

An den Landrat

---

Glarus, 18. Oktober 2011

## **Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Gegenstand der wirtschaftlichen Landesversorgung**

Bei Versorgungsengpässen infolge schwerer Marktstörungen oder bei machtpolitischen oder kriegerischen Bedrohungen stellt der Staat die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen (Transporte, Ernährung, Energie, Heilmittel usw.) sicher. Diese Aufgabe wird als wirtschaftliche Landesversorgung bezeichnet. Der Staat beschränkt sich dabei auf lenkende Massnahmen. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend greift er erst dann ins Marktgeschehen ein, wenn in einer Not- oder Krisensituation die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft überfordert sind. Durch gezielte Eingriffe schafft die wirtschaftliche Landesversorgung die Rahmenbedingungen, die es der Wirtschaft erlauben, eine möglichst ausgewogene Versorgung auf reduziertem Niveau zu gewährleisten, sodass keine grösseren wirtschaftlichen Ungleichgewichte und sozialen Spannungen entstehen.

### **2. Zuständigkeit Bund und Kanton**

Die Zuständigkeit für die wirtschaftliche Landesversorgung liegt beim Bund (Art. 102 Bundesverfassung). Dieser hat hierzu 1982 das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) mit drei Ausführungsverordnungen erlassen. Darin wird das Recht der wirtschaftlichen Landesversorgung abschliessend geregelt. Den Kantonen kommen lediglich Vollzugsaufgaben zu. Sie haben die Vorschriften für den Vollzug der ihnen übertragenen Pflichten zu erlassen und die erforderlichen Organe zu bestellen (Art. 54 LVG). Sie werden dort zur Mitarbeit herangezogen, wo der Einzelne von einer Konsumbeschränkung unmittelbar betroffen ist, und sie zusammen mit den Gemeinden eine zuverlässige Übersicht über die bezugsberechtigten Personen haben. Hauptbereiche des kantonalen Vollzugs sind Lebensmittel-, Heizöl- und Treibstoffrationierungen. Die Kantone haben bereits zu Gunsten der ständigen Bereitschaft Vorbereitungen zu treffen, um im Ernstfall die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Das Bundesrecht unterscheidet zwischen ständiger Bereitschaft (Art. 4 bis 22 LVG), zu welcher Vorratshaltung, Pflichtlagerhaltung, Nutzung einheimischer Ressourcen sowie Transporte und andere Dienstleistungen

gehören, und Massnahmen bei zunehmender Bedrohung (Art. 23ff. LVG). Hinzu kommen Massnahmen gegen schwere Mangellagen infolge von Marktstörungen (Art. 26 bis 30 LVG).

### **3. Organisation**

Die Gesamtleitung der wirtschaftlichen Landesversorgung liegt in den Händen des Delegierten des Bundesrates für wirtschaftliche Landesversorgung, der ein Vertreter der Privatwirtschaft sein muss (Art. 3 Verordnung über die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung, Organisationsverordnung). Er übt die Tätigkeit im Nebenamt aus. Der Delegierte leitet das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und koordiniert die Milizorganisation mit all ihren Bereichen: Grundversorgung mit Ernährung, Energie, Heilmittel; Infrastruktur mit Transport, Industrie, Arbeit; Informations- und Kommunikationstechnologie (Art. 4 Organisationsverordnung). Alles ist nach dem Milizsystem organisiert. Die Kaderleute stammen aus der Wirtschaft und der Verwaltung. Sie haben für ihre Fachbereiche Konzepte und Massnahmen zur Bewältigung einer Versorgungskrise auszuarbeiten und vorzubereiten, die durch ständige, in das Bundesamt eingegliederte Geschäftsstellen koordiniert werden (Art. 5 Organisationsverordnung). Das Bundesamt stellt Koordination und strategische Planung sicher. Es ist dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement unterstellt und befasst sich mit Rechtsfragen, Pflichtlagerhaltung, Information, Ausbildung, Grundlagenbeschaffung und Analysen (Art. 9 Organisationsverordnung). Im Kanton besteht für die ihm zufallenden Aufgaben die kantonale Zentralstelle für wirtschaftliche Landesversorgung. Sie ist dem Volkswirtschaftsdepartement angesiedelt und befasst sich mit den Vorbereitungsarbeiten und Vollzugsmassnahmen im Hinblick auf eine Rationierung von Gütern in den Bereichen Lebensmittel, Treibstoffe und Heizöl. Die Aufgaben nehmen Angestellte der kantonalen Verwaltung wahr. Der Zentralstelle steht derzeit der Leiter der Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit vor. Auf Gemeindeebene waren bisher Stellen für wirtschaftliche Landesversorgung vorgesehen, die ihrerseits die Vorbereitungsarbeiten und Vollzugsmassnahmen auf Gemeinde-Ebene besorgten. Die Umsetzung erfolgte in den alten Gemeinden nur teilweise; in den neuen sind Stellen und Zuständigkeiten noch nicht definitiv bestimmt. Die Festlegung wird nach Verabschiedung dieser Vorlage erfolgen.

