Pflichtlagerhaltung nach *Absatz 2* weiterhin von allfälligen Stempelabgaben befreit bleiben.

Das finanzielle Engagement des Bundes als Garant verlangt nach einer adäquaten Sicherheit an der Pflichtlagerware. Indessen lässt sich diese nicht mit einem Fahr-

nispfandrecht erreichen, da Pflichtlagerwaren praktisch nie ausgeschieden, sondern mit freien Vorräten vermengt sind und damit der Verfügungsgewalt des Eigentümers nicht entzogen werden können. Pflichtlager müssen zusammen mit freien Vorräten dauernd umgeschlagen werden, damit stets marktgängige Ware zur Verfügung steht. Der Gesetzgeber hat sich deshalb schon früh zu einer spezialgesetzlichen Regelung entschlossen. Diese Regelung wurde durch eine langjährige Praxis stets verfeinert und hat sich als geschlossenes System bewährt. Die Einzelheiten sind heute in der Verordnung vom 6. Juli 1983 über das Aussonderungs- und das Pfandrecht des Bundes an Pflichtlagern geregelt (SR 531.212)

Der gesetzliche Sicherungsanspruch wird wirksam, sobald der Bund ein Garantieverprechen gegenüber dem Darlehensgeber abgegeben hat (*Art. 22 Abs. 1*). Die Sicherheit bezieht sich nicht nur auf die vertraglich umschriebene Ware, sondern ebenso auf Ersatzforderungen sowie im Falle von fehlenden Mengen auch auf andere Waren derselben Gattung, die sich im Eigentum des Pflichtlagehalters befinden. Gegenüber dem Aussonderungsanspruch bleiben alle dinglichen und obligatorischen Rechte an der Ware mit Ausnahme des Retentionsrechts gewerblicher Lagerhalter nach Artikel 485 OR unwirksam (*Art. 22 Abs. 2*).

Der Sicherungsanspruch entfaltet seine dingliche Wirkung von Gesetzes wegen, sobald über den Pflichtlagerhalter der Konkurs eröffnet oder ihm ein Konkursaufschub gewährt oder eine Nachlass- oder Notstundung bewilligt wird, vorausgesetzt, der Bund oder ein Drittunternehmen hat seine Verpflichtungen aus dem Garantieverprechen übernommen (*Art. 23 Abs. 1*). Entsteht aus der Verwertung des Pflichtlagers ein Überschuss, so hat der Bund oder das Drittunternehmen die Forderungen der Garantiefonds gegenüber dem Schuldner vorweg zu befriedigen. Ein überschüssender Betrag fließt in die Konkurs- oder Nachlassmasse beziehungsweise an den Schuldner im Falle eines Nachlassvertrags mit Dividendenvergleich oder im Falle einer Notstundung (*Abs. 2*). Werden die Forderungen des Bundes oder des Drittunternehmens aus dem Verwertungserlös nicht voll gedeckt, nimmt er oder es mit dem Ausfallbetrag als Kurrentgläubiger am Konkurs oder am Nachlass teil (*Abs. 3*).

Der Sicherungsanspruch des Bundes bleibt jedoch nicht nur im Falle einer Generalzekution gewahrt, sondern ebenso bei einer Betreibung auf Pfändung oder Pfandverwertung des Pflichtlagers (*Art. 24*).

Artikel 25 ersetzt den bisherigen Artikel 15 LVG. Die heute geltende Fassung hat sich als unpräzise erwiesen. Anfechtungsklagen werden zuerst durch die Konkursverwaltung geltend gemacht (*Art. 285 Abs. 2 Ziff. 2 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 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 (*Art. 24 Abs. 1*). 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 Priori-

tätsrecht bei der Abtretung der Ansprüche nach Art. 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.

2.2.5 5. Abschnitt: Nutzung einheimischer Ressourcen (Art. 26-27)

Holz gehört zu den wenigen Ressourcen, die sich in einer Krise als Baumaterial oder als einheimische Energiequelle anbietet. Der grosse Aufwand, den eine Nutzung dieser Ressource erfordert, bedarf rechtzeitiger Vorbereitungen. Sollte sich ein Bedarf nach vermehrter Holznutzung abzeichnen, müssten entsprechende Vorkehrungen nach *Artikel 26* bereits im Rahmen der Vorbereitungsmassnahmen getroffen werden. Für die Finanzierung der Kosten solcher Massnahmen kann die Holzwirtschaft, ähnlich wie bei den Pflichtlagergarantiefonds, Ausgleichsfonds bilden, welche aus Beiträgen gespiessen werden, die auf sämtlichen Holznutzungsarten der Waldbesitzer erhoben werden können.

Angesichts klimatischer Veränderungen ist die *Trinkwasserversorgung* in den vergangenen Jahren zu einem zusehends wichtigeren Thema der wirtschaftlichen Landesversorgung geworden. Wie schon bis anhin besteht Einigkeit darüber, dass diese Aufgabe in erster Linie eine Angelegenheit der Kantone und Gemeinden ist. Der Bund soll lediglich mit koordinierenden Vorschriften aufgrund von *Artikel 27* dafür sorgen, dass Vorkehrungen im Interesse des Landes getroffen werden, so etwa mit technischen Vorgaben, damit sich Gemeinden und Regionen gegenseitig aushelfen können. Er kann aber auch den Wasserwerken Vorschriften über die Reservehaltung an Mindestwassermengen sowie an technischem Material machen. Aufgrund des geltenden Rechts hat er mit der Verordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN; SR 531.32) solche Vorschriften erlassen.

2.3 3. Kapitel: Bewirtschaftungsmassnahmen gegen schwere Mangellagen (Art. 28-32)

Mit Massnahmen nach diesem Kapitel wird zur Abwendung oder zur Behebung von Versorgungskrisen direkt in den Markt eingegriffen. Diese Massnahmen gehören zu den stärksten Eingriffen der wirtschaftlichen Landesversorgung und rechtfertigen sich allein aufgrund schwerer Krisen. Selbst in einem solch ernststen Fall dürfen aber Bewirtschaftungsmassnahmen nur nach dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit ergriffen werden.

2.3.1 Schwere Mangellage (Art. 28)

Erste Voraussetzung jeder Bewirtschaftung ist, dass eine schwere Mangellage vorliegen oder unmittelbar drohen muss, die zu überwinden die Wirtschaft selber nicht mehr in der Lage ist. Hier knüpft die Vorlage an geltendes Recht an. Nicht mehr eine bestimmte Ursache, sondern ein wirtschaftliches Faktum ist dafür massgebend. Letztlich ist die Anordnung von Bewirtschaftungsmassnahmen ein politischer Er-

messensentscheid des Bundesrates. Schon bisher war klar, dass von einer schweren Mangellage nur gesprochen werden kann, wenn Versorgungsengpässe das ganze Land oder grosse Teile davon betreffen. Versorgungsengpässe in einem regional oder lokal begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen fallen grundsätzlich nicht unter den Begriff der schweren Mangellage. Ebenso wenig ist ein blosser Preisanstieg ein hinreichendes Indiz für eine Mangellage. Eine einzelne Versorgungsleistung gewinnt unter dem Aspekt einer Mangellage aber eine umso grössere Bedeutung, je weniger Anbieter eines lebenswichtigen Gutes oder einer Dienstleistung sich den Markt teilen. Insofern spielt für die Beurteilung einer Mangellage auch die Marktstruktur einer Branche eine wichtige Rolle. So kann der teilweise oder gänzliche Ausfall mono- oder oligopolistischer Anbieter zu einer schweren Mangellage führen. Entscheidend ist, ob es für die Herstellung eines lebenswichtigen Produkts oder für das Angebot einer lebenswichtigen Dienstleistung keine oder keine ausreichenden Substitutionsmöglichkeiten gibt. 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. Vor einer Intervention beurteilt der Bundesrat die Lage im Dialog mit den Kantonen, der Wirtschaft, ihren Verbänden und Firmen. Dabei erweist sich das Milizsystem, in dem Vertreter der Wirtschaftsbranchen, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der Konsumenten integriert sind, als wertvolle institutionelle Entscheidungshilfe. In der Vorbereitung allfälliger Bewirtschaftungsmassnahmen sind, gerade für Massnahmen einer vorsorglichen Bewirtschaftung im Rahmen von *Art. 28 Bst. b*, auch die relevanten Akteure der bei einer normalen Versorgungslage zuständigen Bundesstellen, Behörden und Betreiber einzubeziehen.

Nach *Artikel 28* kann der Bundesrat Bewirtschaftungsmassnahmen anordnen, wenn die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen entweder erheblich gefährdet (*Bst. a*) oder gestört ist (*Bst. b*), sodass die Wirtschaft selber nicht mehr in der Lage ist, einer solchen Krise Herr zu werden. Im Falle einer Gefährdung wird ausserdem verlangt, dass schwere volkswirtschaftliche Schäden unmittelbar drohen müssen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn kritische Infrastrukturen wie die Stromversorgung, die Kommunikation oder die IT-Strukturen zusammenzubrechen drohen oder wenn sich eine Pandemie in Europa und der Schweiz ausbreitet. Während die zweite Variante dem klassischen Anwendungsfall bei einer bereits eingetretenen Krise entspricht, wird mit dem Gefährdungstatbestand Neuland im Sinne der Gefahrenabwehr betreten. Mit einer rechtzeitigen und gezielten Marktintervention soll die Wirtschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in die Lage versetzt werden, ihre Versorgungsfunktion wieder wahrzunehmen. Dadurch wird das Prinzip zum Ausdruck gebracht, dass der Staat mit seinen Bewirtschaftungsmassnahmen nicht an die Stelle der Wirtschaft tritt, sondern diese lediglich unterstützt. Mit vorsorglichen Interventionen wird verhindert, dass sich eine schwere Krise voll entfalten kann, sodass enorme volkswirtschaftliche Schäden entstehen, die nachträglich zu bekämpfen nur noch mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich wäre.

Der richtige Zeitpunkt einer Intervention lässt sich nicht von vornherein exakt bestimmen. Dazu bedarf es einer hohen Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Krise mit einem grossen Schadenspotenzial für die Gesamtwirtschaft, was in der Formulierung von *Buchstabe a* zum Ausdruck gebracht wird. Der Umfang einer solchen Intervention dürfte, verglichen mit einer klassischen Bewirtschaftung nach *Buchstabe b*, aber naturgemäss gering bleiben.

