



Bern, 15. Dezember 2023

Änderung des Landesversorgungsgesetzes (LVG)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Ausgangslage

Die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung (BV; SR 101) primär Aufgabe der Wirtschaft. Der Bund stellt die Versorgung des Landes sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegsrischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Die Verfassung verpflichtet den Bund vorsorgliche Massnahmen zu treffen.

Die Versorgungssicherheit mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen soll mit dieser Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes gestärkt und die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) soll modernisiert werden. Dabei wird nicht eine sektorspezifische Sichtweise verfolgt, stattdessen soll die Teilrevision die generelle Funktionsweise der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung verbessern und das rechtzeitige Ergreifen von Massnahmen zur Vermeidung von schweren Mangellagen gewährleisten. Es wird davon ausgegangen, dass die Grundkonzeption des revidierten Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016 beibehalten wird. Das Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber der Wirtschaft und das Abstellen auf das Milizprinzip insbesondere bei der Vorbereitung von Massnahmen bleibt erhalten. Die Schweiz als offene Volkswirtschaft wird weiterhin auf die Teilnahme an internationalen Produktions- und Lieferketten hinarbeiten, da dies die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit erhöht. Wie der Bundesrat bereits im Bericht vom 31. August 2022 festgehalten hat, können offene Volkswirtschaften bei exogenen Schocks (Naturkatastrophen, Kriegen, Pandemien) das Ausmass der unmittelbaren Verluste begrenzen und nach Überwindung der Krise rascher den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit kompensieren. Auch wenn die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten Abhängigkeiten mit sich bringen kann, überwiegen die Vorteile der wirtschaftlichen Öffnung. Dies gilt umso mehr für die Schweizer Wirtschaft mit einem sehr begrenzten Binnenmarkt.

Die Massnahmen der WL ergänzen die Rolle des Privatsektors bei der Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sowie bei der Etablierung eigener Massnahmen. Ebenso sind nebst den Massnahmen der Landesversorgung weitere Massnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung des Binnenmarktzugangs und der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) sowie die internationale Zusammenarbeit und das Schweizer Netz von Freihandelsabkommen sowie diplomatischen Beziehungen zentral, um einen bestmöglichen, diversifizierten Marktzugang für Unternehmen und Konsumenten sicherzustellen. Zudem wird gemäss der Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundes vom 24. November 2021 die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Resilienz angestrebt. Hierzu sollen neben dem kontinuierlichen Ausbau und der Modernisierung von Freihandelsabkommen allgemeine Handelsbeziehungen und neue Kooperationsformen ausgebaut werden.

Neben den übergeordneten Massnahmen verfolgt der Bundesrat zahlreiche sektorspezifische Strategien, welche die Versorgungssicherheit in den gegebenen Branchen erhöhen sollen. Dazu gehört die Strategie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Produktion von Impfstoffen, der Bericht zu Versorgungsengpässen bei Heilmitteln, die Energiestrategie 2050 und die Agrarpolitik 22+. Zudem bestehen auch angrenzende Handlungsfelder, welche die Versorgungssicherheit bei essentiellen Gütern stärken können, beispielsweise die Förderung der Kreislaufwirtschaft im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 oder der am 6. April 2022 verabschiedete Aktionsplan zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung oder schliesslich der Erlass eines Gasversorgungsgesetzes, wofür der Bundesrat am 21. Juni 2023 Eckwerte definiert hat. Bei alledem bleibt zu beachten: Zentral für die Versorgungssicherheit der Schweiz bleibt die Privatwirtschaft, die auch im eigenen Interesse für möglichst resiliente Lieferketten und die Vermeidung von Versorgungsengpässen arbeitet. Der Bund behält eine subsidiäre Rolle und steht im Dialog mit Wirtschaftsvertretern mithilfe der Strukturen der WL zur kontinuierlichen Lagebeurteilung und zur Vorbereitung von Massnahmen gemeinsam mit der Miliz.

Inhalt der Vorlage

Vor dem genannten Hintergrund beschloss der Bundesrat im Rahmen einer Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes die Organisation und Funktionsweise der WL zu stärken und damit an die neuen und gestiegenen Anforderungen anzupassen. Ferner soll mit der Teilrevision auch den Erfahrungen in Zusammenhang mit der drohenden Strommangellage aus dem Winter 2022/23 Rechnung getragen werden.

Namentlich bilden folgende Elemente Gegenstand der Teilrevision:

- Wechsel von einer nebenamtlichen Leitung der wirtschaftlichen Landesversorgung durch eine Delegierte oder einen Delegierten zu einer vollamtlichen Leitung. Gleichzeitig wird die Funktion der oder des Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung (DWL) auch die Direktion des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) übernehmen.*
- Sicherstellung der WTO-Kompatibilität im Bereich der Finanzierung von Lager- und Kapitalkosten der Pflichtlagerhaltung*
- Präzisierung der Auskunftspflichten der Akteure der WL*
- Verzicht auf die Sicherstellung von Hochseetonnage unter Schweizer Flagge mittels Subventionen*
- Ausnahme von der Immatrikulationspflicht von Transportmitteln in der Schweiz*
- Konkretisierung des Interventionszeitpunktes der WL durch eine genauere Umschreibung des Begriffs «unmittelbar»*
- Konkretisierungen der Kompetenzen des Bundesrates gemäss Artikel 57 Absatz 3 LVG (Anpassung von Bewirtschaftungsvorschriften)*
- Neuausrichtung und Differenzierung der Aufgaben der Fachbereiche. Diese sollen stärker als strategische und Beratungsorgane in der Vorbereitung eingesetzt werden und weniger im Vollzug bzw. in der operativen Bewältigung einer Mangellage. Es ist die Aufgabe der oder des Delegierten die Milizorgane der Fachbereiche und die Or-*

ganisationen der Wirtschaft richtig einzusetzen, um bei Fragen, die durch die Wirtschaft beantwortet werden müssen, die richtigen Massnahmen treffen zu können. Der DWL hat während der letzten Krisen regelmässig erfahren, dass ein überwiegender Teil der Miliz, gerade während einer Krise, nur wenig Kapazitäten hat, um zusätzliche Aufgaben der Krisenbewältigung für den Bund zu übernehmen.

- *Einführung von Übertretungstatbeständen, damit diese in einem vereinfachten Verfahren (Ordnungsbussenverfahren) bestraft werden können sowie die Ergänzung des Ordnungsbussengesetzes.*

Es soll sichergestellt werden, dass die Massnahmen der WL bei den Vollzugsorganen ausreichend bekannt, wirksam und zum richtigen Zeitpunkt einsetzbar sind. Dabei sollen vorbereitete Interventionsmassnahmen auch in eine Vernehmlassung geschickt und frühzeitig den zuständigen Parlamentskommission zur Konsultation unterbreitet werden. Dabei wird auch der neue Artikel 151 Absatz 2^{bis} des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG) beachtet, wonach der Bundesrat die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Verordnungen und Verordnungsänderungen konsultiert, die gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise, namentlich die Artikel 31–34 LVG (vgl. Anhang 2 ParlG), erlassen werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2	Beantragte Neuregelungen	7
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	8
2	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9
3	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	9
4	Grundzüge der Vorlage	12
4.1	Die beantragte Neuregelung	12
4.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	14
4.3	Umsetzungsfragen	14
5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	15
6	Auswirkungen	28
6.1	Auswirkungen auf den Bund	28
6.2	Auswirkungen auf Kantone	29
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	30
6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft und Umwelt	31
7	Rechtliche Aspekte	31
7.1	Verfassungsmässigkeit	31
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	32
7.3	Erlassform	33
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	33
7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	34
7.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	34
7.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36
7.8	Datenschutz	37

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das totalrevidierte Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016¹ (LVG) wurde auf den 1. Juni 2017 in Kraft gesetzt. Aufgrund der Entwicklungen in verschiedenen Bereichen der wirtschaftlichen Landesversorgung und neu gewonnenen Erkenntnissen sowie Erfahrungen aus der Praxis besteht mittlerweile eine gewisser Revisionsbedarf.

Im Nachgang zu den hohen Verlusten des Bundes als Folge der weltweiten Schifffahrtskrise wurde die wirtschaftliche Landesversorgung ab 2018 von diversen Gremien intensiv überprüft. Alle daraus hervorgegangenen Berichte² halten Mängel und Risiken des geltenden Regelwerkes sowie Defizite im Vollzug fest.

Nach diesen Berichten und mit Fokus auf die Herausforderungen in den Führungs- und Organisationsstrukturen der WL initiierte das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) im Jahr 2021 das Projekt «Reform der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL)»³. Gestützt darauf beschloss der Bundesrat, Organisation und Funktionsweise der WL im Rahmen einer Teilrevision des LVG zu stärken und damit an die neuen und gestiegenen Anforderungen anzupassen.

Überdies soll mit der Teilrevision auch den Erfahrungen in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie sowie der drohenden Energiemangellage aus dem Winter 2022/23 Rechnung getragen werden.

Zahlreiche Empfehlungen der untersuchenden Gremien konnten bereits umgesetzt werden, ohne den gesetzlichen Rahmen anpassen zu müssen. Andere identifizierte Handlungsfelder bedingen jedoch einen Entscheid des Gesetzgebers. Es sind dies:

- Wechsel von einer nebenamtlichen Leitung der WL durch eine Delegierte oder einen Delegierten zu einer vollamtlichen Leitung. Gleichzeitig wird die Funktion DWL auch formell die Direktion des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) übernehmen.
- Sicherstellung der WTO-Kompatibilität im Bereich der Finanzierung von Lager- und Kapitalkosten der Pflichtlagerhaltung
- Präzisierung der Auskunftspflichten

¹ SR 531

² Bericht der GPK vom 26. Juni 2018; Kurzbericht der GPK vom 25. Juni 2019; Bericht der FinDel über die Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe vom 27. Juni 2019; Bericht über die Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung vom 18. September 2020.

³ Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021 - Projektschlussbericht.

- Verzicht auf die Subventionierung von Hochseetonnage unter Schweizer Flagge
- Ausnahme von der Immatrikulationspflicht von Transportmitteln in der Schweiz
- Konkretisierung des Interventionszeitpunktes
- Konkretisierungen der Kompetenzen des Bundesrates gemäss Artikel 57 Absatz 3 LVG (Anpassung von Bewirtschaftungsvorschriften)
- Neuausrichtung und Differenzierung der Aufgaben der Fachbereiche. Sie sollen stärker als Beratungsorgane in der Vorbereitung eingesetzt werden und weniger im Vollzug bzw. in der Bewältigung einer Mangellage. Stärkung bedeutet nicht, dass die Miliz zusätzliche Arbeitszeit in der WL leisten würde, sondern, dass sie die WL entsprechend berät.
- Einführung von Übertretungstatbeständen, damit diese in einem vereinfachten Verfahren (Ordnungsbussenverfahren) bestraft werden können sowie die Ergänzung des Ordnungsbussengesetzes.

Ferner sollen die Massnahmen der WL bekannt, wirksam und zum richtigen Zeitpunkt einsetzbar sein.

1.2 Beantragte Neuregelungen

Die Teilrevision des LVG knüpft an die Ziele der Revision des LVG aus dem Jahr 2016 an. Die solide Grundkonzeption des LVG bleibt dabei unverändert. Im Fall von sektoriellen schweren Mangellagen hat sich gezeigt, dass die Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung die beabsichtigte Wirkung entfalten. Im Bedarfsfall kann der Bundesrat zwingend zu befristende Massnahmen ergreifen, damit die Wirtschaft die Verfügbarkeit von lebenswichtigen Gütern sicherzustellen vermag. Der Privatsektor wird bei Engpässen durch gezielte Interventionsmassnahmen unterstützt. Die primäre Versorgungsverantwortung verbleibt weiterhin bei der Wirtschaft.

Das Ausmass der Intervention hängt von der voraussichtlichen Dauer und Grössenordnung der Knappheit ab. Die Instrumente, die der WL zur Verfügung stehen, dienen in erster Linie dazu, kurz- und mittelfristige Versorgungsengpässe zu beheben. Für die langfristige Sicherung der Versorgung der Schweiz durch strukturelle Massnahmen ist die WL nicht zuständig. Dafür sind die langfristig ausgerichtete sektorielle Strategien der fachlich zuständigen Bundesstellen, in der Folge auch als «Strukturämter» bezeichnet, gedacht (z. B. BLW, BAG, BFE).