### **4. Handlungsbedarf**

Die wirtschaftliche Landesversorgung ist im Gesetz über die vorsorglichen Massnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen geregelt (Notrechtsgesetz, GS V H/2). Die Vorschriften sind allerdings rudimentär. Die unterschiedlichen Aufgaben von Landesversorgung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen lassen sich im Notrechtsgesetz kaum voneinander abgrenzen. Es fehlen Bestimmungen, welche die wesentlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen. In der Ausführungsverordnung zum Notrechtsgesetz (Verordnung über die Notorganisation im Kanton Glarus, Notrechtsverordnung, GS V H/3) ist die wirtschaftliche Landesversorgung dem kantonalen Führungsstab zugewiesen (Art. 1), der diese Aufgabe jedoch nie wahrgenommen hat. Für die wirtschaftliche Landesversorgung wurde stattdessen die Zentralstelle geschaffen. Inwiefern es sich dabei um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, lässt sich nicht sagen. Sicher ist diese Kompetenz des kantonalen Führungsstabes verfehlt. Der Führungsstab bildet das wesentliche Element der Notorganisation bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen. Er setzt sich aus anderen Personen zusammen als die Zentralstelle und tritt auch unter anderen Voraussetzungen zusammen.

Der Bund verpflichtet die Kantone, die erforderlichen Organe zu bestellen und die für den Vollzug der Aufgaben notwendigen Vorschriften zu erlassen. Es sind somit Bestimmungen über die Organisation zu schaffen, die Zuständigkeiten festzulegen, das Verfahren für einen schnellen Rechtsschutz zu regeln und die Rolle der Gemeinden zu definieren. Es handelt sich um Regelungsbereiche, die in ihren Grundzügen in einem formellen Gesetz zu veran-

kern sind (Art. 69 Abs. 1 KV). Die derzeitige Regelung ist ungenügend. Die sich stellenden Aufgaben bei der Bewältigung von Katastrophen sowie Notlagen und bei der wirtschaftlichen Landesversorgung sind nicht deckungsgleich. Beide Bereiche erfordern eigene Organisationsstrukturen und weisen unterschiedliche Zuständigkeiten und Verfahren auf. Wie beim Bund soll das kantonale Recht zur wirtschaftlichen Landesversorgung in einem von der Bewältigung von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen getrennten Erlass geregelt werden. Im zu schaffenden kantonalen Landesversorgungsgesetz sind Eckpunkte vorzugeben: Grundauftrag, Organisationsstruktur, Kompetenzen, Bereitstellung der Mittel, Kosten, Rechtsschutz.

## **5. Finanzielle Auswirkungen**

Es sind keine erwähnenswerten zusätzlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Es werden die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeiten geschaffen, die bereits gemäss der vom Bund definierten Konzeption der Landesversorgung ausgeführt werden. Zusätzliches Personal wird nicht benötigt.