2.3.2

Vorschriften über lebenswichtige Güter und Dienstleistungen (Art. 29 und 30)

In der Wahl der Bewirtschaftungsmassnahmen ist der Bundesrat nicht frei. Das Legalitätsprinzip, der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Rechtssicherheit verlangen eine abschliessende Aufzählung der einzelnen Instrumente. Die in den *Artikeln 29 Absatz 1 und 30 Absatz 1* genannten Instrumente sind von unterschiedlicher Art und Intensität. Zur Erreichung eines bestimmten Bewirtschaftungsziels können gleichzeitig mehrere dieser Massnahmen ergriffen werden. Das gesamte Instrumentarium an Bewirtschaftungsmassnahmen steht sowohl bei bereits bestehenden als auch bei drohenden Mangellagen zur Verfügung. Gegenstand der einzelnen Bewirtschaftungsmassnahmen sind die in *Artikel 4* erwähnten lebenswichtigen Güter und Dienstleistungen. Der überwiegende Teil der aufgeführten Bewirtschaftungsmassnahmen bezweckt die Stützung oder die Wiedererhöhung des Marktangebots. Mit jeweiligem *Absatz 2 der Artikel 29 und 30* erhält der Bundesrat zur Umsetzung verpflichtender Massnahmen die Kompetenz, Rechtsgeschäfte auf Rechnung des Bundes abzuschliessen. Da die Sicherstellung der Landesversorgung in erster Linie Sache der Privatwirtschaft ist, hat auch diese Bestimmung lediglich subsidiären Charakter. In einer schweren Mangellage kann es aber unter gewissen Umständen erforderlich sein, dass der Bund zur Sicherung bestimmter Versorgungsleistungen eigene Massnahmen umsetzt. Voraussetzung ist aber auch hier, dass die Wirtschaft dazu selber nicht mehr in der Lage ist. In Frage kommen in einem solchen Fall etwa Warenkäufe.

Güter (Art. 29)

Das gilt vorab für *lebenswichtige Güter*. Lässt sich eine Versorgungslücke nicht oder nicht hinreichend durch eine Angebotserhöhung schliessen, stehen weitere Massnahmen zur Verfügung, die direkt oder indirekt der Nachfragedrosselung dienen. Zu den klassischen Nachfragelenkungsvorschriften gehört die Zuteilung bestimmter Mengen wie die Rationierung, Verwendungs-, Verbrauchs- und Angebotseinschränkung oder die Kontingentierung (*Art. 29 Bst. a und b*).

Eine Lenkung der Verarbeitung und der Produktion (*Art. 29 Bst. c*) erfordert meist eine längere Anlaufzeit, bis die gewünschte Wirkung eintritt. Umfassende Produktionsanpassungen, beispielsweise Umstellungen in der Produktion oder Mehranbauprogramme im Ernährungssektor eignen sich daher kaum für eine kurz- und mittelfristige Bewirtschaftung. Sie kommen nur für eine länger dauernde Krise in Frage. Angestrebt werden deshalb vor allem Massnahmen zur Erhöhung der Produktion mit einem kürzeren Versorgungsziel wie die punktuelle Umstellung bestimmter Prozesse im Industriesektor. Vor allem mit dem Einsatz von Pflichtlagern und anderen Vorräten (*Art. 29 Bst. f*) lässt sich eine Wiedererhöhung des Marktangebots bei lebenswichtigen Gütern erreichen. Die Freigabe von Pflichtlagern zeigt rasche Wirkung und dient kurzfristig der Verhinderung von Versorgungseinbrüchen. Auf mittlere Sicht lässt sich damit das Marktangebot in Verbindung mit anderen Massnahmen ergänzen. Die Lieferpflicht (*Art. 29 Bst. g*) versteht sich im Zusammenhang mit der Pflichtlagerfreigabe in erster Linie als flankierende Massnahme zur Verhinderung von Hortung und Preistreiberei. Importförderungsmassnahmen (*Art. 29 Bst. h*) sollen Private dazu bewegen, lebenswichtige Einfuhren zu tätigen, die sie ohne Anreize wegen des zu hohen finanziellen Risikos unterlassen würden. Als Anreize kommen beispielsweise die vorübergehende Ausweitung von Zollkontingenten, die Reduktion von Zöllen und Abgaben, die Poolung von Importen oder ähnliche Mass-

nahmen in Frage. Ausfuhrbeschränkungen (*Art. 29 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.

Dienstleistungen (Art. 30)

Transportlogistik, Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie die Energieversorgung bilden mit ihren Querschnittsfunktionen die Grundlage für die gesamte Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen. Gleichzeitig ergänzen und bedingen sich die meisten Dienstleistungen auch gegenseitig. So wäre eine zuverlässige Energieversorgung ohne funktionierende IKT-Einrichtungen nicht denkbar. Informations- und Kommunikationsdienstleistungen oder beispielsweise Leistungen eines Güterumschlagterminals sind wiederum auf eine kontinuierliche Versorgung mit Energie angewiesen. Solche Interdependenzen verschiedener kritischer Infrastrukturen werden zusammen mit den zuständigen Stellen durch das BABS im Rahmen des SKI-Inventars erfasst. Nach *Artikel 4 Absatz 4* umfassen lebenswichtige Dienstleistungen auch die dafür benötigten Betriebsmittel und Ressourcen. Das gilt gleichermassen für die hier in Frage stehenden Vorschriften zur Bekämpfung schwerer Mangellagen. Zur Erfüllung der komplexen Versorgungsaufgaben lassen sich die Massnahmen des Dienstleistungssektors bezüglich Art, Umfang und Intensität sehr unterschiedlich ausgestalten.

Die erhöhte Bedeutung der *Dienstleistungen* für die wirtschaftliche Landesversorgung drückt sich auch im Katalog der Bewirtschaftungsmassnahmen aus. So kann der Bundesrat nach *Artikel 30* Vorschriften über die Sicherung, den Betrieb, die Benützung und die Indienststellung von Infrastrukturen sowie von Transportmitteln erlassen. In Frage stehen dabei namentlich Infrastrukturen der Bereiche Energieversorgung, Information, Kommunikation und Transportlogistik (*Art. 30 Bst. a*). Bei Vorschriften über die *Sicherung* und über die *Betriebe* geht es um die Aufrechterhaltung bestimmter Dienstleistungen samt ihren dazugehörigen Einrichtungen während der Krise. Unter dem Titel *Benützung* und *Indienststellung* kann der Bund direkt oder indirekt über eine bestimmte Infrastruktur oder ein Transportmittel verfügen. Der Begriff *Indienststellung* umfasst verschiedene Formen und Stufen der Verfügungsbarmachung, etwa die klassische Requisition, Miete, Pacht oder die zwangsweise Indienststellung wie beispielsweise die Zwangsvercharterung. Bei dieser wird der Eigentümer verpflichtet, sein Transportmittel oder seine Infrastrukturen nach den Weisungen des Bundes oder eines von ihm beauftragten Dritten zu betreiben, ohne dass der Bund selber eine unternehmerische Verantwortung übernimmt. Dienstleistungsbetreiber können zudem verpflichtet werden, ihr Angebot nach den Bedürfnissen der Landesversorgung auszudehnen, einzuschränken oder einzustellen (*Art. 30 Bst. b*).

Schliesslich kann der Bundesrat die Pflicht zu bestimmten Dienstleistungen vorschreiben (*Art. 30 Bst. c*). Darunter fallen nicht nur Transport- und andere Dienstleistungen, sondern ebenso für Arbeitnehmer, vorübergehend andere als die vertraglich vereinbarten Arbeitsleistungen in ihrem Betrieb zu erbringen. Das kann zum Beispiel bei einer Pandemie bedeuten, dass Ferien für das Personal des Gesundheitswesens oder anderer sensibler Betriebe, etwa der Elektrizitätsversorgung, des Informations-, Kommunikations- oder Transportsektors, vorübergehend nicht bezogen werden dürfen oder dass Nacht- und Wochenendarbeit geleistet werden muss. Ein solcher Eingriff stellt jedoch keinen Freipass für Arbeitgeber dar, beliebig von

arbeitsrechtlichen Regeln abzuweichen. Er ist deshalb mit grösster Zurückhaltung vorzunehmen. Gegebenenfalls ist er nur soweit und solange zulässig, wie die Notlage es unbedingt erfordert.

2.3.3 Preise (Art. 31)

Preisvorschriften haben meist keine selbständige Bedeutung und dienen als flankierende Massnahmen im Rahmen einer Bewirtschaftung in erster Linie der Sicherung des Erfolgs der Hauptmassnahme. Der Bundesrat kann deshalb nach *Artikel 31 Absatz 1* nur für bewirtschaftete Güter und Dienstleistungen eine Preisüberwachung vorschreiben. Bei einer allfälligen Überwachung von Preisen aufgrund des Landesversorgungsgesetzes ist der Preisüberwacher des Bundes in die Arbeiten mit einzu beziehen. Die Ausgestaltung der Preisüberwachung sowie die konkrete Zusammenarbeit zwischen BWL und Preisüberwacher müssten zusammen mit den Bewirtschaftungsmassnahmen auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Über die Preisüberwachung hinaus kann der Bundesrat nach *Absatz 2* Margenvorschriften erlassen. Diese haben gegenüber Höchstpreisvorschriften den Vorteil, dass für die Unternehmen trotz beschränkter Marge ein genügender Anreiz besteht, weiterhin den Markt mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Die Anwendung von Margenvorschriften dürfte sich als nicht allzu schwierig erweisen. Ein Praxistest aus dem Jahr 2003, der im Rahmen der Vorbereitungen von Bewirtschaftungsmassnahmen im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Intervention im Irak durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass Höchstmargenvorschriften im Treibstoffmarkt ein durchaus taugliches und akzeptiertes Instrument der Landesversorgung darstellen. Von Preismassnahmen nach dem Landesversorgungsrecht sind Güter und Dienstleistungen mit regulierten Preisen wie beispielsweise die versorgungspolitisch bedeutenden Märkte für Strom, Telekommunikation, Arzneimittel oder Zucker nicht betroffen, da für sie andere Rechtsgrundlagen massgebend sind.

2.3.4 Derogation (Art. 32)

Bewirtschaftungsmassnahmen können aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen mit geltenden Rechtsvorschriften aus anderen Bereichen in Widerspruch geraten. In solchen Situationen ist der Bundesrat nach dem geltenden Landesversorgungsgesetz nicht befugt, Gesetze von sich aus zu ändern oder für unwirksam zu erklären. Mit *Artikel 32* soll diese gesetzessystematische Schwäche behoben und eine Grundlage geschaffen werden, mit der Vorschriften aus anderen Rechtsbereichen mit denjenigen des Landesversorgungsrechts für die Dauer einer Bewirtschaftung harmonisiert werden können. Mit dieser sogenannten *Derogationsnorm* erhält der Bundesrat die Kompetenz, auf dem Verordnungsweg Gesetzesnormen ausserhalb des Landesversorgungsrechts, die einer zwingenden Bewirtschaftungsvorschrift widersprechen, vorübergehend für unwirksam zu erklären (*Abs. 1*). Geltendes Recht wird dadurch nicht geändert oder gar aufgehoben, sondern lediglich temporär für *unwirksam* erklärt.