Die vorliegende Revision bezweckt eine neuerliche Modernisierung, Dynamisierung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung insbesondere in Bezug auf Versorgungskrisen, die mehrere Wirtschaftsbereiche gleichzeitig betreffen. Die Massnahmen der WL tragen zur Überwindung schwerer Mangellagen bzw. erheblicher Angebotslücken bei lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei.

Unter dem Stichwort der Dynamisierung sollen die Vorbereitungsmassnahmen gestärkt und die Reaktionszeiten verkürzt werden. Das hohe Tempo der wirtschaftlichen Abläufe aber auch die erhöhten Risiken für die Versorgung des Landes (Energiekrise, Krieg in der Ukraine, geopolitische Blockbildung und verstärkte Konkurrenz der Grossmächte, Angriffe auf kritische Infrastrukturen usw.) verlangen bereits im Vorfeld einer

schweren Mangellage ausreichende Vorbereitungsmaßnahmen, die bei den betroffenen Akteuren hinreichend bekannt und geübt sind. Dies, damit im Falle der Krise rechtzeitig, wirksam und koordiniert reagiert werden kann. Nur wenn Interventionsmassnahmen innert nützlicher Frist ergriffen und realisiert werden können, versprechen sie Erfolg und vermögen schwerwiegende volkswirtschaftliche Schäden abzuwenden oder zumindest zu verringern. Rechtzeitiges Eingreifen verlangt von den Behörden einen hohen Bereitschaftsgrad und die Fähigkeit, Massnahmen rechtzeitig bestmöglich vorzubereiten oder zumindest aufgrund vereinfachter gesetzgeberischer und verwaltungsmässiger Abläufe rasch in Kraft zu setzen und zu vollziehen.

Diesem Zweck dienen vorab die folgenden Anpassungen im Gesetz:

- Die Delegierte bzw. der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung soll neu im Hauptamt tätig sein. Die Ausübung dieser zunehmend wichtigen Funktion im Nebenamt genügt den Anforderungen an die ständige Beobachtung und Bewertung der Lageentwicklung und der Notwendigkeit der Vernetzung in Verwaltung und Wirtschaft nicht mehr. Die Funktion an der Schnittstelle zwischen dem Bund, den Kantonen und der Wirtschaft ist insbesondere zentral, wenn es darum geht, die Ziele der Landesversorgung zu definieren, die nötigen Massnahmen vorzubereiten und zu beurteilen oder aber dem WBF die nötigen Anträge zur Auslösung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung zu stellen. In Zeiten zunehmender geopolitischer Spannungen und möglicher sektorenübergreifenden Versorgungsengpässe muss diese Funktion durch eine vollamtlich angestellte Person ausgeübt werden. Zur Verschlankung der Entscheidungswege wird gleichzeitig die Funktion DWL auch die Direktion des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) übernehmen.
- Eine weitere zentrale Anpassung betrifft den Zeitpunkt der Auslösung von Massnahmen der WL. Der Begriff der unmittelbaren Bedrohung durch eine schwere Mangellage soll daher präzisiert werden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Teilrevision des LVG unterstützt insbesondere die Erreichung von Ziel 15 der Legislaturplanung (die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten).

Die Strategie des Bundesrats zur langfristigen Stärkung der Versorgungssicherheit stützt sich auf verschiedene Säulen⁴:

- Primär sind Rahmenbedingungen zu schaffen, welche Schweizer Unternehmen eine bestmögliche Diversifizierung ermöglichen.

⁴ Vgl. hierzu auch etwa Bericht des Bundesrates vom 31. August 2022 in Erfüllung der Motion 20.3268 Häberli-Koller vom 4. Mai 2020 «Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit verringern».

- Aufgrund der grossen Bedeutung der Nachbarstaaten und der EU insgesamt spielen die Massnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU eine zentrale Rolle.
- Zusätzlich sollen Freihandelsabkommen ausgebaut und modernisiert sowie neue Kooperationsformen geprüft werden. Der Bundesrat setzt sich auch bei internationalen politischen Bestrebungen ein, welche die Versorgungssicherheit stärken sollen.
- Zudem will der Bundesrat die Versorgungssicherheit spezifischer Branchen erhöhen. Dazu gibt es diverse Strategien und Ansätze. Zum Beispiel die Energiestrategie 2050 oder die Strategie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Produktion von Impfstoffen. Weitere Strategien gibt es im Bereich Arzneimittel, medizinische Güter und Ernährungssicherheit.
- Mit der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) vom 16. Juni 2023 will der Bundesrat die Verfügbarkeit von wichtigen Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz umfassend sicherstellen.

Und schliesslich will der Bundesrat die WL mit vorliegender Vorlage optimieren. Sie ist mit der Strategie SKI kompatibel und unterstützt auch die weiteren Aktivitäten zur Stärkung der Resilienz der Schweiz (Umsetzung und Weiterentwicklung der Nationalen Cyberstrategie (NCS) oder die Revisionsvorlagen im Energiebereich). Berücksichtigt werden auch die Arbeiten zur Verbesserung des Krisenmanagements des Bundes. Diese sind indes nicht formeller Bestandteil der Vorlage.

2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Teilrevision des Gesetzes betrifft keine hängigen parlamentarischen Vorstösse.

Die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) an den Bundesrat bezüglich Neudefinition oder Klärung der Kompetenzen der Verwaltungseinheiten zu Aspekten des Materialmanagements⁵ wird vor allem in den Revisionen des Pandemieplans und des Epidemiegengesetzes vom 28. September 2012⁶ berücksichtigt. Die WL wird die Umsetzung des revidierten Pandemieplans mit ihren Instrumenten insbesondere auf dem Gebiet der Bevorratung unterstützen.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Sicherung der Versorgung eines Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen gehört zu den Kernaufgaben moderner Industriestaaten. In der Regel verfügen die Länder der EU über Mechanismen zur Sicherung der Versorgung. Dies können die Erhaltung strategischer Reserven von lebenswichtigen Gütern, wie z. B. Nahrungsmittel, Medikamente, Energie usw. sein, die Regulierung von Preisen und Märkten oder

⁵ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 9. September 2022 über die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie; BBl 2022 2358.

⁶ SR 818.101

die Verwendung von Subventionen und anderen staatlichen Eingriffen. Ferner erlässt die EU Programme zur Versorgungssicherheit in bestimmten Bereichen, wobei einige Beispiele nachstehend ausgeführt werden. Wie die Vorsorge auf nationaler Ebene ausgestaltet wird, bleibt grundsätzlich jedem Mitgliedstaat selbst überlassen. Es gibt Modelle, in denen sich Staat und Wirtschaft die Durchführung und Finanzierung der Vorratshaltung teilen; in anderen Ländern macht der Staat der Wirtschaft zwar Vorgaben, überlässt aber die Lagerhaltung selbst den privaten Unternehmen.

Die EU reagierte auf die durch den Ukraine-Krieg verursachte Energiekrise mit einer Beschleunigung der Transformation zu einem emissionsarmen Energiesystem. Mit der Aufnahme von REPowerEU-Kapiteln⁷ in die Aufbau- und Resilienzfazilität⁸ konnte die strategische Autonomie gestärkt werden, indem die Energieversorgung diversifiziert und die Abhängigkeit von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland drastisch gesenkt wurde. Insbesondere aufgrund der hohen Importabhängigkeit der EU im Energiesektor ist die Vorratshaltung von herausragender Bedeutung. Das EU-Recht verpflichtet die Mitgliedstaaten, Notfallpläne zu entwickeln und Verträge mit privaten Unternehmen über die Vorratshaltung abzuschließen.⁹ Es wurde durch die Verordnung (EU) 2022/2576¹⁰ (Enhancing Solidarity-Verordnung) ergänzt. Die neuen Massnahmen ermöglichen es Mitgliedstaaten und Energieunternehmen, auf den Weltmärkten gemeinsam Gas zu kaufen.

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU verfolgt unter anderem das Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu verbessern, um eine sichere Versorgung mit bezahlbaren Nahrungsmitteln zu gewährleisten. Um schwierige Marktsituationen im Agrarsektor auszugleichen, setzt die GAP eine Reihe von Marktmaßnahmen, gestützt auf die Verordnung (EU) Nr.1308/2013¹¹ ein. Vorgesehen sind Massnahmen wie die Marktüberwachung oder sogenannte aussergewöhnliche Massnahmen zum Ausgleich aktueller oder absehbarer Krisensituationen. Zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit setzt die EU basierend auf den Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie einen Notfallplan¹² zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit um. Aufgrund der Ukraine-Krise hat die

⁷ Mitteilung der Kommission, "REPowerEU-Plan", COM (2022) 230 final, vom 18.5.2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

⁸ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/435, ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0435>.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1032>.

¹⁰ Verordnung (EU) 2022/2576 des Rates vom 19. Dezember 2022 über mehr Solidarität durch eine bessere Koordinierung der Gasbeschaffung, zuverlässige Preis-Referenzwerte und den grenzüberschreitenden Austausch von Gas, ABl. 335 vom 29.12.2022, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2576>.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2023/1619 der Kommission, ABl. L 199 vom 9.8.2023, S. 96, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1308-20230101>.

¹² Mitteilung der Kommission, "Notfallplan zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit in Krisenzeiten", COM(2021) 689 final, vom 12.11.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2021:689:FIN>.

Europäische Kommission am 23. März 2022 eine Mitteilung¹³ mit Massnahmen, darunter ein befristeter Krisenrahmen¹⁴ für staatliche Beihilfen, unter anderem im Bereich der Agrarpolitik, veröffentlicht.

Auch im Gesundheitsbereich hat die Covid-19-Pandemie offenbart, dass koordinierte Massnahmen zwischen den EU-Mitgliedstaaten erforderlich sind, um rechtzeitig und effizient auf Krisen zu reagieren und diese vorbeugen zu können. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen des Pakets zur Europäischen Gesundheitsunion vier Verordnungen¹⁵ angenommen, welche die EU mit einem besseren Rechtsrahmen ausstattet. Weitere Regulierungsprojekte bezüglich Versorgungssicherheit im Gesundheitsbereich sind in Erarbeitung. Darüber hinaus wurde die EU-Behörde Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen¹⁶ (Health Emergency Preparedness and Response Authority [HERA]) eingerichtet. In der Vorsorgephase sammelt die HERA Erkenntnisse zu Bedrohungen und potenziellen Gesundheitskrisen. Bei Feststellung des Notstandmodus durch die Europäische Kommission kann sie Sofortmassnahmen ergreifen.

Ein wichtiger Faktor in Sachen Krisenmanagement ist der EU-Binnenmarkt. Um diesen zu stärken, sollen die bestehenden Legislativmassnahmen wie das Katastrophenschutzverfahren der Union sowie EU-Vorschriften die sektorspezifische, bereits gezielte Krisenreaktionsmassnahmen vorsehen, durch das neue Notfallinstrument für den

¹³ Mitteilung der Kommission, "Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme", COM(2022) 133 final, vom 23.3.2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5391557a-aaa2-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁴ Mitteilung der Kommission, Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine, ABl. C 1311 vom 24.3.2022, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0324%2810%29>.

¹⁵ Verordnung (EU) 2022/2372 des Rates vom 24. Oktober 2022 über einen Rahmen zur Gewährleistung der Bereitstellung von krisenrelevanten medizinischen Gegenmassnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage auf Unionsebene, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 64, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2372>.

Verordnung (EU) 2022/123 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 2022 zu einer verstärkten Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur bei der Krisenvorsorge und -bewältigung in Bezug auf Arzneimittel und Medizinprodukte, ABl. L 20 vom 31.1.2022, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0123>.

Verordnung (EU) 2022/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2370>.

Verordnung des Rates (EU) 2022/2372 des Rates vom 24. Oktober 2022 über einen Rahmen zur Gewährleistung der Bereitstellung von krisenrelevanten medizinischen Gegenmassnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage auf Unionsebene, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 64, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32022R2372>.

¹⁶ Mitteilung der Kommission, HERA: die neue Europäische Behörde für Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen – der nächste Schritt zur Vollendung der europäischen Gesundheitsunion" COM(2021) 576 final, vom 16.9.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0576%3AFIN>.