## **6. Vernehmlassung**

Mitte August 2011 ging der Entwurf für das Landesversorgungsgesetz in die Vernehmlassung. Zur Stellungnahme bis zum 23. September eingeladen wurden die Departemente, die Staatskanzlei, die Verwaltungskommission der Gerichte, sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien sowie die Gemeinden. Der Entwurf stiess auf Akzeptanz. Die politischen Parteien verzichteten, soweit sie an der Vernehmlassung teilnahmen, auf eine Stellungnahme. Hingegen äusserten sich alle drei Gemeinden. Nachfolgend werden nur die wesentlichsten in den Stellungnahmen vorgebrachten Punkte aufgezeigt. Nicht aufgegriffen werden die Stellungnahmen zum ebenfalls in die Vernehmlassung einbezogenen Verordnungsentwurf zum Landesversorgungsgesetz. Sie werden in der definitiven Ausarbeitung nach der Verabschiedung des Landesversorgungsgesetzes berücksichtigt.

Hinsichtlich der Kosten (Art. 5) brachte die Gemeinde Glarus vor, die Bestimmung sei enger zu fassen und für die Gemeinden auf die Übernahme der personellen und infrastrukturellen Kosten zu beschränken. Die Gemeinde Glarus Süd vertrat die Meinung, den Gemeinden seien gar keine Kosten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Landesversorgung aufzuerlegen. Glarus Nord erklärte sich mit der Vernehmlassungsvorlage einverstanden. Das Konzept sieht die Landesversorgung als kantonale Aufgabe. Entsprechend wird nur eine vom Kanton geführte Zentralstelle geschaffen; auf die Pflicht zur Bildung von Zentralstellen in den Gemeinden wird im Gegensatz zu anderen Kantonen verzichtet. Die Gemeinden sollen aber zur Unterstützung beigezogen werden können. Die Kosten aufzuteilen ist dennoch gerechtfertigt. Insbesondere weil der Kanton die Aufgaben zu wesentlichen Teilen übernimmt, während die Gemeinden nur diejenigen Kosten tragen, die bei ihnen entstehen. An der bisherigen Regelung wird daher festgehalten. Im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz erfolgte gemäss Stellungnahme der Verwaltungskommission der Gerichte eine Umstellung der Absätze 3 und 4 von Artikel 7. Dadurch wird verdeutlicht, dass im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung in allen Fällen das Departement letzte kantonale Instanz ist. Die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ist nämlich ausgeschlossen, wenn ein Bundesgesetz ein unmittelbares Beschwerderecht an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht (Art. 106 Verwaltungsrechtspflegegesetz, GS III G/1). Dies ist bei allen Verfügungen der Fall, die gestützt auf das Landesversorgungsgesetz ergehen (Art. 38 Abs. 2 LVG). Das Departement bildet somit in sämtlichen Angelegenheiten letzte kantonale Beschwerdeinstanz.