Die Möglichkeit, gesetzliche Vorschriften vorübergehend für unwirksam zu erklären, muss sich aber aus rechtsstaatlichen Gründen in sehr engen Grenzen halten. Diese Kompetenzdelegation beschränkt sich deshalb ausschliesslich auf schwere Mangellagen oder auf ihr unmittelbares Vorfeld. In zeitlicher Hinsicht bleibt sie an

Ähnlich wie bei der Frage der Zuständigkeit zur Anordnung von Bewirtschaftungsmaßnahmen 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 anderen Rechtsbereichen auf eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage stützen können. Absatz 1 verweist deshalb auf den Anhang zum Landesversorgungsgesetz, in dem solche Gesetzesbestimmungen aufgeführt werden.

Gleichzeitig ist es jedoch aus heutiger Sicht kaum möglich, alle Eventualitäten einer schweren Mangellage und ihrer Bewältigung vorherzusehen und vorweg lückenlos zu regeln. Mit Bedacht auf den nicht vollständig planbaren Handlungsbedarf bei schweren Mangellagen einerseits und unter Berücksichtigung der sich stetig weiterentwickelnden Gesetzgebung andererseits kann eine Auflistung der betroffenen Normen kaum abschliessend sein. Im Interesse eines raschen und zweckmässigen Handelns in einer Versorgungskrise soll der Bundesrat deshalb die Befugnis erhalten, die Liste der vorübergehend unwirksam zu erklärenden Gesetzesbestimmungen nötigenfalls zu ergänzen (*Absatz 4*).

2.4.1 Förderung von Massnahmen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Betriebe (Art. 33)

29

die Massnahmen zur Sicherstellung von Versorgungssystemen ohne Finanzhilfen nicht umgesetzt würden und somit die Versorgungssicherheit nicht hinreichend gewährleistet werden könnte (*Art. 33 Abs. 1*). Seitens des Bundes stehen zunächst andere Fördermassnahmen im Vordergrund wie etwa Aufrufe oder Empfehlungen. Mit dieser Einschränkung und der Formulierung als «Kann-Vorschrift» wird die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Finanzhilfen vermieden. Der Bund soll nur dort finanziell unterstützend einwirken, wo seitens der Wirtschaft eine echte Eigenleistung erbracht wird, die ohne finanzielle Unterstützung ausbleiben würde.

Im Rahmen der Vorbereitungsmassnahmen können Leistungen gegenüber Privaten nur erbracht werden, wenn eine vorsorgliche wesentliche Stärkung lebenswichtiger Systeme in Frage steht, die im allgemeinen Landesversorgungsinteresse liegt (*Abs. 1 Bst. a*). Gemeint ist damit vor allem die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Logistikprozessen wie beispielsweise die Sicherstellung des Funktionierens von Informations- und Kommunikationseinrichtungen, auf die Wirtschaft, Behörden und die Bevölkerung dringend angewiesen sind, und ohne die das Wirtschaftsleben gefährdet wäre. 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*). Empfänger solcher Leistungen sind vor allem Produktions-, Verarbeitungs- und andere für die Versorgung des Landes lebenswichtige Betriebe. So kann es etwa darum gehen, mit einer Geldleistung oder einer Garantie die Umsetzung unverzichtbarer Massnahmen weiterhin zu gewährleisten, wenn diese wegen der Krisensituation ausbliebe und die Versorgungsaufgabe der Wirtschaft nicht mehr hinreichend erfüllt werden könnte. Welche konkreten Massnahmen unterstützungswürdig sind, muss im Einzelfall bestimmt werden. Die Behörden benötigen auch hier einen gewissen Gestaltungsspielraum, insbesondere für den Fall einer schweren Mangellage. Denn je nach Art der Mangellage sind die zu bewältigenden Probleme kaum vorhersehbar. Notwendigkeit und Prioritäten der Unterstützung einzelner Leistungen sind unterschiedlich, weshalb die Kompetenz zur Bestimmung der zu fördernden Massnahmen und den Bedingungen dem Bundesrat zu übertragen ist (*Abs. 2*).

Die Gewährung von Finanzhilfen richtet sich nach dem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG; SR 616.1). Danach kann der Bund Direktzahlungen leisten und Bürgschaften oder Garantien gewähren. Während nicht rückzahlbare Geldleistungen den Bundeshaushalt direkt belasten, führen Bürgschaften und Garantien nicht zwangsläufig zu einer Zahlungsverpflichtung. Der Bund wird bei Bürgschaften und Garantien nur zahlungspflichtig, wenn und soweit der Begünstigte seinen Obliegenheiten nicht nachkommen kann. Für diese Fälle kann sich der Bund seinerseits Sicherheiten einräumen lassen, sofern sie ihm nicht schon von Gesetzes wegen zustehen.

Die Gewährung von Finanzhilfen kann von einem bestimmten Verhalten des Begünstigten abhängig gemacht werden. Bei diesem Förderinstrument müssen jedoch stets auch die Eigeninteressen des Leistungserbringers berücksichtigt werden (*Abs. 2*). Es 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. Im Gegensatz zur Abgeltung wird mit der Finanzhilfe eine freiwillige Tätigkeit unterstützt. Gerade unter dem Aspekt der Subsidiarität staatlichen Handelns in der Landesversorgung ist zu beachten, dass ein Empfänger Versorgungsleistungen grundsätzlich im Eigeninteresse erbringt und Selbsthilfemassnahmen zur

Stärkung seiner betrieblichen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsprozesse ergreift. Diese Interessenabwägung bestimmt die Art und das Ausmass der Finanzhilfen. 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. 34-35) unterliegen besonderen Regelungen.

2.4.2 Finanzielle Garantien für den Erwerb von Transportmitteln und Sicherheiten (Art. 34-35)

Für Garantien zur Finanzierung von Transportmitteln wird künftig, gleich wie schon bisher für Pflichtlager, wegen der vom Zivilrecht abweichenden Sicherheiten eine besondere gesetzliche Regelung nötig. Mit Garantien (Bürgschaften aufgrund der Verordnung vom 14. Juni 2002 über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe [SR 531.44]) 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 das global vernetzte Binnenland Schweiz eine besondere Bedeutung zukommt. Grundsätzlich können aber auch Land- und Luftfahrzeuge sowie über die Grenze verkehrende Lastschiffe mittels Garantien finanziert werden. Dafür besteht zur Zeit kein Bedarf. Aufgrund seines Engagements haftet der Bund für die Verbindlichkeiten des Transport- und Logistikbetriebs, wenn dieser als Schuldner seinen Tilgungs- und Zinszahlungen für das garantierte Darlehen nicht mehr nachkommt. Solche Garantien müssen zeitlich befristet sein (Art. 34).

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*). Diese Bedingung hängt mit den Sicherheiten des Bundes für sein Engagement zusammen. 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 für dessen Erwerb bereits aufgrund eines anderen Rechtstitels eine finanzielle Unterstützung gewährt, bleibt eine Garantie nach dem Landesversorgungsgesetz gemäss *Buchstabe c* ausgeschlossen. Zu denken ist beispielsweise an Staatsgarantien der Eurofima zu Gunsten der SBB für die Finanzierung von Rollmaterial (SR 0.742.105) oder an die Bürgschaftsgewährung zugunsten konzessionierter Transportunternehmen (BBl 2010 4229).

Für sein Garantieversprechen dienen dem Bund zunächst das betreffende Transportmittel samt den dazugehörigen Betriebsmitteln und -unterlagen sowie allfällige Ersatzansprüche als Sicherheit (Art. 35 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 von 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* (Art. 35 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 die Artikel 37 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. September 1953 über die Seeschiffahrt unter Schweizer Flagge (SR 747.30) in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 2 Ziffer 3 des Bundesgesetzes vom 28. September 1923 über das Schiffsregister (SR 747.11) und auf den ergänzten Artikel 5 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1959 über das Luftfahrzeugbuch (SR 748.217.1) verwiesen.

Der Wert eines Transportmittels ist meist erheblichen Schwankungen ausgesetzt, weshalb der Bund unter Umständen zur Sicherung seiner Garantieforderung zusätzliche Sicherheiten benötigt. Die zuständige Behörde soll deshalb nach *Absatz 4* weitere Sicherheiten zugunsten des Bundes verlangen können. Zu denken ist an Wertpapiere, in erster Linie aber an Debitorenzessionen. Mittel aus solchen Zessionen würden es im Falle eines Eigentumsübergangs des Transportmittels gestatten, zur Vermeidung von Wertverminderungen infolge eines Stillstands des Transportmittels die benötigte Liquidität für die Fortsetzung des Betriebs sicherzustellen. Die Bundesrat legt im Übrigen die Einzelheiten der Garantiegewährung fest, so insbesondere die Bedingungen und die technischen Anforderungen an die Transportmittel (*Abs. 5*).

2.4.3 Abgeltungen (Art. 36)

Die Frage der Finanzierung vor allem von Bewirtschaftungsmassnahmen ist von besonderer politischer Bedeutung, da in einer wirtschaftlich ohnehin angespannten Situation entweder der Staatshaushalt oder die Konsumenten zusätzlich belastet werden. Grundsätzlich tragen die betroffenen Unternehmen die Kosten der Massnahmen. Sie überwälzen sie im Sinne einer Versicherungsprämie über den Preis des Produkts oder der Dienstleistung auf die Verbraucher. Die verursachergerechte Finanzierung durch Private ist die Regel. Möglich sind aber auch private und öffentlich-rechtliche Mischfinanzierungen. Eine teilweise oder gar vollständige Kostenübernahme durch den Bund muss die Ausnahme bleiben und kommt nur in Frage, wenn die Voraussetzungen von *Artikel 36 Absatz 1* erfüllt sind. Danach muss die Situation auch eine rasche Umsetzung der Massnahme verlangen. Vor allem Massnahmen in einer schweren Mangellage oder in ihrem unmittelbaren Vorfeld dulden häufig keinen Aufschub. 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. 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.