Binnenmarkt¹⁷ (Single Market Emergency Instrument [SMEI]) ergänzt werden. Es soll einen ausgewogenen Rahmen für das Krisenmanagement schaffen und dessen reibungsloses Funktionieren gewährleisten. Dazu soll der Binnenmarkt mit einem neuen Mechanismus überwacht werden um unterschiedliche Risikoniveaus zu ermitteln und eine angemessene Reaktion zu koordinieren, die mehrere Phasen – Eventualfallmodus, Überwachungsmodus und Notfallmodus – umfasst.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Die Teilrevision des LVG soll am verfassungsrechtlichen Grundprinzip der (doppelten) Subsidiarität festhalten. Der Staat soll konsequent nur dann unterstützend und lenkend zum Einsatz gelangen, wenn zum einen die Privatwirtschaft in der Krisenbewältigung objektiv begründet an ihre Grenzen stösst und zum anderen keine anderen rechtlichen Grundlagen eine ausreichende Basis bieten, um die Versorgung sicherzustellen. Zudem soll die WL auch weiterhin nur in unterstützender Form aktiv werden. Die Versorgungsverantwortung verbleibt bei den wirtschaftlichen Akteuren. Die WL soll aber stärker als bis anhin die Versorgungslage verfolgen, beurteilen und ihre Einschätzungen zusammen mit allfälligen Anträgen zur Aktivierung der Massnahmen der WL dem Bundesrat proaktiv unterbreiten. Ausserdem muss die WL zusammen mit den primär zuständigen Instanzen von Wirtschaft und Verwaltung stärker als bis anhin den Stand der Vorbereitung auf Mangellagen beurteilen und allfälligen Handlungsbedarf gegenüber den politisch zuständigen Stellen monieren und adressieren lassen.

¹⁷ Pressemitteilung der Kommission vom 19. September 2022, IP/22/5443, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_22_5443/IP_22_5443_DE.pdf.

Wie erwähnt, soll die Teilrevision des LVG weiterhin dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen. Die Privatwirtschaft bleibt für die Versorgungssicherheit zentral und dem Staat kommt eine subsidiäre Rolle zu. In diesem Sinne soll es weiterhin im Interesse der Privatwirtschaft liegen, eigene Resilienzen aufzubauen und selbständig Vorkehrungen zur Versorgungssicherheit zu treffen. Eine Verschiebung der Verantwortlichkeiten von der Privatwirtschaft zum Staat, bei der die Versorgungssicherheit zunehmend den Charakter einer staatlichen Versicherung annimmt, hätte zur Folge, dass Unternehmen Versorgungsrisiken nicht ausreichend berücksichtigen. Die Teilrevision des LVG will derartige Moral Hazards vermeiden.

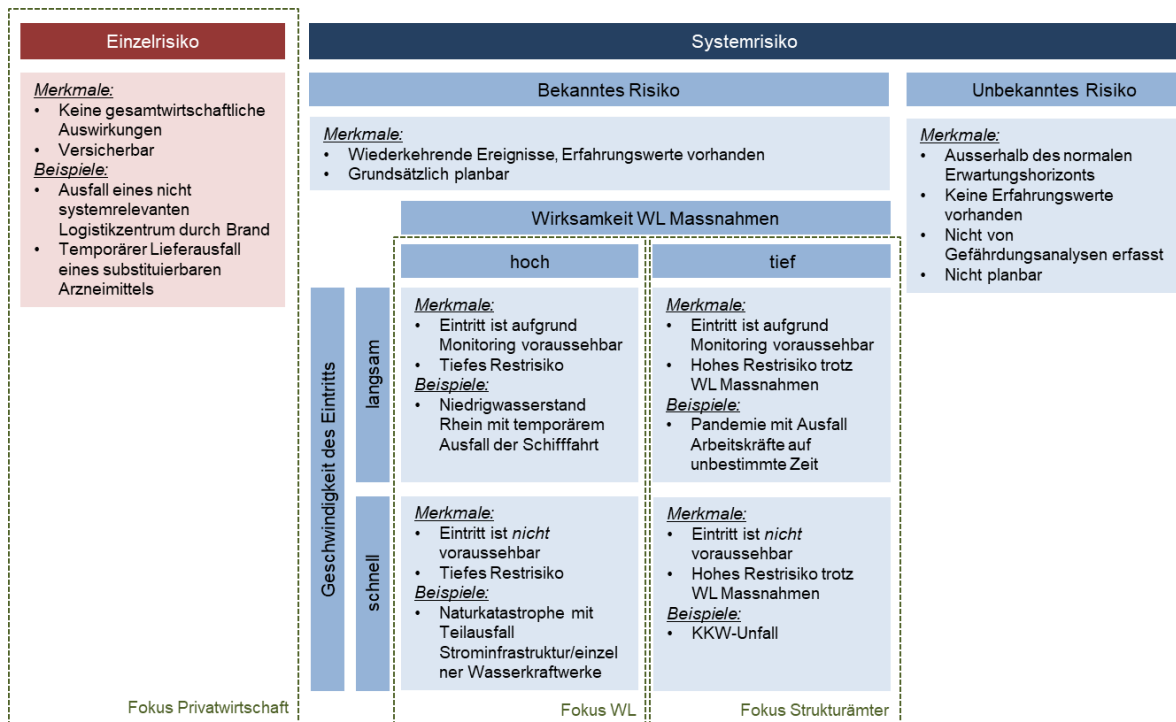


Abbildung 1: Risikoklassifizierung

Daher wird die bestehende Definition der schweren Mangellage beibehalten. Interventionsmassnahmen sollen weiterhin nur bei Gefährdungen ergriffen werden, die die Versorgung des ganzen Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen betreffen und grosse volkswirtschaftliche Schäden oder eine erhebliche Störung der wirtschaftlichen Landesversorgung nach sich ziehen. Diese Systemrisiken sind von Einzelrisiken mit lokalisierten Auswirkungen klar zu unterscheiden.

Als Systemrisiko werden Bedrohungen betrachtet, die aufgrund ihrer Grössenordnung und Komplexität nicht durch private Versicherungen abgedeckt werden können und deren Schäden folglich nicht von der Privatwirtschaft getragen werden können. Daher entstehen bei staatlichen Interventionen zur Behebung solcher Mängel keine Moral Hazards. Im Gegensatz dazu haben Einzelrisiken keine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und können grundsätzlich privat versichert werden. Es handelt sich beispielsweise um lokal begrenzte Auswirkungen auf unternehmensspezifische Lieferketten von gut substituierbaren Gütern. Ein Einsatz der Massnahmen der WL zur Bewältigung solcher Risiken wäre als Substitut für die privatwirtschaftliche Vorsorge zu bewerten, was nicht im Einklang mit den verfassungsmässigen Grundsätzen stünde.

Die Teilrevision des LVG soll auch die bestehende Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen der WL und den für die strukturpolitischen Massnahmen zuständigen Fachämtern nicht verändern. Auch hier gilt der Grundsatz der Subsidiarität der Massnahmen der WL. Die Massnahmen der WL bleiben weiterhin auf die Überbrückung von kurz- und mittelfristigen Mangellagen ausgerichtet, sofern Massnahmen im Rahmen der Strukturpolitik diese nicht zu verhindern vermögen. Bemühungen zur Vermeidung langfristiger, strukturell bedingter Versorgungsstörungen liegen nach wie vor in der Zuständigkeit der Strukturämter, welche entsprechend langfristig ausgerichtete sektorische Strategien verfolgen.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Bei der Frage, ob Aufgabe und Aufwand der WL in einem vertretbaren Verhältnis zueinanderstehen, ist der Nutzen der wirtschaftlichen Landesversorgung einzubeziehen. Dieser besteht zum einen darin, im Fall einer schweren Mangellage den Zugang zu lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen und so die wirtschaftliche Normalität möglichst aufrechtzuerhalten. Zum anderen können Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung dazu beitragen, die Märkte und die Erwartungen der Marktteilnehmer im Vorfeld einer Krise zu beruhigen. Massnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungssysteme können positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz haben, da krisenresistente Versorgungsprozesse mithelfen, die Wirtschaft auch unter erschwerten Bedingungen am Laufen zu halten.

Die Kosten der wirtschaftlichen Landesversorgung fallen laufend an, während sich ihr Nutzen erst bei einer schweren Mangellage zeigt. Die Hauptkosten sind die direkten - und trotz einer leichten Zunahme in den vergangenen Jahren - vergleichsweise tiefen Kosten der WL, die sich auf Milizorganisation, das Bundesamt als Stabsorgan und zum Teil auf weitere Ämter des Bundes verteilen, die mit Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung betraut werden.

Die beantragten Änderungen des LVG bewirken in Bezug auf die Kosten der WL keine zusätzlichen Kosten. Die Erhöhung des Pensums der bzw. des Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung (Pensenerhöhung um 60% zu einer Vollzeitstelle) wurde bereits 2022 umgesetzt.

4.3 Umsetzungsfragen

Umsetzung und Vollzug der WL stützen sich auch in Zukunft grundsätzlich auf das bestehende Dispositiv der WL gemäss dem geltenden LVG. Dies basiert dabei auf zwei Phasen: einer Vorbereitungs- und einer Interventionsphase. So bereitet die WL in der Vorbereitungsphase Massnahmen für die Interventionsphase vor, stärkt die Eigenverantwortung der Schlüsselakteure sowie der Bevölkerung und erhöht die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Die WL muss über Instrumente zur systematischen Beobachtung der Lage verfügen. Diese müssen allerdings in Zukunft digitalisiert und noch besser in das Lagebild des Bundes integriert werden. In der Interventionsphase passt die WL ihre Instrumente je nach Versorgungs- bzw. Mangellage an. Die Eingriffe

erfolgen proportional zu den Versorgungsengpässen. Es werden grundsätzlich drei Interventionsstufen (A – C) unterschieden. In Stufe A werden angebotslenkende Massnahmen zur Überbrückung von Teilausfällen angeordnet. Sollte sich die schwere Mangellage intensivieren, wird in Stufe B die Versorgung mit gewissen nachfragelenkenden, verhältnismässig geringen Einschränkungen sichergestellt. Erst im Fall einer andauernden, drastischen Mangellage (Stufe C) strebt die WL an, die Versorgung beispielsweise mittels Rationierungen auf reduziertem Niveau so lange wie möglich aufrechtzuerhalten.

Zudem steht in bestimmten Bereichen der lebenswichtigen Güter eine Pflichtlagerhaltung zur Verfügung, zu welcher private Unternehmen, die die zu lagernden Güter herstellen oder vermarkten, vom Bundesrat verpflichtet werden können. Das Instrument der Pflichtlagerhaltung ist zentral, um das Angebot von lebenswichtigen Gütern für einige Monate zu stabilisieren und Versorgungskrisen, die wesentliche lagerfähige Güter betreffen, abzuschwächen oder sogar zu vermeiden. Dieses System wurde im Rahmen der Arbeiten zu einem neuen Bericht der WL zur Vorratshaltung überprüft und insgesamt für angemessen befunden.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Bst. c

Die Bestimmung wird aufgehoben.

Bereits bei der geltenden Norm handelt es sich grundsätzlich um eine organisatorische Regelung betreffend die Fachbereiche. Mit einem neuen Zusatz sollen nun auch deren Aufgaben umschrieben werden, womit der organisatorische Charakter weiter verstärkt wird. Daher ist eine Verschiebung in das unter dem Titel «Vollzug» stehende 8. Kapitel des LVG sinnvoll und es wird ein neuer Artikel 58b eingefügt.

Art. 3 Abs. 2 - 4

Die Bestimmung wird in den Absätzen 2 und 3 präzisiert. Die im Gesetz an sich bereits heute vorgesehene Unterscheidung von Vorbereitungsmaßnahmen (2. Kapitel) und Interventionsmaßnahmen (3. Kapitel) soll bereits in Artikel 3 Absatz 2, d. h. in den Grundsätzen des LVG, erwähnt werden. Damit sollen künftige grundsätzliche Unklarheiten oder Missverständnisse über den Umfang der bundesrätlichen Massnahmen a priori vermieden werden.

Aufgrund des verfassungsmässigen Prinzips der Subsidiarität und daher auch infolge des Primats der Wirtschaft auf dem Gebiet der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen stehen in erster Linie die Unternehmen in der Sicherstellungsverantwortung. Sie haben alle ihnen möglichen und zumutbaren Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgung auszuschöpfen. In einigen Teilbereichen fordert der Gesetzgeber dies sogar bereits im Rahmen der Strukturgesetzgebung, so namentlich im Bereich Energieversorgung oder in der Agrarpolitik.