Zweites Erfordernis ist die Unzumutbarkeit eines gewichtigen Nachteils der finanziellen Belastung für das betroffene Unternehmen, das 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 beziehungsweise an ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Zieht er daraus einen Vorteil, indem seine Produktions-, Verarbeitungs- oder Lieferfähigkeit erhöht wird, so ist der Vorteil gegenüber den finanziellen Lasten abzuwägen. Eine Abgeltung lässt sich eher rechtfertigen, wenn nur einzelne Betriebe von der Verpflichtung betroffen sind. Allgemeinverpflichtende Massnahmen sind für alle Unternehmen einer Branche gleichermaßen verbindlich und wettbewerbsneutral. Als Hauptanwendungsfall von Abgeltungen dürften deshalb praktisch nur verpflichtete Einzelbetriebe in Frage kommen, namentlich aufgrund von Vorbereitungsmaßnahmen nach *Artikel 5 Absatz 2*. Die Leistung möglicher Abgeltungen richtet sich gemäss gleich wie Finanzhilfen nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes (SR 616.1).

2.4.4 Versicherung und Rückversicherung (Art. 37)

Der private Versicherungsmarkt funktioniert nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen, weshalb Versicherer für Risiken, die keinen Gewinn versprechen oder bei denen gar Verluste drohen, die Deckung ausschliessen. Bis zu einem gewissen Grad nehmen die Versicherer über die Prämiengestaltung einen Risikoausgleich vor. Die Preiselastizität hält sich jedoch meist in relativ engen Grenzen. Erfahrungsgemäss wird Versicherungsdeckung im Hinblick auf schwere Krisenlagen nur zu unzumutbaren Bedingungen oder überhaupt nicht mehr angeboten. Lebenswichtige Transporte beispielsweise würden in solchen Fällen unterbleiben. In einer Krise ist dies aus der Sicht der wirtschaftlichen Landesversorgung jedoch nicht hinnehmbar, weshalb schon das geltende Gesetz dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, Versicherung und Rückversicherung gegen Kriegstransportgefahren und ähnliche Risiken zu gewähren (Art. 22 Abs. 1 LVG). *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 1986 über die Bundeskriegstransportversicherung (VBKV; SR 531.711) geregelt sind. Gleichzeitig wird der Anwendungsbereich generell auf Güter und Dienstleistungen ausgedehnt. Letztlich ist es das Ziel, wenn immer möglich an Stelle der für den Bund finanziell weniger interessanten Garantien Versicherungslösungen mit einem Prämienaufkommen anzubieten, das eine verursachergerechtere Lastenverteilung und damit eine weitgehende Schonung des Bundeshaushalts gestatten. Ein Versicherungsverhältnis bedingt, dass dieses möglichst schon vor Eintritt eines Ereignisses begründet sein muss, 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.

Voraussetzung für eine Deckungsgewährung sind nach *Absatz 1* ein fehlendes Angebot des Marktes oder unzumutbare Versicherungsbedingungen, insbesondere eine Prämienhöhe, die es dem Versicherungsnehmer praktisch verunmöglicht, eine lebenswichtige Leistung wie einen Transport zu erbringen. Deckung kann für lebenswichtige Güter und Dienstleistungen, Transportmittel und Lager gewährt werden (*Bst. a-c*). Versicherung kann gegen das Kriegsrisiko und ähnliche Gefahren wie etwa Piraterie, Aufruhr und Terrorismus gewährt werden (*Abs. 2*), weshalb allge-

mein von *Bundeskriegsversicherung (BKV)* gesprochen wird. Der Katalog der unter den Begriff «Kriegsrisiko und ähnliche Gefahren» fallenden Risiken 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 sinngemäss 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 Schadenserledigung durch eine schweizerische Versicherungseinrichtung als sogenannte herangezogene Organisation (*Art. 58*) im Auftrag des Bundes vorgenommen (*Abs. 6*).

Heute fliessen die Prämien direkt in die Bundeskasse. Im Verlauf der Jahre hat der Bund bis Ende 2011 Mittel in der Höhe von rund 55'000'000 Franken eingenommen, die in der Staatsrechnung dem Eigenkapital des Bundes zugewiesen werden (siehe Staatsrechnung 2011 Band 1, Seite 55 und Zusatzeläuterungen Band 3, Seite 90). Entgegen versicherungstechnischen Grundsätzen werden diese Mittel so weder als Sondervermögen ausgeschieden noch verzinst. Diese Situation ist unbefriedigend und wurde von der eidgenössischen Finanzkontrolle bemängelt. Nach *Absatz 7* soll deshalb in Zukunft ein spezieller Fonds für die BKV gebildet werden, dem das bisher geäufnete Kapital als Einlage zugeführt werden muss und aus dem allfällige Schäden zu decken sind. Reicht das Fondsvermögen zur Schadensdeckung nicht aus, leistet der Bund einen Vorschuss, der durch künftige Prämieinnahmen zu tilgen ist (*Abs. 8*).

2.5 **5. Kapitel: Verwaltungsmassnahmen (Art. 38-42)**

Verletzungen des Landesversorgungsrechts – sowohl generell-abstrakter Normen als auch individuell-konkreter Rechtsverhältnisse – verlangen im Interesse einer geordneten Versorgung einerseits Korrekturen und andererseits eine administrative Sanktionierung. In beiden Fällen geht es letztlich darum, unabhängig von individueller Schuld, das Landesversorgungsrecht durchzusetzen und widerrechtliche Vorteile zu entziehen. Bereits das geltende Recht sieht solche administrativen Massnahmen vor (*Art. 31-34 LVG*), die mit wenigen Änderungen Eingang in die *Artikel 38-39 und 41* gefunden haben.

Zur Durchsetzung von Rechten und Pflichten aufgrund von Verordnungen, Verfügungen oder Verträgen stehen dem *BWL* gemäss *Artikel 38* die Zwangsmittel der Ersatzvornahme, der vorsorglichen Beschlagnahme, des Entzugs oder der Verweigerung von Bewilligungen, der Abgabe- und Bezugsbeschränkung sowie der Zuteilungskürzung zur Verfügung.

Sind Beiträge und ähnliche Zuwendungen zu Unrecht ausbezahlt worden oder hat der Empfänger die ihm auferlegten Bedingungen trotz Mahnung nicht erfüllt, können diese Vermögensvorteile zurückgefordert werden (*Art. 39 Abs. 1*). Ähnlich verhält es sich, wenn Waren und Vermögensvorteile aufgrund einer Verletzung des Landesversorgungsrechts erlangt worden sind. Sie verfallen zugunsten des Bundes (*Abs. 2*). Weder die Fälle von Absatz 1 noch von Absatz 2 setzen eine strafbare

Handlung voraus. Liegt jedoch gleichzeitig ein Verschulden im strafrechtlichen Sinne vor, bleibt zusätzlich eine strafrechtliche Ahndung vorbehalten, die eine Einziehung von Vermögenswerten nach Artikel 70 ff StGB zugunsten des dafür zuständigen Kantons erlauben würde. Die strafrechtliche Gewinnabschöpfung durch die kantonalen Strafbehörden tritt jedoch gegenüber den Massnahmen nach Artikel 39 in den Hintergrund, da die Wertsicherung im Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung im Zentrum steht. Dieser Vorrang wird mit Absatz 5 zum Ausdruck gebracht.

Sind unrechtmässig erlangte Vermögensvorteile – namentlich Waren – im Zeitpunkt der Rückforderung oder des Verfalls zugunsten des Bundes nicht mehr vorhanden, steht dem Bund eine entsprechende Ersatzforderung zu (*Abs. 3*). Wurden durch die Rechtsverletzungen Dritte geschädigt, so haben diese im Umfang des erlittenen Schadens einen Anspruch auf Herausgabe des auf sie entfallenden Anteils (*Abs. 4*).

Die Ansprüche verjähren ein Jahr, nachdem der Bund davon Kenntnis erhalten hat, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrem Entstehen. Liegt dem Anspruch eine Straftat zugrunde, für deren Verfolgung das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese anwendbar (*Art. 42*).

Das BWL eröffnet die Verwaltungsmassnahmen mittels Verfügung (*Art. 40 Abs. 1*). Bei der Anordnung von Vollstreckungsmassnahmen sind die Bestimmungen von Artikel 39 ff des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) anwendbar.

Seit es Pflichtlagerverträge gibt, bildet die *Konventionalstrafe* einen wesentlichen Bestandteil zur Durchsetzung des Pflichtlagervertrags (*Art. 41*). Die Strafe kann bei Nicht- oder ungenügender Vertragserfüllung verlangt werden, wobei sie als kumulative Strafe nicht von der Einhaltung des Vertrages entbindet. Wird die Konventionalstrafe bestritten, so ruft das BWL das Bundesverwaltungsgericht mittels Klage an.

2.6 6. Kapitel: Rechtsmittel (Art. 43-46)

Das hohe Tempo wirtschaftlicher Abläufe erfordert sowohl bei einer sich abzeichnenden als auch bei einer bereits eingetretenen schweren Mangellage rasches Handeln. Um eine zeitgerechte Anordnung von Massnahmen zu ermöglichen, spielt neben der Vorverlegung des Interventionszeitpunktes (siehe Ziff. 1.3.3) auch die Beschleunigung der Verwaltungs- und Gesetzgebungsprozesse eine wichtige Rolle. Die Notwendigkeit, im Falle einer Versorgungskrise rasch und flexibel handeln zu können, rechtfertigt beim Rechtsschutz im Bewirtschaftungsfall gegenüber dem Verwaltungsverfahren in normalen Zeiten gewisse Straffungen der Verfahren vorzunehmen.

2.6.1 Einsprache und Beschwerde (Art. 43-44)

Das geltende Gesetz gibt dem Bundesrat in Artikel 37 LVG lediglich die Möglichkeit, ein Einspracheverfahren gegen Verfügungen des BWL bei zunehmender Bedrohung oder bei schweren Mangellagen einzuführen. Künftig soll jedoch im Falle einer schweren Mangellage die *Einsprache* gegen Verfügungen gestützt auf die Artikel 29-31 des Gesetzes oder auf die entsprechenden Ausführungserlasse generell zulässig sein (*Art. 43*). Die Einsprache erlaubt der verfügenden Behörde, ihre erste

Verfügung rasch, bloss mit einer summarischen Begründung zu treffen. Damit kann die Verfügung ohne vorherige Anhörung erlassen werden, da eine Einsprache der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs dient. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass sich dieselbe Behörde, welche die Akten bereits kennt, und nicht eine neue Instanz mit der Sache befassen muss. Erfahrungsgemäss kann damit der grösste Teil der angefochtenen Verfügungen innert kurzer Frist erledigt werden. Das Einspracheverfahren ist in den bundesrechtlichen Erlassen zum Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; VGG, SR 173.32; BGG, SR 173.110) nicht ausdrücklich vorgesehen, weshalb es dafür einer speziellen gesetzlichen Regelung bedarf. Die Einsprache ändert teilweise auch den Rechtsmittelweg. So ist nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a VGG die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nicht zulässig, wenn sie sich gegen eine Verfügung richtet, die durch Einsprache angefochten werden kann. Hingegen kann ein Einspracheentscheid als Verfügung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 VwVG mittels Beschwerde angefochten werden (*Art. 44 Abs. 3*). Die Einsprache ist innert 5 Tagen nach Eröffnung des Entscheids zu erheben (*Art. 43 Abs. 2, 1. Satz*). In formeller Hinsicht muss sie wenigstens einen Antrag und die Tatsachen enthalten, auf die sie sich stützt (*Art. 43 Abs. 2, 2. Satz*).

Gegen Verfügungen der Organisationen der Wirtschaft kann beim BWL *Beschwerde* geführt werden (*Art. 44 Abs. 1*). Gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen lässt Artikel 33 Buchstabe i VGG die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht zu. Bei Entscheiden auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung, die bei schweren Mangellagen getroffen worden sind, bleibt hingegen die Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen (*Art. 83 Bst. j BGG*).

Zur Beschleunigung der Verfahren bei der Anordnung von Massnahmen gegen schwere Mangellagen sind die Rechtsmittelfristen gegenüber den allgemeinen Bestimmungen im Verwaltungsverfahrensgesetz verkürzt worden. Eine Beschwerde gegen eine Verfügung ist nach *Artikel 44 Absatz 3* 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 Bewirtschaftungsmassnahmen rasch in Kraft gesetzt werden müssen, sodass sie möglichst schnell Wirkung entfalten. Im Übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren sowohl im Rahmen der Vorbereitung als auch einer schweren Mangellage nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (*Art. 44 Abs. 4*).

2.6.2 Klageverfahren und Zivilgerichte (Art. 45-46)

Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes beurteilt das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich als erste Instanz auf Klage hin (*Artikel 35 Bst. a VGG*). Dies gilt auch für sämtliche Vertragsverhältnisse gestützt auf das Landesversorgungsgesetz (*Art. 45 Bst. a*). Zudem entscheidet das Bundesverwaltungsgericht Streitigkeiten zwischen Pflichtlagerhaltern und Pflichtlagerorganisationen (*Art. 45 Bst. b*).

Hingegen werden Streitigkeiten zwischen Bund und Pflichtlagerorganisationen künftig nicht mehr im Klageverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt (*Art. 39 Bst. c LVG*), da zwischen Pflichtlagerorganisationen und dem Bund kein Vertragsverhältnis unter gleichberechtigten Parteien besteht. Vielmehr handelt es sich um ein aufsichtsrechtliches Über- beziehungsweise Unterordnungsverhältnis.

Dass der Bund als Aufsichtsbehörde gegenüber Pflichtlagerorganisationen in einem hoheitlichen Verhältnis steht und mittels Verfügung handelt, hat das Bundesgericht in seinem Urteil vom 2. Dezember 2008 bestätigt (BGE 135 II 38). Als Rechtsmittel steht den Pflichtlagerorganisationen das Beschwerdeverfahren zur Verfügung.

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 (*Art. 46*). Das gilt auch für Ersatzforderungen und paulianische Anfechtungsklagen des Bundes im Zusammenhang mit Konkurs-, Nachlass- und Notstundungsverfahren. Damit soll vermieden werden, dass in einem Zwangsvollstreckungsverfahren verschiedene Gerichte tätig werden.

2.7 7. Kapitel: Strafbestimmungen (Art. 47-54)

2.7.1 Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung (Art. 47)

Die neue Struktur des Landesversorgungsgesetzes drückt sich auch in den Strafnormen aus. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird es nur noch eine einzige Norm geben, die Handlungen sowohl gegen Vorbereitungs- als auch gegen Bewirtschaftungsvorschriften unter Strafe stellt. Gemäss *Artikel 47 Absatz 1 Buchstaben a-c* werden nicht nur Widerhandlungen gegen allgemeinverbindliche Vorschriften unter Strafe gestellt, sondern auch solche gegen Verfügungen und Verträge. Die Strafbarkeit einer Verletzung von Verfügungen und Verträgen setzt stets voraus, dass der Täter zuvor auf die Strafandrohung von *Artikel 47* hingewiesen wird. Der Strafraum für vorsätzlich begangene Delikte reicht von einer Geldstrafe bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe. Damit erhält der Richter einen ausreichenden Spielraum, um trotz des Generalatbestandes unterschiedlichen Situationen gebührend Rechnung tragen zu können. Durch die Festlegung der Maximalstrafe bei fahrlässiger Tatbegehung auf ein Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe wird hier eine angemessene Abstufung vorgenommen (*Art. 47 Abs. 2*). Die Verjährung richtet sich nach den Regeln von Artikel 97 ff des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0).

2.7.2 Übrige Strafbestimmungen (Art. 48-52)

Die Erfassung wirtschaftlicher Daten ist für eine erfolgreiche Umsetzung der meisten Massnahmen einer Bewirtschaftung von grosser Bedeutung. Mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe wird deshalb bestraft, wer aufgrund von *Artikel 62* einer darauf abgestützten Vollzugsbestimmung, einer Verfügung oder eines Vertrags zur Auskunftserteilung verpflichtet ist, dabei aber vorsätzlich unwahre oder unvollständige Angaben macht (*Art. 48*). Hier liegt der Strafbarkeitsgehalt in einer Irreführung der zuständigen Behörde. Nach Artikel 292 StGB soll hingegen bestraft werden, wer durch Auskunftsverweigerung oder Unterlassung der Auskunftserteilung seiner Informationspflicht nicht nachkommt. Die Strafbarkeit erfordert in diesem Fall jedoch, dass der Täter explizit zur Auskunftserteilung unter Hinweis auf diese Strafnorm aufgefordert worden war. Eine solche Tatvariante entspricht einem Anwendungsfall von Artikel 292 StGB.

Die gemeinrechtlichen Delikte des Leistungs- und Abgabebetrugs (*Art. 49*), der Hehlerei (*Art. 50*) und der Begünstigung (*Art. 51*) entsprechen geltendem Recht und werden als Spezialtatbestände praktisch unverändert ins neue Gesetz übernommen. Gegenüber den entsprechenden Normen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) und des Strafgesetzbuches sind sie den Bedürfnissen des Landesversorgungsrechts angepasst worden und haben teilweise einen höheren Strafrahmen (*Art. 49 Abs. 2, Art. 51 Abs. 2*). Angesichts der Bedeutung, die der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in einem nationalen Notstand zukommt, ist eine höhere Strafandrohung gerechtfertigt.

Die Strafbestimmung von *Artikel 52* über die Verbreitung von Gerüchten enthält die bisherige Gerüchtemacherei ohne Vorteilsabsicht gemäss dem geltenden Artikel 46 Absatz 1 LVG 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 falscher oder verfälschter Behauptungen mit der Absicht verbunden ist, sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Gerüchtemacher, die mit falschen Behauptungen auf Kosten der Allgemeinheit Profit zu schlagen versuchen, sollen weiterhin bestraft werden können.

2.7.3 Anpassungen an den Allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches

Die Strafrahmen von *Artikel 47-52* wurden an den Allgemeinen Teil (AT) des Schweizerischen Strafgesetzbuches angepasst. Dieser wurde 2006 revidiert, und die Änderungen sind am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 3459; BBl 1999 1979, 1981). Bei dieser Revision stand vor allem die Neuordnung des Sanktionensystems im Vordergrund. Die Unterscheidung zwischen Zuchthaus-, Gefängnis- und Haftstrafe wurde durch die einheitliche Freiheitsstrafe ersetzt und kurze Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten wurden zurückgedrängt. An deren Stelle traten die Geldstrafe und die gemeinnützige Arbeit. Ebenso wurde ein Tagessatzsystem eingeführt, bei dem Geldstrafen proportional zur Höhe des Einkommens des Verurteilten festgesetzt werden. Mittlerweile ist eine neue Revision des AT des Strafgesetzbuches in Vorbereitung, mit der die Geldstrafe zurückgedrängt und ihr Vorrang gegenüber der Freiheitsstrafe wie auch die Möglichkeit des bedingten Vollzugs von Geldstrafen wieder abgeschafft werden soll (Botschaft des Bundesrates; BBl 2012 4721).

2.7.4 Parteistellung des BWL (Art. 54)

Die Strafverfolgung nach den Normen des Landesversorgungsrechts unterliegt weiterhin der kantonalen Gerichtsbarkeit.

Im geltenden Gesetz wird dem BWL in Artikel 50 Absatz 2 LVG das Recht auf Amtsklage eingeräumt. Nachdem dieses Institut in der neuen schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) mangels praktischer Bedeutung nicht übernommen wurde, kann es im neuen Gesetz nicht mehr übernommen werden. Hingegen sieht Artikel 104 Absatz 2 StPO vor, dass den Behörden zur Wahrung öffentlicher Interessen bei Delikten in ihren Rechtsbereichen Parteirechte

eingeräumt werden können. Nach *Artikel 54* erhält das BWL in einem Strafverfahren die Rechte einer Privatklägerschaft. Die Staatsanwaltschaft hat dem BWL die *Einleitung eines Vorverfahrens* mitzuteilen. Zwar kann das BWL heute ohne Parteilstellung Strafanzeige einreichen, ist aber am Verfahren nicht beteiligt. Als Privatklägerin kann sich das Amt am Verfahren beteiligen und kantonale Rechtsmittel erheben, so etwa gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen kantonaler Staatsanwaltschaften, sofern es sich um Delikte nach dem Landesversorgungsgesetz handelt. Damit soll eine einheitliche Strafverfolgung von Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung möglichst gewahrt bleiben. Die Mitteilung von *Urteilen* kantonom Strafbehörden an Bundesbehörden ist in der Verordnung vom 10. November 2004 über die Mitteilung kantonomer Strafsentscheide (SR 312.3) umfassend geregelt. Eine spezialgesetzliche Regelung wie sie das geltende Gesetz in Artikel 50 Absatz 3 LVG vorsieht, ist deshalb überflüssig geworden. Die Mitteilungspflicht an das BWL ist in Artikel 3 der genannten Verordnung zu integrieren.