Mit der Anpassung von Absatz 4 wird zum Ausdruck gebracht, dass vor dem Ermessensentscheid des Bundesrates die WL eine prüfende Abschätzung vorzunehmen hat, ob der Wirtschaft weitere Massnahmen möglich oder zumutbar sind. Die Bestimmung verlangt kein Beweisverfahren, stattdessen ist glaubhaft zu machen, dass ein staatlicher Eingriff notwendig ist. Sieht sich die Wirtschaft nicht in der Lage oder verzichtet sie darauf, alle möglichen und zumutbaren Massnahmen zu treffen, kann der Bundesrat versorgungsrelevante Unternehmen zu entsprechenden Massnahmen verpflichten (Art. 5 Abs. 4 LVG).

Die Unzumutbarkeit von möglichen Massnahmen kann durch die Unternehmen nur dann geltend gemacht werden, wenn solche Aktivitäten wie namentlich zusätzliche Reservehaltung oder Massnahmen zur Sicherstellung der Unternehmensfortführung in einer Krise einer krisentauglichen Unternehmensfinanzierung durch die Eigentümer als völlig unverhältnismässig beurteilt werden müssen.

Als unverhältnismässig müssen beispielsweise die Anlage von Reserven gelten, wenn dies zu einer Vervielfachung der Warenkosten führen würde und dadurch das betreffende Gut gegenüber konkurrenzierenden Gütern wettbewerblich massiv benachteiligt würde.

Als anschauliches Beispiel kann hier die Vorratshaltung an Erdgas angeführt werden. Dieser Energieträger kann objektiv betrachtet in gasförmigem Zustand in der Schweiz nicht in ausreichender und sicherer Form gelagert werden. Die geologischen Verhältnisse im Land lassen dies nach aktuellem Wissensstand nicht zu.

Die Lagerung in flüssiger Form wäre zwar rein technisch möglich, doch führte der Aufbau der entsprechenden Infrastruktur zu enormen Kosten, die flüssiges Erdgas insgesamt zu einem unerschwinglichen Gut machen würde, welches sich weder die Wirtschaft noch die Bevölkerung leisten könnten.

Art. 5 Abs. 1 und 2

Die WL muss durch die oder den Delegierten in ihrer Gesamtheit gesteuert werden. Die oder der Delegierte ist gegenüber dem Bundesrat verantwortlich dafür, dass die WL ihre gesetzliche Aufgabe erfüllt. Gemäss geltendem Recht ist das Unterstellungsverhältnis der Fachbereiche und Fachbereichsleitungen nicht eindeutig. Nach Artikel 58 Absatz 2 LVG leitet die oder der Delegierte die Fachbereiche bzw. sind sie der bzw. dem Delegierten unterstellt. Jedoch übersteuert der geltende Artikel 5 Absatz 1 LVG dieses Verhältnis, indem der Bundesrat im Bereich der Vorbereitungsmaßnahmen die Fachbereiche direkt beauftragt. Dies führt zu einer Mehrfachunterstellung und solche sind generell schwerfällig, da sie die alltäglichen Entscheidungsfindungsprozesse verkomplizieren. Organisationen, deren Hauptzweck die Vorbereitung und Bewältigung von Krisensituationen ist, benötigen eindeutige, einfache Entscheidungs- wie auch Anweisungswege, das ist heute nicht gegeben. Aus diesem Grund werden Artikel 5 Absätze 1 und 2 angepasst.

Die Vorbereitungsmaßnahmen haben Instrumente, Massnahmen und Zuständigkeiten vor und während einer Mangellage zu definieren. Nach wie vor dürfen die Vorbereitungsmaßnahmen den Wettbewerb nicht verzerren.

Im Einzelnen werden die Aufgaben der oder des Delegierten und der Fachbereiche in den neu eingeführten Artikeln 58a und 58b geregelt.

Art. 5 Abs. 5

Hier soll eine redaktionelle Klärung der Bedeutung dieser Vorschrift erfolgen. Die bisherige Formulierung, wonach Tätigkeiten anderer Behörden zur Gewährleistung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen vorbehalten bleiben, soll dahingehend präzisiert werden, dass es sich um besondere, spezialgesetzliche vorgesehene, verpflichtende Versorgungsaufgaben handelt, und nicht um schlichtes, zumindest teilweise im Behördenermessen liegendes Verwaltungshandeln.

Hierbei ist insbesondere auf Artikel 6 Absatz 2 des Energiegesetzes (SR 730.0) zu verweisen, der besagt, dass die Versorgung des Landes mit Energie Sache der Energiewirtschaft ist. Im Gegenzug schaffen der Bund und auch die Kantone die entsprechenden strukturellen Rahmenbedingungen.

Art. 8 Abs. 1 und 2

Da die Bestimmung bereits nach geltendem Recht nur Unternehmen betrifft, wird sie redaktionell angepasst. Zudem wird der Geltungsbereich entlang der Wertschöpfungskette vervollständigt, da auch Unternehmen verpflichtet werden, die lebenswichtigen Güter in grösserem Umfang zur Herstellung anderer Güter verbrauchen. Die Verwendung des Begriffs des Verbrauchens soll jedoch nicht darauf hindeuten, dass die Endkonsumentinnen und Endkonsumenten gewärtigen müssten, plötzlich zur Haltung von Lagern verpflichtet zu werden.

Die redaktionelle Anpassung des Absatz 1 wird auch in Absatz 2 übernommen.

Art. 9

Die Festlegung von Menge und Qualität der Güter, die der Vorratshaltung unterstellt sind, hat eine zunehmend wichtigere gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Bedeutung. Daher soll neu der Bundesrat und nicht mehr das WBF für jedes lebenswichtige Gut, welches der Vorratshaltung unterstellt ist, jeweils die Dauer der Bedarfsdeckung oder die Menge und die Qualität festlegen. Wo es aus technischen und praktischen Gründen, z. B. bei sich sehr häufig ändernden Qualitätsnormen, als verhältnismässiger erscheint, kann der Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung der Qualität an das WBF delegieren. Unter der Bedarfsdeckung wird wie bisher verstanden, dass eine bestimmte Verbrauchsmenge pro festzulegende Zeit vorrätig gehalten werden muss. Meist wird die Bedarfsdeckung in Monaten eines Gesamt- oder Nettoverbrauchs ausgedrückt. Im Bereich der flüssigen Treib- und Brennstoffe besteht beispielsweise eine Bedarfsdeckung im Umfang von 4.5 Monaten eines gesamten Jahresverbrauchs.

Art. 15

Artikel 15 stellt lediglich eine redaktionelle Änderung und Präzisierung dar. Es soll klar gestellt werden, dass der Bund nur ergänzend Vorräte anlegt, falls dies insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen den von der Lagerpflicht betroffenen Unternehmen nicht möglich wäre. Die primäre Verantwortung zur Vorratshaltung obliegt der Wirtschaft und nicht dem Bund. Es gilt in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass auch allfällige Vorräte des Bundes – ebenso wie dies für die Pflichtlager gilt – keine sogenannten "Buffer Stocks" darstellen, mithin also nicht aus preislichen Gründen eingesetzt werden dürfen, sondern allein, wenn ein physischer Mangel herrscht.

Art. 16 Abs. 1 und 5

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum totalrevidierten LVG, welches am 1. Juni 2017 in Kraft trat, wurden in den beiden Artikel 16 und 21 je ein Verbot der Abschöpfung von Garantiefondsbeiträgen auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln sowie Saat- und Pflanzgut eingeführt. Diesem Verbot lag die Befürchtung zugrunde, dass unter Umständen Wirtschaftszweige nach Artikel 16, die zur Deckung der Lagerkosten, zum Ausgleich von Preisschwankungen auf Pflichtlagerwaren zweckgebundene private Sondervermögen (Garantiefonds) gründen, auch Inlandproduzenten zur Leistung von Beiträgen an diese Garantiefonds verpflichten könnten.

Diese Befürchtung basierte jedoch auf der Annahme, dass solche Garantiefondsbeiträge einfach bei jedermann erhoben werden können. Garantiefondsbeiträge dürfen jedoch nur bei denjenigen Unternehmen erhoben werden, die vom Bundesrat zur Lagerhaltung verpflichtet worden sind. Der Bundesrat verpflichtet in konstanter und jahrzehntelanger Praxis nur diejenigen inländischen Betriebe zur Lagerhaltung, die aus Sicht der Landesversorgung in Bezug auf ein bestimmtes lebenswichtiges Gut eine zentrale Rolle in der Versorgungskette spielen. In erster Linie sind dies Unternehmen, die auf dem Gebiet der Verarbeitung und der Verteilung tätig sind.

Im Weiteren gründet die Befürchtung auf der Annahme, dass die Erhebung von Garantiefondsbeiträgen einen absoluten Zwang darstellt, was nicht zutrifft. Vielmehr obliegt es den einzelnen Trägerschaften im Rahmen ihrer Privatautonomie zu bestimmen, ob sie einen Garantiefonds führen, wie sie ihn finanzieren und wie sie allfällige Beiträge erheben wollen. Der Bund prüft entsprechende Regelungen lediglich auf ihre Verhältnismässigkeit und ob sie den Wettbewerb nicht verzerren.

Das zurzeit bestehende Verbot zur Abschöpfung von Garantiefondsbeiträgen auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln sowie Saat- und Pflanzgut führt zudem in der Praxis zu einem Konflikt mit den Regeln des GATT bzw. der WTO- und der Freihandelsabkommen. Im Rahmen dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen ist in ausgewählten Bereichen eine Gleichbehandlung von In- und Auslandproduktion zu gewährleisten. Dies ist aufgrund des Verbots in den Artikeln 16 Absatz 5 und 21 Absatz 1 LVG nicht möglich und führt zu Problemen auf internationaler Ebene.

Für den Fall, dass die im Rahmen des GATT/WTO- und der Freihandelsabkommen geforderte Gleichbehandlung von In- und Auslandproduktion in der Pflichtlagerhaltung

künftig berücksichtigt wird, muss mit Wettbewerbsnachteilen für die inländische verarbeitende Industrie gerechnet werden. Beispielfhaft sei hier erwähnt, dass bei der Pflichtlagerhaltung von Zucker die Belastung mit Garantiefondsbeiträgen nur auf der Rohware, nicht aber auf dem verarbeiteten Produkt erfolgt. Sollte neu auch der inländische Zucker gleich belastet werden wie der Importzucker, so hätte dies zur Folge, dass ein in der Schweiz mit inländischem Zucker hergestelltes Süssgetränk infolge des auf dem Zucker erhobenen Garantiefondsbeitrags im Vergleich zum importierten Süssgetränk, welches im Ausland mit nicht belastetem Zucker hergestellt worden ist, entsprechend verteuert würde. Der daraus resultierende Wettbewerbsnachteil würde mittelbar durch die Pflichtlagerhaltung verursacht. Da Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung bzw. ihre Auswirkungen jedoch den Wettbewerb möglichst nicht zu verzerren haben, soll hier die Möglichkeit eines Ausgleichs geschaffen werden.

Mit der Streichung des Verbots und der gleichzeitigen Ergänzung der zulässigen Verwendungszwecke von Garantiefondsmitteln soll der Weg geebnet werden, einerseits die Befürchtungen der Bäuerinnen und Bauern zu entkräften und andererseits die Konformität des Garantiefondsregimes mit den GATT/WTO- und den Freihandelsabkommen wieder herzustellen.

Art. 20 Abs. 2

Nach Artikel 20 LVG ist der Bund verpflichtet, den Unternehmen, die der Pflichtlagerhaltung unterstehen und die ein Pflichtlager betreiben, Garantien gegenüber den kreditgebenden Banken abzugeben. Im Gegenzug erhält der Bund einen besonderen Sicherungsanspruch, wodurch das Eigentum des Pflichtlagerhalters an der Pflichtlagerware im Konkurs-, Nachlass- oder Notstundungsfall unmittelbar an den Bund übergeht. Dadurch ist der Zugriff auf die Ware jederzeit und dank einer zusätzlichen Absicherung der Garantie durch einen Eigenwechsel auch sehr rasch gewährleistet. Ziel dieser Sicherungsmassnahmen ist letztlich die einfache Verwertbarkeit der Ware und damit die Deckung der mit der Garantie übernommenen Risiken. Wird die Verwertbarkeit behindert, sei es durch rechtliche oder faktische Gegebenheiten, besteht für eine Garantie für den Bund keine Veranlassung mehr. Garantien für Heilmittel etwa fallen aufgrund rechtlicher Beschränkungen ausser Betracht (Verlust der Verkehrsfähigkeit aufgrund fehlender Zulassung), Spezialanfertigungen z. B. auf dem Gebiet der Energieproduktion wiederum, da es hierfür keinen Markt gibt. Vom Bund nicht ohne Weiteres verwertbare Güter sind daher vom Garantieanspruch auszunehmen.