8. Kapitel: Vollzug (Art. 55-62)

Grundsätzliches zur Organisationsstruktur

Die Strukturen der Landesversorgungsorganisation sind weiterhin auf Gesetzesstufe geregelt. Die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bleibt auch in einer Krise Sache der Wirtschaft, weshalb der Gesetzgeber dieser schon bisher eine wesentliche Mitverantwortung beim Vollzug zugewiesen hat. Das drückt sich zunächst in der Leitung der Gesamtorganisation aus, welche in die Hand einer oder eines aus der Wirtschaft stammenden Delegierten für wirtschaftlichen Landesversorgung gelegt wird (*Art. 56 Abs. 1 und 2*). Die Einbindung der Wirtschaft in die Versorgungsverantwortung erfolgt vor allem aber auf zwei Ebenen: Zum einen wirken Fachleute aus der Wirtschaft freiwillig in den nach dem *Milizprinzip* organisierten *Bereichen* mit. Damit gehören sie zusammen mit Vertretern aus den Kantonsverwaltungen zur erweiterten Bundesverwaltung. Sie beteiligen sich sowohl an der Gesetzgebung (Vorbereitung) wie auch an der Durchführung von Vorbereitungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen. Zum andern können Branchenorganisationen spezifische Vollzugsaufgaben übernehmen. So ist heute der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen nach der Verordnung vom 10. Dezember 2010 über die Vollzugsorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereiche der Elektrizitätswirtschaft (VOEW, SR 531.35) für die Durchführung einer Strombewirtschaftung zuständig. Verschiedene Vollzugsaufgaben werden zurzeit aber auch von Pflichtlagerorganisationen wahrgenommen, etwa die Erteilung von Einfuhrbewilligungen oder die Durchführung von Pflichtlagerkontrollen. Die Organe der für eine Landesversorgungsaufgabe herangezogenen Organisationen sind dieselben, die sich bereits im Rahmen ihres herkömmlichen Geschäfts mit gleichen Versorgungsaufgaben befassen, diese aber – ausgestattet mit hoheitlichen Kompetenzen – in einer Bewirtschaftung nach den Vorschriften des Landesversorgungsrechts erfüllen. Das ist nicht nur effizient, sondern auch zweckmässig und kostengünstig, weil gerade in einer Krise nicht firmen- und branchenfremde Akteure diese Aufgabe wahrnehmen müssen, sondern diejenigen Mitarbeiter eines Unternehmens, die tagtäglich mit der Materie befasst sind. Diese Organe sind nicht Teil der Milizorganisation und sie haben auch keine Rechtsetzungsaufgaben und -befugnisse.

Um die Bereiche und ihre Milizorgane von Durchführungsfunktionen in einem Krisenfall entlasten zu können, soll künftig vermehrt auf solche Organisationen zurückgegriffen werden. Das ist umso dringlicher, als die zunehmende berufliche Belastung und das verschärfte Tempo wirtschaftlicher und politischer Abläufe es Milizkadern nur noch beschränkt erlauben, neben ihrer privaten Führungstätigkeit gleichzeitig auch noch Führungsfunktionen in der Krisenorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung wahrzunehmen. Das bewährte Milizprinzip verdient aber dennoch, dass an ihm auch in Zukunft festgehalten wird. Es muss jedoch den veränderten Anforderungen angepasst werden. So gilt es künftig, vor allem die Sachkompetenz der Wirtschaft für die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Landesversorgung zu nutzen. Ebenso muss der Informationsfundus der Wirtschaft als wichtiges Frühwarnsystem zur rechtzeitigen Erkennung drohender schwerer Mangellagen erhalten bleiben. Schliesslich bleibt die Einbindung der Miliz als wichtiges Resonanzinstrument für die Beurteilung der Wirksamkeit und der Folgen getroffener Massnahmen unerlässlich. Das in der Miliz geltende Prinzip der Freiwilligkeit ist auf die Frage des Beitritts der einzelnen Organe beschränkt. Wer der Organisation einmal beigetreten ist, muss bei Bedarf aufgeboten werden können. Er hat die entsprechende Verantwortung wahrzunehmen, die von ihm verlangt wird.

2.8.2 Organisationsbestimmungen (Art. 55-58)

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften zum Landesversorgungsgesetz und trifft die erforderlichen Massnahmen. Ihm steht die Kompetenz zu, vor allem Vorbereitungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen zu erlassen (*Art. 55 Abs. 1*). Diese Legiferierungskompetenz kann er für Bewirtschaftungsmassnahmen nach den Bestimmungen der *Artikel 29-31* vorsorglich schon im Rahmen der Vorbereitung an das WBF delegieren (*Art. 48 Abs. 1* Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]). Davon wird der Bundesrat jedoch nur in Einzelfällen Gebrauch machen, so, wie er dies für die Pflichtlagerfreigabe bereits getan hat (siehe *Art. 12* der Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983; SR 531.211). Im Falle einer Bewirtschaftung kann der Bundesrat ausserdem das BWL ermächtigen, rein technische oder administrative Ausführungsvorschriften zu erlassen (*Art. 55 Abs. 3*). Diese Delegationsmöglichkeiten dienen der Beschleunigung der Gesetzgebung in einer Krise.

Artikel 55 Absatz 2 verpflichtet den Bundesrat, die einzelnen Bereiche zu bestimmen, welche zusammen mit dem BWL als Vollzugsstellen des Gesetzes amten. Zudem ernannt der Bundesrat aufgrund von *Artikel 56 Absatz 1* einen aus der Wirtschaft stammenden Delegierten oder eine Delegierte, dem oder der die Leitung des BWL und der Bereiche übertragen wird (*Abs. 2*). Die Bereiche bilden die Grundlage für das Milizsystem, dem Fachleute der Wirtschaft, des Bundes, der Kantone und der Gemeinden beitreten können (*Art. 2 Bst. b*). Zu den Pflichten des Bundesrates gehört es zudem, die Bevölkerung und die Betriebe nicht nur über eine sich verschärfende Versorgungslage zu orientieren, sondern auch Empfehlungen abzugeben und damit einen indirekten Beitrag zur Versorgungssicherung zu leisten (*Art. 55 Abs. 4*). Bei Empfehlungen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit ist insbesondere bei einer sich abzeichnenden oder eingetretenen schweren Mangellage auf eine einheitliche Information und bestehende Informationsflüsse zu achten, weshalb die Kommunikation mit sämtlichen relevanten Behörden und den entsprechenden Organisationen der Wirtschaft abzusprechen ist.

Da die wirtschaftliche Landesversorgung eine Bundesaufgabe ist, kommt den *Kantonen* keine eigenständige Versorgungsaufgabe zu. Sie vollziehen lediglich Bundesrecht im Falle einer umfassenden Bewirtschaftungsmassnahme, von der, wie bei einer Lebensmittel- oder Treibstoffrationierung, eine grosse Anzahl von Konsumentinnen und Konsumenten betroffen ist. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines solchen Falls heute wesentlich geringer ist als während des Kalten Kriegs, kann er nicht gänzlich ausgeschlossen werden. In diesem Falle wäre die Mitwirkung der Kantone und ihrer Gemeinden beim Vollzug unerlässlich. Das hängt damit zusammen, dass nur sie beziehungsweise ihre Gemeinden über die Daten der Einwohnerkontrollen verfügen. Die Kantone haben sich deshalb für diese Vollzugsaufgaben organisatorisch vorzubereiten und die dafür erforderlichen Vorschriften zu erlassen (Art. 57 Abs. 1). Der Bundesrat überwacht diese Vorbereitungen (Abs. 2) und handelt nötigenfalls an Stelle eines säumigen Kantons auf dessen Kosten (Abs. 3).

Schliesslich kann der Bundesrat, wie in Ziffer 2.8.1 dargelegt, *Organisationen der Wirtschaft* Aufgaben nach diesem Gesetz übertragen, namentlich Kontroll- und Überwachungstätigkeiten, Marktbeobachtungen und Analysen sowie Vollzugstätigkeiten für Vorbereitungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen (Art. 58 Abs. 1 Bst. a-c). Als Organisationen kommen Körperschaften, Verbände, einzelne Betriebe und Gesellschaften in Frage. Die Tätigkeit dieser Organisationen untersteht der Aufsicht des BWL (Abs. 2). Ihr Aufwand kann nach Vorschriften des Bundesrates abgegolten werden, wobei auch hier die Eigeninteressen angemessen zu berücksichtigen sind (Art. 36).

2.8.3 Internationale Zusammenarbeit (Art. 59)

Versorgungskrisen haben heutzutage kaum mehr rein nationale, sondern meist internationale oder gar globale Dimensionen. Die Massnahmen müssen deshalb auf das internationale Umfeld abgestimmt werden. Bereits im Rahmen seiner Vorbereitungen bedarf es dazu Informationen über sich abzeichnende krisenhafte Entwicklungen sowie über Art und Stand der Massnahmen des Auslandes, sodass die eigenen Vorkehrungen entsprechend abgestimmt werden können. Dadurch soll etwa verhindert werden, dass die Schweiz mit einer einseitigen Freigabe von Pflichtlagern ohne flankierende Massnahmen zum Versorgungsmagneten für das umliegende Ausland wird. Aufgrund von Artikel 59 Absatz 1 erhält 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. Erfolgreiches Beispiel einer solchen Zusammenarbeit ist die Mitgliedschaft der Schweiz in der internationalen Energieagentur (IEA) seit 1975. Bieten sich in der Zukunft weitere Gelegenheiten für multi- oder bilaterale Abkommen, so ist die Schweiz gut beraten, solche Möglichkeiten im Versorgungsinteresse des Landes zu prüfen. Werden dabei neue völkerrechtliche Verträge gestützt auf das LVG angestrebt, sind diese auf bestehende Kooperationsprojekte abzustimmen. So koordiniert etwa im Energiebereich die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ihre Tätigkeiten mit ausländischen Regulierungsbehörden (Art. 22 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 StromVG; SR 734.7) und gestützt auf Art. 6a des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (SR 730.0) setzt sich der Bund für eine Zusammenarbeit betreffend Versorgungssicherheit mit dem Ausland ein.

Schwere Mangellagen lassen sich immer weniger allein durch nationale Massnahmen bewältigen, weshalb sie eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen erfordern (siehe Ziff. 1.3.6 und 1.5.6). Hat sich die Schweiz einer internationalen Krisenorganisation angeschlossen, kann sie unter Umständen in die Lage kommen, in Erfüllung einer solidarischen Pflicht Bewirtschaftungsmassnahmen zu ergreifen, obwohl im Inland die Kriterien einer schweren Mangellage nicht erfüllt sind. *Artikel 59 Absatz 2* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, in einem solchen Fall dennoch Massnahmen nach dem 3. Kapitel ergreifen zu können, so beispielsweise eine Freigabe von Pflichtlagern oder eine Drosselung des Verbrauchs. Diese Kompetenz entspricht bereits geltendem Recht (Art. 52a LVG) und wurde seinerzeit eingefügt, um allfälligen Verpflichtungen aufgrund des Übereinkommens vom 18. November 1974 über ein Internationales Energieprogramm nachkommen zu können (SR 0.730.1). Von dieser Kompetenz wurde bisher erst einmal im Jahr 2005 Gebrauch gemacht, als es galt, die Folgen des Tropensturms Katrina vor der US-amerikanischen Golf-Küste zu bekämpfen. Die Schweiz wurde damals verpflichtet, einen solidarischen Beitrag zur internationalen Ölversorgung zu leisten. In einem solchen Fall gilt es zu beachten, dass die zu treffenden Massnahmen möglichst geringe Eingriffe in den funktionierenden inländischen Markt zur Folge haben.