Art. 21 Abs. 1 und 2

Die Streichung des letzten Satzes von Absatz 1 ist eine Konsequenz der Änderung von Artikel 16 Absatz 5. Absatz 2 wird zudem von einer verpflichtenden Bestimmung in eine Kann-Bestimmung umgewandelt. Es soll nicht der Eindruck eines Automatismus erweckt werden und dem Bund ein Ermessen zugebilligt werden, nicht zuletzt um die Eigenverantwortung der betroffenen Wirtschaftszweige zu betonen und die Bundeskasse möglichst zu schonen. Müssen ungedeckte Kosten für eine kurze Zeit vom Bund übernommen werden, so haben die privaten Trägerschaften in Zusammenarbeit mit

dem Bund Massnahmen zu ergreifen, damit sie die Kosten der Pflichtlagerhaltung möglichst rasch wieder selbst tragen können. Auch damit soll betont werden, dass der Bund nur vorübergehend und für kurze Zeit ungedeckte Kosten decken kann.

Art. 31 und 32

Die Erfahrungen, die im Rahmen der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten Energiekrise gewonnen wurden, führen dazu, dass die Vorschriften über lebenswichtige Güter und Dienstleistungen klarer strukturiert werden sollen. Inhaltlich erfährt dieser Artikel im Vergleich zur bestehenden Norm grundsätzlich keine Änderung. Es hat sich aber gezeigt, dass es einer klareren Unterscheidung bedarf zwischen Angebotslenkungs- und Nachfragelenkungsmassnahmen und dass auch eine detailliertere Darstellung der in Frage kommenden Interventionsmassnahmen notwendig ist. Dies nicht zuletzt, damit sich die Wirtschaft und die Bevölkerung ein klares Bild machen können, welche Möglichkeiten dem Bundesrat gegebenenfalls zur Verfügung stehen. Neu werden die Interventionsmassnahmen zur Sicherstellung der Versorgung sowohl mit lebenswichtigen Gütern als auch mit lebenswichtigen Dienstleistungen gemeinsam geregelt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass zwischen der Versorgung mit Gütern und derjenigen mit Dienstleistungen eine hohe wechselseitige Abhängigkeit besteht, sodass es zur Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern notwendig sein kann, Vorschriften betreffend Dienstleistungen zu erlassen und umgekehrt. Zudem werden Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Abstützung von Interventionsmassnahmen im Zusammenhang mit schweren Strommangellagen auf die bisherigen Artikel 31 oder 32 beseitigt. Im neuen Artikel 31 werden nun die Voraussetzungen für die Ergreifung von Interventionsmassnahmen geregelt. Der neue Artikel 32 enthält sodann den Katalog der möglichen Interventionsmassnahmen.

In der bisherigen Praxis zum Vollzug des LVG - insbesondere während der Vorbereitungen auf eine mögliche Energiekrise im Jahr 2022 - hat der Interventionszeitpunkt für Massnahmen der WL zu Diskussionen Anlass gegeben. Im parlamentarischen Verfahren zur Totalrevision des LVG war von einer Dynamisierung und einer schnelleren Reaktionszeit die Rede und der damalige Vorsteher des WBF hielt beispielsweise in der Debatte des NR fest (AB 2016 N 289): „Das hohe Tempo der wirtschaftlichen Abläufe verlangt eine schnellere Reaktionszeit bei der Bewältigung aufkommender Versorgungsstörungen, und das Instrumentarium der wirtschaftlichen Landesversorgung wird dieser Dynamik nun angepasst. Das neue Landesversorgungsgesetz sagt, dass der Bundesrat nicht mehr abwarten muss, bis eine landesweite schwere Mangellage eingetreten ist oder bis grosser wirtschaftlicher Schaden entstanden ist. Man kann, wie gesagt, schon beim Entstehen der schwierigeren Situationen aktiv werden.“ Ziel des LVG war und ist es somit, einen grossen volkswirtschaftlichen Schaden möglichst zu vermeiden oder gering zu halten.

Mit der Revision soll der mögliche Interventionszeitpunkt in Artikel 31 Absatz 2 klargestellt werden. Interventionsmassnahmen können unter gewissen Voraussetzungen auch dann ergriffen werden, wenn sie zeitlich nicht unmittelbar vor dem Schadenseintritt liegen. Interventionsmassnahmen können auch ergriffen werden, wenn eine schwere Mangellage innerhalb weniger Monate einzutreten droht und ihr Eintritt nicht verhindert werden oder sie nicht bewältigt werden kann, falls die Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden. Eine gewisse zeitliche Nähe der schweren Mangellage ist somit erforderlich. Die genaue Anzahl der Monate bis zum möglichen Eintritt einer schweren Mangellage kann aber nicht pauschal bestimmt werden. Sie hängt von den jeweiligen Besonderheiten des betroffenen Wirtschaftssektors und auch

von der Lageentwicklung ab. So können sich die zeitlichen Abläufe von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig massiv unterscheiden, mithin muss in einem Bereich innert kürzester Zeit mit dem Eintritt einer Versorgungskrise gerechnet werden, wobei in einem anderen durchaus mit Vorlaufzeiten von einigen Monaten gerechnet werden kann. Ausgeschlossen ist jedoch das Ergreifen von Massnahmen gewissermassen auf Vorrat, ohne dass im erwähnten Zeitraum ernsthaft mit einer Versorgungskrise zu rechnen ist. Dies hätte unter Umständen strukturelle Auswirkungen, welche der WL aus verfassungsmässigen Gründen untersagt ist.

Abgesehen vom zeitlichen Element ist für das Ergreifen einer Interventionsmassnahme der Umstand ausschlaggebend, dass ohne das Ergreifen der Massnahme zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Eintritt der schweren Mangellage nicht mehr verhindert werden kann oder dass die Massnahme zumindest – insbesondere im Vergleich zu Massnahmen, welche auch noch später ergriffen werden können – einen entscheidenden Beitrag zur besseren Bewältigung der schweren Mangellage leistet. Es ist für den Bundesrat unter diesen Voraussetzungen somit auch möglich, Massnahmen zu ergreifen, die einen relativ langen, zeitlichen Vorlauf benötigen. Am Erfordernis der Subsidiarität wird dabei festgehalten: Massnahmen sind erst dann zu ergreifen, wenn die Wirtschaft den Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung voraussichtlich und tatsächlich nicht selbst zu begegnen vermag.

Die klarere Gliederung des Artikels 32 in Angebots- und Nachfragenlenkungsmassnahmen verdeutlicht, dass es in der Kaskade der Interventionen einen Vorrang der Massnahmen zur Erhöhung des Angebots geben soll. Erst wenn diese nicht genügen, soll der Verbrauch von lebenswichtigen Gütern einschränkt werden. Damit einher geht auch die Absicht, den Kreis der von solchen Massnahmen betroffenen Unternehmen bzw. Personen so lange wie möglich gering zu halten und nur dann auf die breite Bevölkerung auszuweiten, wenn dies unumgänglich wird.

Art. 36 Abs. 1 Bst. c, Abs. 2 und 3

Grundsätzlich behält sich der Bund die Möglichkeit vor, für Transportmittel schweizerischer Transport- und Logistikbetriebe befristete Garantien zu gewähren. Als schweizerische Transport- und Logistikbetriebe gelten im Schweizer Handelsregister eingetragene juristische Personen.

Eine Analyse des Bundesrates¹⁸ zur Bedeutung von Hochseetonnage unter eigener Flagge für die wirtschaftliche Landesversorgung nach Massgabe des LVG hat ergeben, dass der Mehrwert zu gering ist, um zurzeit und in absehbarer Zukunft eine weitere Förderung durch finanzielle Sicherheiten zu rechtfertigen. Daher und als Folge der erheblichen finanziellen Verluste, die der Bund durch die Krise in der Hochseeschifffahrt erlitten hat, wird die Gewährung von finanziellen Sicherheiten für die Finanzierung von Hochseeschiffen nunmehr ausdrücklich ausgeschlossen. Bestehende Bürgschaften

¹⁸ Bericht des WBF zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt, Dezember 2016.

sind von diesem Verbot nicht betroffen. Sollte sich die Situation auf den globalen maritimen Frachtmärkten dereinst in eine Richtung entwickeln, die eine erneute Förderung von Tonnage unter Schweizer Flagge zugunsten versorgungspolitischer Ziele unerlässlich macht, müsste der Bundesrat dem Parlament wiederum eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreiten.

Die Erfahrungen aus der Krise der Hochseeschifffahrt haben im Weiteren zur Erkenntnis geführt, dass für den Fall einer Abwertung der Schweizer Flagge für mit Bundesbürgschaften besicherte Schiffe die Möglichkeit bestehen muss, von der strikten Pflicht zur Registrierung im Schweizerischen Seeschiffsregister abweichen zu können. Dies dient sowohl dem Schutz und Erhalt der Einsatzfähigkeit der Transportmittel als auch dem Schutz der finanziellen Interessen des Bundes. Der Bundesrat hat diesbezüglich bereits vorsorglich im Jahr 2020¹⁹ die Bestimmung der Verordnung vom 14. Juni 2002²⁰ über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe angepasst, dies ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Er hat aber festgehalten, die nötige Basis im Rahmen der Teilrevision des LVG dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Art. 37 Abs. 2 und 3

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Krise in der Hochseeschifffahrt hat sich gezeigt, dass eine analoge Anwendung des gesetzlichen Aussonderungsrechts, wie es für die Pflichtlagerwaren existiert, die mittels einer Bundesgarantie finanziert worden sind, aus praktischen Gründen nicht möglich ist, da sich das auszusondernde Hochseeschiff faktisch stets ausserhalb des schweizerischen Territoriums und somit ausserhalb des rechtlichen Zugriffs der Schweiz befindet. Auf das Aussonderungsrecht gemäss den Artikeln 24–26 LVG, welches einen unmittelbaren Eigentumsübergang zur Folge hätte und daher für den Bund mit erheblichen Problemen finanzieller und auch betrieblicher Art verbunden wäre, soll daher verzichtet werden. Dieser Verzicht hätte auch Geltung für andere Transportmittel, die gegebenenfalls sichergestellt würden, da auch diese sich häufig ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebiets befinden dürften (z. B. Güterwagons). Allerdings wird der Bund auch weiterhin mindestens über einen vorrangigen dinglichen Sicherungsanspruch am solchen Transportmittel verfügen.

Art. 38 Abs. 1

Aufgrund der Anpassungen von Artikel 32 ist dieser Artikel entsprechend zu ergänzen.

Art. 46 Abs. 3

Artikel 46 Absatz 3 LVG soll lediglich redaktionell überarbeitet werden, um das Verhältnis zu Artikel 45 LVG zu klären bzw. präzisieren. Mit der Ergänzung (Einsprache- und

¹⁹ AS 2020 3909

²⁰ SR 531.44

Rechtsmittelentscheide) wird zudem klargestellt, dass die 5-tägige Beschwerdefrist auch für einen allfälligen innerkantonalen Rechtsmittelweg gilt.

Art. 49

Der bisherige Artikel 49 LVG ist nach heutiger Auffassung zu wenig konkret und zu wenig detailliert. Bürgerinnen und Bürger haben den Anspruch, genau zu erfahren, welches konkrete Verhalten mit Strafe bedroht ist. Konsequenterweise wird Artikel 49 entsprechend umgestaltet und spezifiziert.

Art. 49a

Im Verlauf der Vorbereitungsarbeiten zur Bewältigung einer allfälligen Energiekrise wurde klar, dass im Falle von flächendeckenden Verwendungsverboten oder -beschränkungen die strafrechtliche Ahndung von Widerhandlungen an ihre praktischen Grenzen stossen dürfte. Die bisherige Regelung sieht für sämtliche Widerhandlungen gegen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung ein ordentliches Strafverfahren vor. Ein vereinfachtes Verfahren mittels Ordnungsbussen, so wie es bei Massendelikten vor allem im Bereich des Strassenverkehrs zur Anwendung kommt, sieht das geltende Recht nicht vor. Aus vollzugstechnischen Gründen soll in ausgewählten Fällen das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung kommen. Dies gilt für Widerhandlungen gegen Massnahmen über die Reduktion des Verbrauchs, über Verwendungsbeschränkungen und -verbote sowie bei Widerhandlungen gegen die Zuteilung, beispielsweise von Kontingenten oder Rationen, und Widerhandlungen gegen die Priorisierung von Verwendungsformen. Diese Massnahmen betreffen unter Umständen eine sehr hohe Zahl von Personen und Verstösse dagegen könnten bei einer hohen Widerhandlungsquote in der Praxis durch die Kantone nur über ein Ordnungsbussenverfahren mit verhältnismässigem Aufwand geahndet werden.

Art. 57 Abs. 2 und 3^{bis}

Im Hinblick auf eine möglichst schnelle Reaktionsmöglichkeit enthält der Bundesrat mit dem neuen Art. 57 Abs. 3^{bis} die Kompetenz, das WBF zu ermächtigen, von ihm nach Artikel 32 erlassene Interventionsmassnahmen anzupassen, sofern es die Versorgungslage erfordert. Es handelt sich dabei um eine Subdelegation von Rechtssetzungsbefugnissen von erheblicher Tragweite. Interventionsmassnahmen können einen grossen Adressatenkreis und eine Vielzahl von Sachverhalten betreffen und mit erheblichen Eingriffen in Grundrechte, insbesondere die Wirtschaftsfreiheit, verbunden sein. Sie sind deshalb grundsätzlich wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV. Ihr Erlass ist nur deshalb an den Bundesrat delegiert, weil bei schweren Mangellagen ein flexibles und rasches Reaktionspotenzial notwendig ist. Die Subdelegation ist daher auf das absolut Notwendige zu beschränken und nur in Fällen möglich, in welchen die Interventionsmassnahmen auf Grund ihrer Natur oder der Natur der schweren Mangellage so schnell angepasst werden können müssen, dass die Zeit für einen Bundesratsbeschluss nicht ausreicht. Im Fokus solcher Anpassungen stehen hauptsächlich technische Elemente der Interventionsmassnahmen wie beispielsweise Kontingentierungssätze oder -perioden.

Art. 58

Die Überschrift der Bestimmung wird angepasst. Neu soll die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung in einer Bestimmung beschrieben und definiert werden, wer Teil der Organisation ist.

Art. 58a

Hier sollen das Aufgabenspektrum und die Verantwortung sowie die Kompetenzen der oder des Delegierten klarer dargestellt werden. Wie bisher soll die oder der Delegierte Erfahrung aus der Wirtschaft mitbringen. Sie oder er wird nach Anhörung von Wirtschaft und Kantonen ernannt. Dieses Erfordernis soll die Akzeptanz der Person bei den wichtigen Partnern der WL, der Wirtschaft und Kantonen gewährleisten.

Die oder der Delegierte übernimmt gemäss dem «Direktorenmodell» neu auch die Funktion der Direktorin oder des Direktors des BWL. Damit wird die hierarchische Zuteilung des Amtes geklärt, die heute gelegentlich als unklar wahrgenommen wurde. Ausserdem wird das Pensum der oder des Delegierten erhöht. Aus dem bisherigen Teilpensum soll eine vollamtliche Funktion werden. Nebst der Leitung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung obliegen der oder dem Delegierten auch die laufende Beobachtung der Versorgungslage – und nicht mehr dem Bundesrat. Dabei arbeitet die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mit anderen Behörden und der Wirtschaft zusammen.

Die Beobachtung der Versorgungslage obliegt nach geltendem Recht dem Bundesrat. Diese Zuständigkeit ist, da es sich hier vor allem um eine technische Aufgabe handelt, nicht stufengerecht. Es soll daher künftig in der Verantwortung und im Aufgabenbereich der oder des DWL liegen, die Versorgungslage dauernd zu beobachten. Die vormals in Artikel 62 statuierte Bundesratskompetenz wird daher in Artikel 58a Absatz 3 verschoben. Ebenfalls ausdrücklich bestimmt wird neu eine jährliche Berichterstattungs- bzw. Rechenschaftspflicht der oder des Delegierten zur Versorgungslage und zum Stand der Vorbereitungsmaßnahmen gegenüber dem Bundesrat.

Art. 58b

Die Fachbereiche werden neu bei den Bestimmungen zur Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung geregelt. Wie im geltenden Recht sind die Fachbereiche als Milizorgane der WL möglichst paritätisch mit Fachleuten der Wirtschaft, des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu besetzen. Neu sollen die Fachbereiche der oder dem Delegierten direkt unterstellt werden und sie oder ihn beim Vollzug des Gesetzes unterstützen. Damit wird auch klargestellt, dass für den Vollzug des Gesetzes die oder der Delegierte verantwortlich ist und die Fachbereiche selbst nicht primär Vollzugsorgane der WL sein sollen. Stattdessen sollen sie ihre Fachkompetenz stärker bei der Definition von Vorbereitungsmaßnahmen einbringen und die Vorschläge des BWL kritisch beurteilen. Fachwissen und Expertenkompetenz der Fachbereiche werden auch während einer Krise für die laufende Lagebeurteilung eingesetzt werden.

Die Milizorgane dienen der wirtschaftlichen Landesversorgung mit ihrer Expertise insbesondere auch in denjenigen Bereichen, in denen dem BWL die speziellen Kenntnisse fehlen. Die WL gewinnt dadurch an Kenntnissen, die sie sich sonst durch eine Vergrößerung des Verwaltungsapparats oder durch teure Aufträge an Expertinnen und Experten beschaffen müsste. Zudem kann dank des frühen Einbezugs der Fachbereiche die Entscheidungsfindung vereinfacht und allfällige Kompromisse gefunden werden. Die Fachbereiche stellen gewissermassen ein WL-spezifisches Instrument der «partizipativen Demokratie» dar.

Die Fachbereiche sollen sich, sofern dies sinnvoll, zielgerichtet und objektiv möglich ist, aus allen wichtigen Akteuren des betreffenden Wirtschaftszweigs zusammensetzen. Es ist zudem darauf zu achten, dass die Fachbereiche zumindest dort, wo Verbraucherinnen und Verbraucher eine wesentliche Betroffenheit bezüglich von Interventionsmassnahmen zu gewärtigen hätten, paritätisch zusammengesetzt sind. Im Energiebereich bestünde bei einer einseitigen Zusammensetzung der Fachbereiche – ohne hinreichende Berücksichtigung von Lieferantinnen, die nicht Netzbetreiberinnen sind, sowie Endkundinnen und Endkunden – ein Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen und Marktabschottungen. Ganz grundsätzlich erscheint es zielführend, wenn Vertreterinnen und Vertreter sowohl der produzierenden, der verteilenden Wirtschaft, aber auch der verbrauchenden Gesellschaftskreisen in den Fachbereichen mitwirken können.

Um dem wachsenden Bedürfnis nach Transparenz der Verwaltung gerecht zu werden, ist künftig auch die Offenlegung der Interessenbindungen zumindest der Verantwortungsträgerinnen und -träger der Fachbereiche zu prüfen.

Art. 60 Abs. 1 - 2

Die bereits heute bestehende Kompetenz des Bundesrates zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Organisationen der Wirtschaft wird zur Vermeidung von Interessenkollisionen ergänzt. Die betreffende Organisation soll gegenüber dem betroffenen Wirtschaftszweig möglichst «unabhängig» sein und auch nicht in den Entscheidungsprozess der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung eingreifen können. Die Anforderungen an die Auswahl der möglichen Organisationen der Wirtschaft werden ergänzt. Als Ausschlussgründe gelten insbesondere eine gewerbsmässige Tätigkeit im übertragenen Aufgabenbereich, mithin also wesentliche Eigeninteressen sowie eine Vorbefasstheit von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit deren Mitwirkung in den Fachbereichen, welche den Anschein einer ungenügenden Unabhängigkeit bzw. Neutralität der Organisation der Wirtschaft erwecken könnte.

Auch im Zusammenhang mit dem Beizug von Organisationen der Wirtschaft wird regelmässig zu prüfen sein, ob vor der Übertragung an diese Organisationen und später auch beim Massnahmenvollzug durch diese Organisationen eine Offenlegung der Interessenbindungen nötig sein wird.

Zudem wird dem Bund mit Artikel 60 Absatz 1^{ter} die Möglichkeit eröffnet, übertragene Aufgaben kostendeckend abgelden zu können.

Art. 62

Die Beobachtung der Versorgungslage wird neu der oder dem Delegierten zugeordnet (siehe dazu Art. 58a Abs. 3 und 4).

Art. 64 Abs. 3 und 4

Der Grundsatz, wonach jede Person den zuständigen Personen und Organisationen der Wirtschaft alle für den Vollzug des Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen muss, gilt unverändert weiterhin. Um im Vollzug jedoch Diskussionen über Umfang, Ausmass und Zeitpunkt der Auskunftspflicht zu vermeiden, wird die Bestimmung in den Absätzen 3 und 4 präzisiert bzw. ergänzt. Die hauptsächlich betroffenen Verwaltungseinheiten werden daher im Gesetz explizit genannt. Wichtig ist dabei vorab die Nennung der dezentralen Verwaltungseinheiten, die z. T. rechtlich selbständig und autonom sind. Deren Pflicht zur Weitergabe von Daten muss im Gesetz explizit genannt werden.

Besonders im Rahmen der Covid-19-Pandemie hat sich eine gewisse Rechtsunsicherheit bezüglich der Möglichkeiten der Datenbekanntgabe ergeben. Artikel 63 Absatz 3 des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) sieht wohl vor, dass weiteren Bundesbehörden Daten bekannt geben dürfen, wenn dies für den Vollzug von Bundesgesetzen im Bereich der Gesundheit erforderlich ist. Diese Voraussetzung scheint auf den ersten Blick für die WL nicht erfüllt zu sein, zumindest ist es nicht selbsterklärend.

Die Tätigkeiten der WL jedoch, so haben es die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie klar aufgezeigt, standen und würden auch künftig in einem mindestens mittelbaren Zusammenhang mit dem Heilmittelgesetz stehen und den Gesundheitsbereich stark betreffen. Informationen aus dem Geltungsbereich und Zweck des Heilmittelgesetzes dürften mit grosser Wahrscheinlichkeit in einem gewissen Umfang unerlässlich sein für den wirksamen Vollzug von Interventionsmassnahmen der WL. Dies vor allem in denjenigen Fällen, in denen der Bundesrat aus Gründen der Sicherstellung der Versorgung des Landes in einer schweren Mangellage bei Heilmitteln vorübergehend lenkend in das Marktgeschehen eingreifen müsste.

Um in einem Krisenfall reagieren zu können, muss der Bundesrat die Auskunftspflicht bedarfsgerecht ergänzen können.

Die Kosten der Erfüllung der Auskunftspflicht sind durch die Verpflichteten zu tragen.

Art. 64a

Der neue Artikel 64a bildet die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung und Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten sowie besonders schützenswerter Daten juristischer Personen durch die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die Bearbeitung und Bekanntgabe nicht besonders schützenswerter Personendaten und – falls in Ergänzung zu Art. 57r Abs. 1 RVOG notwendig – nicht besonders schützenswerter Daten juristischer Personen kann auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Im Rahmen von Vorbereitungsmaßnahmen ist in der Regel von aggregierten Daten ohne Bezug zu bestimmten oder bestimmbar natürlichen oder juristischen Personen auszugehen, so etwa für Empfehlungen auf Basis von Monitoring-Erkenntnissen. Bei wirtschaftlichen Interventionsmaßnahmen indes kann es notwendig werden, auch nicht aggregierte, sich auf bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Person beziehende schützenswerte Daten bekanntzugeben. So ist es beispielsweise denkbar, dass vorbehaltlich der technischen Machbarkeit im Zusammenhang mit Energiebewirtschaftungsmaßnahmen individualisierte Wärmevorschriften für Personen mit Behinderungen oder gesundheitlichen Einschränkungen zur Anwendung kommen. Oder dass im Falle von Export- resp. Importverboten zur Steuerung der inländischen Beschaffung Lagerbestände auf Ebene Einzelunternehmen bekannt gegeben werden. Denkbar ist aber auch, dass im Zusammenhang mit Massnahmen im Bereich Verarbeitung Fabrikationsgeheimnisse zugänglich gemacht werden müssen. Weil es kaum möglich ist, für alle denkbaren Massnahmen die Empfänger und die Daten, welche diesen bekannt gegeben werden müssen, im Voraus abstrakt zu umschreiben, wird deren Bezeichnung an den Bundesrat delegiert. Vor dem Erlass entsprechender Verordnungsbestimmungen werden keine besonders schützenswerten Daten bekanntgegeben. Es wird jeweils zu prüfen sein, ob der angestrebte Zweck auch mit Massnahmen, bei welchen eine Bekanntgabe besonders schützenswerten Daten nicht erforderlich ist, erreicht werden kann.