2.8.4 Beobachtung der Versorgungslage und statistische Erhebungen, Geheimhaltungs- und Auskunftspflicht (Art. 60-62)

Der Bundesrat hat nach *Artikel 60* die Versorgungslage permanent zu beobachten um den Vorbereitungsgrad der jeweiligen Lage anzupassen. Vor allem hat er bei sich abzeichnenden Verknappungen, politischen Spannungen oder strukturellen Lücken seine Vorbereitungen angemessen zu erhöhen. Zeichnet sich umgekehrt aber eine Entspannung oder eine Verbesserung der Versorgungslage ab, so sind die Vorbereitungen entsprechend zu reduzieren. Bei der Beobachtung der Versorgungslage hat sich der Bundesrat soweit möglich auf bereits bestehende Beobachtungssysteme des Bundes und der einzelnen Wirtschaftszweige abzustützen. Beispielsweise beobachtet die ElCom die Entwicklung der Elektrizitätsmärkte im Hinblick auf eine sichere Versorgung in allen Landesteilen gemäss Art. 22 Abs. 3 StromVG. Etwaige neue Monitoringsysteme sind mit bestehenden Instrumenten zur Beobachtung der Versorgungslage zu koordinieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Für die Ausgestaltung und den Vollzug von Vorbereitungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen sind die Organe der Landesversorgung auf statistische Unterlagen angewiesen. Der Bundesrat kann solche Erhebungen nach *Artikel 60* anordnen.

Die *Geheimhaltungspflicht* (Art. 61) 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. Die wirtschaftliche Landesversorgung ist aber bei ihrer Tätigkeit darauf angewiesen, dass das Vertrauen in ihre Organisation gewahrt bleibt. Ausserdem müssen vor allem vorbereitete Bewirtschaftungsmassnahmen geheim bleiben, damit sich Personen mit Insiderwissen keine Marktvorteile verschaffen können. Wer als Organ der wirtschaftlichen Landesversorgung geheim zu haltende Informationen Unbefugten zukommen lässt, macht sich der Amtsgeheimnisverletzung nach Artikel 320 StGB (SR 311.0) schuldig.

2. *Vollziehungsverordnung vom 12. April 1957 zum Bundesratsbeschluss betreffend vorsorgliche Schutzmassnahmen für juristische Personen, Personengesellschaften und Einzelfirmen (SR 531.541);*
3. *Bundesratsbeschluss vom 12. April 1957 über den Schutz von Wertpapieren und ähnlichen Urkunden durch vorsorgliche Massnahmen (SR 531.55).*

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes müssen verschiedene andere Gesetze angepasst werden, sei es, weil sie mit dem neuen Landesversorgungsgesetz nicht im Einklang stehen, sei es, weil bei dieser Gelegenheit alte Postulate erledigt werden müssen. Im Einzelnen betrifft dies folgende Erlasse (*Ziff. II*):

1. *Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)*

Die Änderung von Artikel 83 Buchstabe j ist rein formaler Natur. Diese Bestimmung wird der neuen Systematik des Landesversorgungsgesetzes angepasst, indem unbeachtet einer Unterscheidung verschiedener Ursachen alleine auf die Erwähnung der schweren Mangellagen abgestellt wird.

2. *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundesteuer (DBG) (SR 642.11)*

und

3. *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) (SR 642.14);*

Mit zwei gleichlautenden Motionen 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 durch eine entsprechend Änderung von Art. 5 Abs. 1 Bst. f und Art. 97 DBG sowie Art. 4 Abs. 2 Bst. f und Art. 35 Abs. 1 Bst. 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 und damit einer wichtigen Säule der wirtschaftlichen Landesversorgung geführt hätte. Der Bundesrat erklärte sich deshalb bereit, die Motionen entgegenzunehmen, die von den beiden Räten diskussionslos überwiesen wurden (Amtl. Bulletin S 1994 III 1063 und Amtl. Bulletin N 1994 IV 2465). 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 (SSG) (SR 747.30)*

Das Seeschiffahrtsgesetz stammt aus den frühen Fünfzigerjahren des letzten Jahrhunderts, als Bewirtschaftungsmassnahmen mangels einer Verfassungsgrundlage nur aufgrund ausserordentlicher Vollmachten wie im Falle 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. Heutzutage 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 werden. 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 1959 über das Luftfahrzeugbuch (SR 748.217.1)

Nach Artikel 40 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

Die Einschätzung des tatsächlichen Aufwands, der sich aus dem Vollzug des neuen Gesetzes ergeben wird, fällt aus heutiger Sicht nicht leicht. Aller Voraussicht nach wird sich der administrative, personelle und 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

im Vergleich zur heute geltenden Regelung auch für Zeiten der Vorbereitung nicht ausgeweitet.

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 Finanzierungsmodelle.

Aussagen über Lasten, die in einer *Bewirtschaftung* 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 und personelle Vollzugsaufwand jedoch generell deutlich geringer ausfallen, als dies bisher der Fall gewesen wäre. Meist 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.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Revision des Landesversorgungsgesetzes und die damit verbundenen Änderungen haben im Vergleich zur heutigen Regelung kaum Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Die Kantone werden zur Mitarbeit und Durchführung von Massnahmen im Fall einer schweren Mangellage herangezogen und treffen die für den Vollzug der Aufgaben notwendigen Vorbereitungen. Tendenziell ist aber von einem eher geringeren Aufwand für die Kantone auszugehen. Der Bund wird nur noch in sehr schweren und lange anhaltenden Mangellagen mit breit angelegten Massnahmen intervenieren, die einen Vollzug durch die Kantone notwendig machen würden. Nicht zu übersehen ist wie schon bisher eine erhöhte Belastung der kantonalen Polizei- und Justizorgane im Falle einer Bewirtschaftung im Bereiche der Strafverfolgung und -beurteilung. Das gilt nicht nur für jene Fälle, in denen die Kantone am Vollzug von Massnahmen selber beteiligt sind, sondern ebenso dort, wo der Vollzug ausschliesslich in den Händen des Bundes liegt.

3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Für den Fall einer schweren Mangellage sind unter dem 3. Kapitel des Gesetzesentwurfs Massnahmen vorgesehen, die teilweise stark in die Rechtsstellung der betroffenen natürlichen und juristischen Personen eingreifen. Es handelt sich dabei vor allem um Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit. Im Vergleich zur heutigen Regelung im Landesversorgungsgesetz hat sich das für den Krisenfall zur Verfügung stehende Instrumentarium jedoch kaum verändert. Die Gesetzesvorlage bringt der Wirtschaft aber in einem Bewirtschaftungsfall keine zusätzlichen Belastungen, die über diejenigen des geltenden Gesetzes hinausgehen. Vielmehr ist in einer Krise dank der neuen Strategie der Landesversorgung tendenziell mit einem wesentlich geringeren Aufwand zu rechnen.

In Zukunft soll die wirtschaftliche Landesversorgung 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 erhöhter 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 nicht zu übersehen, dass solche Massnahmen letztlich im eigenen betrieblichen Interesse der betroffenen Unternehmen liegen. Wo eine finanzielle Belastung nicht zumutbar ist, können die Leistungen unter Berücksichtigung der betrieblichen Eigeninteressen abgegolten werden. Zudem ist bei solchen Massnahmen seitens des Bundes stets auch darauf zu achten, dass keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

4 Legislaturplanung

Die Revision des Landesversorgungsgesetzes ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung 2011-2015 (BBl 2012 481) angekündigt. Die Verabschiedung einer Botschaft zur Revision des LVG ist unter dem Ziel 2 «Die schweizerische Wirtschaft ist durch bestmögliche Rahmenbedingungen gefestigt und wächst weiterhin» der Leitlinie 1 als Richtliniengeschäft aufgeführt (BBl 2012 539, 607).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

5.1.1 Gesetzgebungsauftrag von Artikel 102 BV

Nach Artikel 102 BV 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 die Massnahmen des Bundes zur Sicherstellung der Landesversorgung soll mit der Revision des LVG künftig nur noch die schwere Mangellage dienen (siehe Ziff. 1.3.2). 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 einer Revision des Landesversorgungsgesetzes, die sich ausschliesslich auf schwere Mangellagen ausrichtet, nicht entgegen. Dies umso weniger, als es auch bei kriegerischen oder machtpolitischen Bedrohungen darum geht, Massnahmen für deren Auswirkungen auf die Wirtschaft, das heisst für den Eintritt schwerer Mangellagen, zu treffen. Sollte es zu kriegerischen oder machtpolitischen Bedrohungen kommen, die zu Versorgungsengpässen führen, wäre das revidierte Gesetz ebenfalls anwendbar. In der neueren Lehre wird denn auch – vor allem im

Zusammenhang mit der Subsidiarität der staatlichen Massnahmen gegenüber derjenigen der Privatwirtschaft – der Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher Landesverteidigung und Landesversorgung bei schweren Mangellagen keine grosse Bedeutung mehr zugemessen.

5.1.2 Interventionszeitpunkt und Massnahmen

Mit der Revision des Landesversorgungsgesetzes 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 (siehe Ziff. 2.3.1).

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, wenn eine solche unmittelbar bevorsteht. Die Systematik von Artikel 102 Absatz 1 BV bestätigt diese Auslegung: In Satz 1 wird die Aufgabe des Bundes zur Sicherstellung der Landesversorgung auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen und auf bestimmte Bedrohungsfälle beschränkt; Satz 2 ermächtigt und verpflichtet den Bund zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen, ohne vorauszusetzen, dass diese Bedrohungen bereits eingetreten sind. Sie sollen vielmehr getroffen werden, um sich auf solche Situationen 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 der Landesversorgung sind demnach unverhältnismässig, wenn die private Wirtschaft in der Lage ist, Störungen der Versorgung zu beheben. Da viele Massnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, ist jeweils 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 Bewirtschaftungsmassnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, desto unmittelbarer muss die Gefahr einer schweren Mangellage, die zu grossen volkswirtschaftlichen Schäden führt, bevorstehen.

5.2

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

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 Bewirtschaftungsmassnahmen 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 Problemlagen oft kaum voraussehen lassen. Die Behörden benötigen deshalb weite Gestaltungsspielräume, insbesondere in Bezug auf Wahl und Einsatz der erforderlichen Mittel.

Gemäss *Artikel 55 Absatz 3* kann der Bundesrat zur Behebung schwerer Mangellagen das BWL ermächtigen, für die Ausführung der Bewirtschaftungsmassnahmen 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, SR 172.010).