Änderung anderen Rechts

Wie den Ausführungen zu Artikel 49a LVG zu entnehmen ist, sollen künftig einzelne Widerhandlungen auf dem Weg der Ordnungsbussenverfahrens strafrechtlich verfolgt werden können. Dazu bedarf es einer Ergänzung des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016²¹ (OBG) im Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 7a.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug des revidierten LVG hat keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten zur Folge. Bereits das geltende Landesversorgungsgesetz lässt die Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen zu, es werden keine neuen Fördertatbestände geschaffen. Da sich die Risiken für die Versorgungssicherheit des Landes aber angesichts der internationalen Krisen und globalen Entwicklungen verschärfen, ist ein finanzieller Mehraufwand für den Bund nicht auszuschliessen. Dieser ist jedoch nicht primär eine Folge der neuen Gesetzesbestimmungen, sondern den stark veränderten wirtschaftlichen Konstellationen geschuldet.

²¹ SR 314.1

Nichtsdestotrotz sollen Finanzhilfen und vor allem Abgeltungen weiterhin nur in sehr spezifischen Fällen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit lebenswichtiger Versorgungssysteme und Infrastrukturen ausgerichtet werden. Dabei wird zur Entlastung des Bundes immer auch der Nutzen der von der finanziellen Unterstützung profitierenden Organisationen anzurechnen sein. Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung kommen ausserdem stets nur subsidiär zum Tragen. Mit dem Instrument der Verpflichtung zu Vorbereitungsmassnahmen wird der Zuständigkeitsbereich der WL im Vergleich zur heute geltenden Regelung nicht ausgeweitet.

Angesichts der Absicht, in Zukunft bereits frühzeitiger, d. h. bereits bei einer drohenden schweren Mangellage landesversorgungspolitisch intervenieren zu können, dürfte der finanzielle Vollzugsaufwand in der Summe jedoch generell geringer ausfallen als dies der Fall wäre, wenn der Bund erst später – bei höheren Kosten – eingreifen würde. Solch gezielte Massnahmen sollen die Wirtschaft in die Lage versetzen, ihre Versorgungsleistungen weiterhin erbringen zu können. Dies dürfte günstiger sein als nachträgliche, allenfalls viel aufwändigere Eingriffe. Entsprechende Abgeltungen würden gestützt auf spezifische Erlasse des Bundes erfolgen und müssten vorgängig den parlamentarischen Entscheidungsprozess durchlaufen (gegebenenfalls gemäss neuem Art. 151 Abs. 2^{bis} ParlG²²).

Personelle Auswirkungen

Die Vorlage führt nicht unmittelbar zu personellen Aufstockungen beim Bund.

5.2 Auswirkungen auf Kantone

Die Kantone werden wie bisher zur Mitarbeit und Durchführung von Massnahmen im Fall einer schweren Mangellage herangezogen und treffen die für den Vollzug der Aufgaben notwendigen Vorbereitungen. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Revision haben Kantone und Gemeinden keine neuen materiellen Pflichten oder Aufgaben zu erwarten. Hingegen haben sie im Vollzug des Gesetzes und insbesondere bei der Definition von Vorbereitungsmassnahmen sich landesversorgungspolitisch stärker einzubringen als bis anhin. Die WL wird entsprechende Kontaktgremien und -kanäle pro Sektor definieren, damit der Austausch zwischen Bund und Kantonen in Fragen der WL verstärkt werden kann. Verstärkt werden soll auch die strategische Abstimmung zwischen WL und den Kantonen. Wobei die WL zusätzlich zum bestehenden Netzwerk der kantonalen WL-Delegierten auch den Kontakt mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und den einzelnen Fachdirektorenkonferenzen vertiefen wird.

²² SR 171.10; AS 2023 483

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Frühere makroökonomischen Analysen zum LVG²³ haben argumentiert, dass die Sicherstellung der Landesversorgung mit vergleichsweise geringem Aufwand und wenigen nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen möglich ist. Durch unkomplizierte Regelungen und eine effiziente Organisation könnten zügige Entscheidungen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit getroffen werden, ohne den Steuerzahler finanziell stark zu belasten. Es wurde beispielsweise geschätzt, dass sich im Jahr 2018 die jährlichen Kosten für die Pflichtlagerhaltung pro Einwohner der Schweiz auf etwa 12 Franken beliefen.²⁴ Jedoch wurden in jüngster Zeit, insbesondere infolge der Schifffahrtskrise und der Covid-19-Pandemie, Mängel im bestehenden Regelwerk und in der Umsetzung identifiziert. Vor diesem Hintergrund kann eine Teilrevision des LVG aus volkswirtschaftlicher Sicht trotzdem als notwendig bewertet werden. Es ist weiter zu erwähnen, dass derzeit die OSZE eine Prüfung der schweizerischen WL durchführt und allfällige Einschätzungen der volkswirtschaftlichen Effizienz der schweizerischen WL zu berücksichtigen sein werden. Der entsprechende Bericht wird voraussichtlich im Frühjahr 2024 publiziert.

Gemäss den Ausführungen in Ziffer 6.1 sind durch die Gesetzesrevision geringe unmittelbare Mehrkosten für den Staat zu erwarten. Aus Sicht des einzelnen Steuerzahlers wird die Steuerbelastung der wirtschaftlichen Landesversorgung damit weiterhin relativ gering ausfallen. Weiter entstehen durch die Vorlage keine substanziell neuen volkswirtschaftliche Verzerrungen. Die Präzisierung des Begriffs der unmittelbaren Mangellage bewirkt keine Ausweitung der Zuständigkeiten der WL auf Einzelrisiken. Dadurch werden keine neuen Moral Hazards geschaffen. Die Anreize für die Privatwirtschaft zur eigenständigen Berücksichtigung von Versorgungsrisiken und das Umsetzen entsprechender Vorsorgemassnahmen bleiben entsprechend erhalten. Eine Schwächung der volkswirtschaftlichen Resilienz durch die zunehmend ungenügende Vorbereitung der privatwirtschaftlichen Akteure ist also in Folge der Teilrevision des LVG nicht zu erwarten. Auch ist anzunehmen, dass die Gesetzesrevision im Vergleich zur jetzigen Ausgestaltung zu keinen zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen führen wird. Der Grundsatz der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (Art. 5 Abs. 2 LVG) wird beibehalten und betrifft weiterhin jegliche aktiven Versorgungsmassnahmen.

Mit der Präzisierung des Begriffs «unmittelbar» sollte es in Zukunft möglich sein, rechtzeitig und mit vergleichsweise geringfügigen Eingriffen auf eine drohende Mangellage zu reagieren. Einerseits würde damit die wettbewerbsverzerrende Wirkung der WL-Intervention reduziert. Andererseits ist zu erwarten, dass die volkswirtschaftlichen Schäden allfälliger Mangellagen im Vergleich zum Status Quo eingedämmt würden. Das Resultat sind stabilere Wettbewerbsbedingungen und eine geringere volkswirtschaftliche Volatilität. Insbesondere würde die Sicherheit beim Zugang zu Produktionsressourcen und Vertriebsinfrastruktur erhöht. Dies erhöht tendenziell die Attraktivität

²³ Bundesrat (2020): Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit verringern, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 20.3268 Häberli-Koller vom 4. Mai 2020.

²⁴ Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (2019): Bericht zur Vorratshaltung 2019.

der Schweiz als Wirtschaftsstandort und fördert somit Investitionen, Innovation und Wachstum.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und Umwelt

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

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Revisionsvorlage stützt sich auf Artikel 102 BV, wonach der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellt für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Der Bund trifft vorsorgliche Massnahmen.

Eine wesentliche Änderung des LVG beschlägt die Frage des Handlungszeitpunktes der WL. Mit der vorliegenden Vorlage soll der Zeitpunkt der Intervention des Bundes zur Abwehr von Gefahren für die Landesversorgung konkretisiert werden. Nachdem der Zeitpunkt der Intervention bereits mit dem geltenden LVG vorverlegt werden sollte, soll mit der neuen Vorlage klargestellt werden, dass Massnahmen gegen schwere Mangellagen vorsorglich angeordnet werden können, das heisst, wenn eine schwere Mangellage sachlich oder zeitlich unmittelbar droht aber noch nicht eingetreten ist. Wichtig ist vorliegend die Ergänzung des Gesetzes mit dem Hinweis auf die sachliche Komponente der «Unmittelbarkeit» der Drohung. Schon aus dem Begriff der vorsorglichen Massnahme ergibt sich, dass sie bereits im Vorfeld einer schweren Mangellage ergriffen werden kann, also wenn eine solche unmittelbar bevorsteht. Die Systematik von Artikel 102 Absatz 1 BV bestätigt diese Auslegung: Im ersten Satz wird die Aufgabe des Bundes zur Sicherstellung der Landesversorgung auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen und auf bestimmte Bedrohungsfälle beschränkt; der zweite Satz ermächtigt und verpflichtet den Bund zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen, ohne vorauszusetzen, dass diese Bedrohungen bereits eingetreten sind. Vorsorgliche Massnahmen sollen vielmehr getroffen werden, um sich auf Bedrohungen vorzubereiten und um Schäden zu verhindern, die entstehen würden, wenn es zu einer schweren Mangellage kommt. Dies setzt voraus, dass eine Massnahme ausreichend früh ergriffen werden kann, selbst wenn noch keine zeitliche Dringlichkeit gegeben sein mag, hingegen eine Massnahme sachlich nötig ist, um sich auf eine Bedrohung vorzubereiten und Schäden zu verhindern.

Dabei ist selbstredend Artikel 5 Absatz 2 BV zu beachten. Demnach muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die Verhältnismäs-

sigkeit ist der zentrale Massstab und die wichtigste Schranke der Landesversorgungsgesetzgebung. Wie bereits in der Botschaft²⁵ zum geltenden LVG ausgeführt, ist auch für die Wahl des Zeitpunktes für Interventionen des Bundes im Falle von drohenden schweren Mangellagen der Grundsatz der Verhältnismässigkeit von zentraler Bedeutung. Je stärker die vorsorglichen wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, desto unmittelbarer muss die Gefahr einer schweren Mangellage, die zu grossen volkswirtschaftlichen Schäden führt, bevorstehen.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz wie namentlich dem Übereinkommen vom 18. November 1974 über ein internationales Energieprogramm²⁶ (IEP), das am 19. Januar 1976 in Kraft trat. Dieses Abkommen ist nicht direkt anwendbar (non self-executing), d. h. die Schweiz ist in der Art der Umsetzung ihrer Verpflichtungen frei. Zur Koordination und Umsetzung der Aufgaben gemäss IEP wurde eine Internationale Energie Agentur (IEA) mit Sitz in Paris gegründet. Die IEA ist eine Unterorganisation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

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

Die Schweiz muss bei der Anwendung des LVG zudem ihre handelsrechtlichen Verpflichtungen beachten, welche sie gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) und Freihandelspartnern, sowie in den bilateralen Verträgen mit der EU, eingegangen ist. Die Revisionsvorlage steht in Einklang mit den GATT/WTO-Regeln, bzw. stellt mit der geplanten Anpassung der Artikel 16 und 21 LVG die Kompatibilität mit jenen wieder sicher. Sie steht insbesondere in Einklang mit dem Abkommen vom 15. April 1994²⁷ zur Errichtung der Welthandelsorganisation, sowie auch mit den bestehenden Freihandelsabkommen (FHA) der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972²⁸, da die Interventionsmassnahmen gemäss Artikel 32 keine materiellen Änderungen erfahren. Bei der Ausgestaltung der Pflichtlagerhaltung ist weiter das Protokoll Nr. 5 (schweizerische Einfuhrregelung für bestimmte Erzeugnisse, die einer Pflichtlagerhaltung unterstellt sind) zum Abkommen vom 22. Juli 1972²⁹ zu berücksichtigen.

²⁵ Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes vom 3. September 2014, BBl 2014 7119.

²⁶ SR 0.730.1

²⁷ SR 0.632.20

²⁸ SR 0.632.401

²⁹ SR 0.632.401.5

Gestützt auf die bilateralen Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung aufgrund von Anlage 2 des Vertrags vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet³⁰ hat sich Liechtenstein verpflichtet, weitgehend schweizerisches Landesversorgungsrecht direkt anzuwenden. Gleiches gilt für die deutsche Enklave Büsingen am Hochrhein aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags vom 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet³¹. Darin hat sich die Schweiz gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Bewohnerinnen und Bewohner der Enklave Büsingen in einer Krise zu versorgen.

Die EU-Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung³² hat für die Schweiz als nicht Mitglied zwar keine rechtsverbindliche Wirkung. Dennoch ist der Inhalt dieser Verordnung für die Schweiz von versorgungspolitischem Interesse und dient als Orientierungshilfe zur Gestaltung der inländischen Massnahmen zur Sicherstellung des Landes mit Erdgas. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass ihre eigenständig zu treffenden Massnahmen möglichst kongruent zu den Massnahmen der europäischen Nachbarländer ausgestaltet sind und ein grenzüberschreitendes Zusammenarbeiten sowohl der Behörden als auch der Unternehmen der privaten Gaswirtschaft nicht unnötig behindert werden.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Diese Änderung untersteht als solche auch dem Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung berühren in mancherlei Hinsicht verfassungsmässige Rechte. Ebenso wird die Organisation der WL angepasst, weshalb die Wahl der Gesetzesform angezeigt ist.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden keine neue Subventionsbestimmungen geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite/Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen.

³⁰ SR 0.631.112.514

³¹ SR 0.631.112.136

³² Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010, ABl. L 280 vom 28.10.2017, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/1032, ABl. L 173 vom 30.6.2022, S. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1938>.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Gleichzeitig hat der Bund von seinen Kompetenzen einen schonenden Gebrauch zu machen und den Kantonen ausreichend Raum für die Aufgabenerfüllung zu überlassen.

Der Bund verfügt gestützt auf Artikel 102 Absatz 1 BV über eine umfassende, verpflichtende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Der Bund ist damit für die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zuständig, welche einer einheitlichen Regelung bedarf. Die Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft soll in Krisenzeiten möglichst gut und gleichberechtigt mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen versorgt werden. Dies setzt eine einheitliche Lösung voraus, um schwerwiegende Beeinträchtigungen der Chancengleichheit zu vermeiden. Ebenso soll dadurch gerade in einer Krise die bundesstaatliche Kohäsion gewährt werden. Ferner sind einheitliche Regeln und Standards auch geboten, da die für die Versorgung des Landes wichtigen Infrastrukturen landesweit gleich gut funktionieren müssen.

Auch die Anforderungen der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV) werden mit der Teilrevision eingehalten.

Von Massnahmen der WL profitieren grundsätzlich alle Gemeinden und Kantone gleichmässig, da die Aufrechterhaltung und Resilienz der Wirtschaft im Interesse aller Landesteile ist und der Nutzen der Massnahmen letztlich landesweit wirkt. Sollten beim Vollzug von Massnahmen der WL den Gemeinwesen entsprechende Kosten entstehen, so hat der Bund diese zu übernehmen.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Um die Versorgungsziele zu erreichen und lebenswichtige Versorgungsleistungen sicherzustellen, kann der Bund bereits nach dem heute geltenden LVG Finanzhilfen und Abgeltungen an Private leisten. Die Gewährung möglicher Finanzhilfen und Abgeltungen richtet sich nach dem Subventionsgesetz. Finanzhilfen sollen weiterhin die Ausnahme bleiben und nur subsidiär als Förderinstrument zur Anwendung kommen. Der Bund soll nur dort finanziell unterstützen, wo seitens der Wirtschaft Eigenleistungen erbracht werden, die auch wirklich im allgemeinen Landesversorgungsinteresse stehen, die Versorgungssicherheit insgesamt erhöhen und die ohne Finanzhilfen ausbleiben würden.

Die Finanzhilfen können Private zu bestimmten eigenen Leistungen oder Massnahmen anhalten, um das Ziel der Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung zu erreichen - sowohl in der Vorbereitung zur Vermeidung als auch während einer schweren Mangellage (siehe dazu bereits geltende Art. 20, 35 und 36 LVG). Im Vordergrund stehen aber weiterhin andere Fördermassnahmen wie etwa Aufrufe oder Empfehlungen.

Zudem sind Garantien den Direktzahlungen weiterhin, wenn immer möglich vorzuziehen. Bei einer schweren Mangellage kann es darum gehen, mit einer Finanzhilfe sicherzustellen, dass eine unverzichtbare Leistung weiterhin erbracht wird, wenn diese Leistung ansonsten aufgrund der Mangellage ausbleiben und die Versorgungsaufgabe seitens der Wirtschaft offensichtlich nicht mehr hinreichend oder nur zu massiv erhöhten, für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht mehr erschwinglichen Endpreisen erfüllt würde.

Das LVG geht vom Grundsatz aus, dass die Kosten der Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung durch die die betroffenen Unternehmen getragen und im Sinne einer «Versicherungsprämie» über den Preis eines Produkts oder einer Dienstleistung auf die Verbraucher überwält werden. Die Kostendeckung erfolgt grundsätzlich privat, d. h. durch die Belastung des Güterkonsums und der Dienstleistungen. Die Kostentragung soll damit möglichst verursachergerecht erfolgen. Allerdings liegt es auch im öffentlichen Interesse, dass versorgungspolitische Massnahmen in einer schweren Mangellage oder in ihrem Vorfeld unverzüglich und wirksam umgesetzt werden. Der Bund erhält mit der Leistung von Abgeltungen in der Regel eine stärkere Einflussmöglichkeit auf die konkrete Ausgestaltung einer Massnahme. Die Abgeltung wird direkt von einer bestimmten Leistung abhängig gemacht. Eine Kostenübernahme durch den Bund kommt, wie heute dann in Frage, wenn die Voraussetzungen von Artikel 38 Absatz 1 LVG erfüllt sind. Danach muss die Versorgungssituation oder die Vermeidung einer Mangellage eine rasche Umsetzung der Massnahme verlangen. Das Erfordernis einer raschen und flexiblen Umsetzung ist ausnahmsweise auch für gewisse verpflichtende Massnahmen in der Vorbereitung denkbar, wenn die Sicherstellung lebenswichtiger Versorgungsleistungen gefährdet ist. Eine Abgeltung lässt sich zudem eher rechtfertigen, wenn nur einzelne Betriebe von der Verpflichtung betroffen sind und die Massnahme deshalb nicht wettbewerbsneutral ausgestaltet werden kann. Kostendeckende Abgeltungen können zudem ausgerichtet werden, wenn einer Organisation der Wirtschaft im Rahmen von Artikel 60 LVG eine hoheitliche Aufgabe übertragen wird.

Wie im bereits geltenden Recht muss im Einzelfall definiert werden, welche Leistungen unterstützt oder abgegolten werden. Dazu sind Vorbereitungs- bzw. Ausführungserlasse zu konkreten, gestützt auf das LVG getroffenen Massnahmen nötig. Notwendigkeit und Prioritäten in Bezug auf die Unterstützung einzelner Leistungen sind unterschiedlich zu definieren. Die Kompetenz hierzu wird dem Bundesrat übertragen. Dabei hat er auch zu beachten, dass die Gewährung von Abgeltungen zusätzlich an die Voraussetzung geknüpft ist, dass die finanzielle Belastung für das betroffene Unternehmen einen unzumutbaren gewichtigen Nachteil darstellt, beispielsweise weil es nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, um die geforderten Vorkehrungen treffen zu können. Die Zumutbarkeit lässt sich nur anhand der individuellen Situation beurteilen. Wie bei der Gewährung von Finanzhilfen sind auch hier die Eigeninteressen des Verpflichteten an der Massnahme bzw. an ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Kann daraus ein Vorteil gezogen werden, indem die Produktions-, Verarbeitungs- oder Lieferfähigkeit erhöht wird, so ist der Vorteil gegenüber den finanziellen Lasten abzuwägen.

6.7 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 an den bereits nach geltendem LVG bestehenden Delegationsnormen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Der Bundesrat hat zur Behebung schwerer Mangellagen Vorschriften für bestimmte lebenswichtige Güter und Dienstleistungen zu erlassen. Sowohl Vorbereitungs- wie auch wirtschaftliche Interventionsmassnahmen können einen grossen Adressatenkreis und eine Vielzahl von Sachverhalten betreffen und zudem erheblich in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen. Sie sind deshalb grundsätzlich wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV. Auf der anderen 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. Die Behörden benötigen deshalb Gestaltungsspielräume, insbesondere in Bezug auf Wahl und Einsatz der erforderlichen Mittel.

Neu hat die WL bei Erlass von Interventionsmassnahmen hingegen Artikel 151 Absatz 2^{bis} ParlG³³ zu beachten. Demnach konsultiert der Bundesrat die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Verordnungen und Verordnungsänderungen, die er gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise erlässt. Enthält der Entwurf als «vertraulich» oder «geheim» klassifizierte Informationen, so informiert er stattdessen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation.

Neu hat der Bundesrat nach Artikel 64a Absatz 3 die Empfänger der besonders schützenswerten Personendaten, besonders schützenswerten Daten juristischer Personen sowie die Daten, welche diesen konkret bekannt gegeben werden können, zu bezeichnen. Es wäre kaum praktikabel, die möglichen Empfänger und bekanntzugebenden Daten für alle denkbaren schweren Mangellagen und Interventionsmassnahmen, im Voraus abstrakt zu umschreiben.

Neu erhält der Bundesrat mit Artikel 57 Absatz 3^{bis} die Kompetenz, das WBF zu ermächtigen, von ihm gestützt auf Artikel 32 erlassene Vorschriften anzupassen. In gewissen schweren Mangellagen müssen gewisse Interventionsmassnahmen jeweils so schnell der sich verändernden Versorgungslage angepasst werden können, dass die Zeit nicht für einen Bundesratsbeschluss ausreicht, was eine Subdelegation erforderlich macht. Die Möglichkeit einer Subdelegation ist ausschliesslich auf solche Fälle beschränkt.

Schliesslich wird eine heute bestehende Kompetenz des WBF für die Festlegung von Umfang und Qualität der Güter der Vorratshaltung auf den Bundesart «zurückübertragen», wobei der Bundesrat die Möglichkeit erhält, die Kompetenz zur Festlegung der Qualität dem WBF zu übertragen.

³³ SR 171.10; AS 2023 483

6.8 Datenschutz

Der Bundesrat muss sich von Fall zu Fall – oder während einer wirtschaftlichen Intervention auch laufend – die notwendigen Informationen beschaffen können, damit er die Massnahmen der wirtschaftliche Landesversorgung jederzeit der Entwicklung anpassen kann. Gemäss geltendem Landesversorgungsgesetz beobachtet der Bund dazu die Versorgungslage und ist berechtigt, die erforderlichen statistischen Erhebungen anzuordnen. Artikel 64 LVG legt zudem eine Auskunftspflicht fest, wonach jede Person den zuständigen Organen der wirtschaftlichen Landesversorgung sämtliche für den Vollzug des Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen muss.

Bei den durch die WL zu bearbeitenden Daten handelt es sich überwiegend um Daten juristischer Personen. Das totalrevidierte Datenschutzgesetz vom 25. September 2020³⁴ (DSG) ist auf die Bearbeitung von Daten juristischer Personen nicht länger anwendbar. Diese wird neu in den Artikeln 57r ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁵ (RVOG) geregelt. Im Rahmen der Vorbereitungs- oder der Bewirtschaftungsmassnahmen kann es notwendig sein, dass die WL besonders schützenswerte Daten bearbeiten und bekanntgeben muss. Dabei kann es sich um besonders schützenswerte Daten juristischer Personen nach RVOG (Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse), wie auch um besonders schützenswerte Personendaten (Daten über die Gesundheit) handeln, die vom DSG erfasst werden. Mit dem neuen Artikel 64a werden die dafür notwendigen formell-gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

In einer Krisensituation kann es zudem sein, dass eine Massnahme beschlossen werden muss, die aus zeitlichen Gründen insbesondere keine Datenschutzfolgeabschätzung zulassen. Diese Ausnahme ist vom Bundesrat indes im Bedarfsfall gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 oder 4 LVG und Anhang 1 LVG zu beschliessen.

³⁴ SR 235.1