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 Unwirksamkeitserklärung erfolgen soll. Allerdings muss die Derogationsnorm die Gesetzesbestimmungen, welche der Bundesrat durch Verordnung ändern oder unwirksam erklären kann, genau bezeichnen und umschreiben, in welchem Sinne und in welchen Grenzen die Änderung vorzunehmen ist (siehe Ziff. 2.3.4).

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. Der Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung berührt in mancherlei Hinsicht verfassungsmässige Rechte, weshalb die Wahl der Gesetzesform unbestritten ist.

5.4

Internationaler Vergleich und Verhältnis zum internationalen Recht

5.4.1

Internationaler Vergleich der Versorgungssicherung

Ein vom BWL 2011 erarbeiteter Vergleich der Versorgungssysteme verschiedener Länder («Die wirtschaftliche Landesversorgung im internationalen Vergleich – Ein Überblick über verschiedene Ansätze der Versorgungssicherung») hat gezeigt, dass ein direkter Vergleich der Rechtssysteme kaum möglich ist. Zu unterschiedlich sind die geografischen, politischen und historischen Voraussetzungen, die Mechanismen der Versorgungssicherung, die Strategien, Konzepte und Gesetzesgrundlagen. Jeder Staat bereitet sich auf seine eigene Weise auf krisenhafte Ereignisse vor, um schwere Mangellagen zu vermeiden beziehungsweise zu bewältigen. Mit Ausnahme von Finnland und der Schweiz kennt kein anderes der untersuchten Länder eine zentrale Behörde, die sich ausschliesslich mit der umfassenden Versorgungssicherung im Krisenfall befasst. In allen anderen Staaten werden die einzelnen Versorgungsaufgaben von verschiedenen Behörden wahrgenommen. Bei der Lösung einzelner Versorgungsprobleme finden sich aber durchaus ähnliche Ansätze, wie sie auch mit dieser Gesetzesvorlage verfolgt werden. Vor allem bei wichtigen Versorgungsinfrastrukturen wie der Elektrizität, der Transportlogistik oder der Telekommunikation wird vermehrt eine allgemeine Erhöhung der Widerstands- und Regenerationsfähigkeit technischer Systeme angestrebt. Das sogenannte Resilienz-Konzept findet in mehreren dieser Länder nicht mehr nur im Infrastrukturbereich Anwendung, sondern wird zunehmend auch auf die Gesamtsysteme von Wirtschaft und Gesellschaft übertragen, so in Finnland, Schweden, Grossbritannien und in den USA.

Viele Länder stützen sich in der staatlichen Krisenvorsorge auch nicht mehr auf konkrete Szenarien, deren Ursachen und komplexen Kausalketten sie im Hinblick auf bestimmte Krisen untersuchen. Vielmehr versuchen sie, unabhängig von möglichen Ursachen, Massnahmen zusammen mit der Privatwirtschaft zu planen, um damit auf jede Art von Krisen angemessen reagieren zu können. In den meisten von ihnen beteiligt sich die Privatwirtschaft aktiv an der staatlichen Versorgungssicherung und der Staat nimmt den Sachverstand und die Dienste der Vertreter der betroffenen Wirtschaftssektoren sowohl in der Krisenvorsorge als auch bei der Krisenbewältigung in Anspruch. Zusammen mit den staatlichen Organen führen sie Risikoanalysen durch, entwickeln Strategien, Konzepte und konkrete Notfallpläne, die sie im Falle einer Krise umsetzen. Staatlich gelenkte Vorratshaltung stellt stets ein zentrales Element der Sicherstellung wichtiger Güter dar. Weit verbreitet ist etwa die Bevorratung fossiler Energieträger und teilweise auch bestimmter Grundnahrungsmittel.

Die Europäische Union bzw. die Europäische Gemeinschaft verfolgt seit Ende der 1960er Jahre eine europaweit koordinierte Vorsorge im Hinblick auf *Erdölversorgungsengpässe*. Mit der Richtlinie 68/414/EWG wurden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, strategische Erdölvorräte anzulegen. Seither wurde die Vorratshaltung durch weitere Richtlinien ausgebaut. Die Richtlinie 2006/67/EG verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, Vorräte an Erdölzeugnissen in einer Höhe zu halten, die mindestens dem nach dem Tagesdurchschnitt errechneten Inlandsverbrauch von 90 Tagen des vorhergehenden Kalenderjahres entspricht. Die Vorratshaltung selbst kann von den Mitgliedstaaten teilweise oder vollständig an eine private Körperschaft delegiert werden. Ein Mitgliedstaat hat zudem die Möglichkeit, seine strategischen Vorräte in einem anderen Mitgliedstaat halten zu lassen. Allerdings müssen die EU-

Staaten ihre Vorräte behördlich überwachen und damit ihre Kontrolle über die Lagerhaltung gewährleisten. Mit der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung hat die EU die Rechtsgrundlagen und Instrumente zur Sicherung der Erdgasversorgung ausgebaut. Diese Verordnung sorgt sowohl für Präventionsmaßnahmen als auch für eine koordinierte Reaktion bei Versorgungsstörungen und soll sicherstellen, dass der Binnenmarkt für Erdgas reibungslos und ununterbrochen funktioniert. Unter anderem wird der Kundenkreis festgelegt, dessen Versorgung mit Erdgas geschützt werden muss und gemeinsame Infrastruktur- und Versorgungsstandards bestimmt. Die Verordnung sieht auch eine Risikobewertung vor und beinhaltet eine Präventions- und eine Notfallplanung.

Instrumente und Massnahmen der Krisenvorsorge im Hinblick auf eine *Strommangellage* liegen im nationalen Kompetenzbereich. Gewisse EU-rechtliche Verpflichtungen ergeben sich zwar aus der Richtlinie 2003/54/EG über den Elektrizitätsbinnenmarkt. Dabei geht es jedoch ausschliesslich um Vorschriften an die Netzbetreiber, die langfristige Netzstabilität mittels marktgerechter, technischer Massnahmen sicherzustellen. Es geht jedoch nicht um staatliche Massnahmen zur Krisenvorsorge im Hinblick auf drohende Strommangellagen, die mit regulären Marktmechanismen nicht mehr bewältigt werden können und ein staatliches Eingreifen erfordern. Massnahmen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit mittels Infrastrukturinvestitionen schreibt die EU-Richtlinie 2005/89/EG vor. Doch auch hier geht es um die Betriebssicherheit der Netze sowie um die langfristige Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage im Rahmen eines funktionierenden Strommarktes. Vorschriften zur Krisenvorsorge beispielsweise durch die Vorbereitung von staatlichen Strombewirtschaftungsmassnahmen existieren auf der Ebene der Europäischen Union nicht.

Die Europäische Union befasst sich allerdings in einem grösseren Zusammenhang mit der *Erhöhung der Widerstandsfähigkeit bzw. Resilienz* der Stromversorgungsnetze sowie weiterer wichtiger Infrastrukturen. Da Stromnetze zu sogenannten kritischen Infrastrukturen gehören, sind sie direkt betroffen von den konzeptionellen Arbeiten auf EU-Ebene im Rahmen des Europäischen Programms für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPSKI). Das EPSKI legt einen übergeordneten Rahmen für Massnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen auf EU-Ebene dar. Es fokussiert dabei allerdings weniger auf Fragen der Versorgungssicherung, sondern nimmt vielmehr eine Perspektive des Objektschutzes ein. Vor dem Hintergrund der Terroranschläge in Madrid im März 2004 beauftragte der Europäische Rat im Juni 2004 die Kommission mit der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie für den Schutz kritischer Infrastrukturen auf europäischer Ebene. Dazu gehören insbesondere auch Transport- und Logistikinfrastrukturen. Die entsprechende Richtlinie 2008/114/EG wurde im Dezember 2008 vom Rat erlassen. Die im Rahmen des EPSKI zu bekämpfenden Bedrohungen beschränken sich nicht nur auf den Terrorismus, sondern umfassen unter Berücksichtigung aller Gefahren und Risiken auch kriminelle Handlungen, Naturkatastrophen und andere Krisenereignisse. Dabei stehen allerdings vorwiegend Fragen des Objektschutzes im Vordergrund und weniger der Aspekt der Versorgungssicherung.

Die Sicherstellung der *Nahrungsmittelversorgung* im Hinblick auf Krisenereignisse liegt im Kompetenzbereich der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Derzeit gibt es in diesem Bereich auf EU-Ebene weder eine Zusammenarbeit noch Empfehlungen von Seiten der EU-Kommission zur Krisenvorsorge. Allerdings verpflichtet die EU

diejenigen Mitgliedstaaten, die staatliche Notvorräte halten, ihre An- und Verkäufe so durchzuführen, dass diese keine Auswirkungen z. B. auf die Preise auf den Märkten der EU haben. Auch ist ein Einsatz dieser Vorräte zur nationalen Preisstabilisierung nicht gestattet.

5.4.2 Internationale Rechtsverpflichtungen

Die im Rahmendes Übereinkommens über ein Internationales Energieprogramm vom 18. November 1974 (SR 0.730.1) mit der IEA eingegangenen multilateralen Rechtsverpflichtungen der Schweiz auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesversorgung sind zu beachten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass künftig auch in anderen Bereichen ähnliche internationale Abkommen zur Versorgungssicherung mit entsprechenden Verpflichtungen abgeschlossen werden (siehe Ziff. 2.8.3). Die Schweiz muss bei der Ausgestaltung des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung - insbesondere wenn die Finanzierung von Pflichtlagern durch Grenzabgaben erfolgt - zudem ihre gegenüber der WTO und Freihandelspartnern, insbesondere der EU, eingegangenen handelsrechtlichen Verpflichtungen beachten (siehe Ziff. 2.2.3).

Gestützt auf die bilaterale Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesversorgung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein auf Grund des Vertrags vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Anlage 2; SR 0.631.112.514) hat sich Liechtenstein 1939 verpflichtet, schweizerisches Landesversorgungsrecht mit wenigen Ausnahmen direkt anzuwenden. Gleiches gilt für die deutsche Enklave Büsingen am Hochrhein aufgrund des Vertrags vom 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet (Art. 2 Abs. 1 Bst. e; SR 0.631.112.136). Darin hat sich die Schweiz gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Bewohner der Enklave Büsingen in einer Krise zu versorgen. Die Schweiz hat es zudem in der Vergangenheit freiwillig übernommen, in einer Krise die Einwohner der Enklave Campione d'Italia aufgrund von Gewohnheitsrecht zu versorgen und sie dabei wie eine Tessiner-Gemeinde zu behandeln. Das setzt voraus, dass auch Campione in einer Bewirtschaftung schweizerisches Landesversorgungsrecht anwenden müsste.