## 7. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

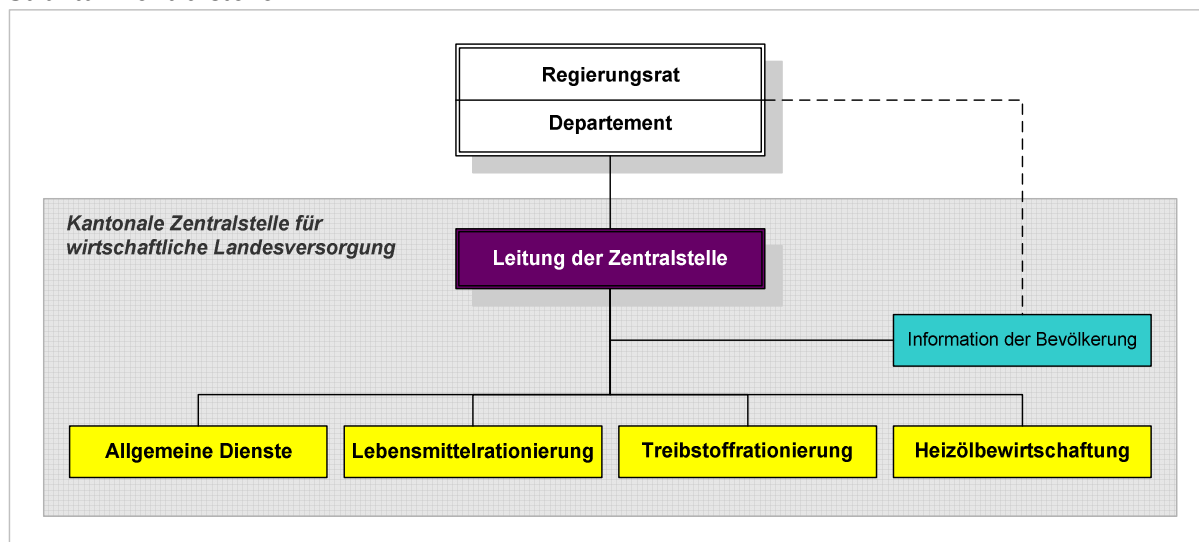
### Artikel 1, Gegenstand

In der wirtschaftlichen Landesversorgung kommen den Kantonen lediglich Vollzugsaufgaben zu. Sie haben hierfür die organisatorischen Massnahmen zu treffen und die Zuständigkeiten festzulegen. Die Bewältigung von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen wird in einem separaten Erlass, dem Gesetz über den Bevölkerungsschutz, geregelt.

### Artikel 2, Kanton

Wie bisher soll die Zentralstelle die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung vollziehen und koordinieren. Die Festlegung der Organisation in ihren Einzelheiten erfolgt auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat. Derzeit ist die Zentralstelle dem Departement Volkswirtschaft und Inneres administrativ zugewiesen. Sie gliedert sich in die Bereiche Allgemeine Dienste (Sekretariat, Recht, Inspektorat), Heizölbewirtschaftung, Treibstoffrationierung und Lebensmittelbewirtschaftung. Die Bereiche werden von zwei verschiedenen Departementen betreut, Leitung und Allgemeine Dienste durch das Volkswirtschaftsdepartement, die Heizöl-, Treibstoff- und Lebensmittelbewirtschaftung durch das Sicherheitsdepartement. An dieser Organisation soll im Grundsatz festgehalten werden. Da es sich um eine rein organisatorische Frage handelt, die in die Kompetenz des Regierungsrates fällt, wird in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz endgültig entschieden. Eine eigene Stelle für wirtschaftliche Landesversorgung soll jedoch nicht geschaffen werden; die Aufgabenerfüllung erfolgt weiterhin neben bzw. mit den Anstellungsverhältnissen.

### Struktur Zentralstelle



### Artikel 3, Gemeinden

Die wirtschaftliche Landesversorgung soll Kantonsaufgabe sein. Eigene Gemeindestellen für die wirtschaftliche Landesversorgung werden als nicht notwendig erachtet. Die Gemeinden sollen situativ, wenn erforderlich, unterstützend beigezogen werden können. Denkbar ist dies bezüglich Datenaustausch, Bereitstellung Infrastruktur sowie Abgabe von Bezugskarten. Grundsätzlich sollen den Gemeinden in den Versorgungskonzepten jedoch keine wesentlichen Aufgaben mehr zukommen. Für den Fall nicht absehbarer Versorgungsengpässe mit Gütern und Dienstleistungen können sie zur Betreibung separater Versorgungsstellen verpflichtet werden.

### Artikel 4, Aufgaben

Die Hauptaufgaben werden im Gesetz verankert bzw. genannt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Sie bezieht sich auf die wichtigsten Bereiche. Allfälligen Entwicklungen wird so Rechnung getragen. Zur Sicherung eines einheitlichen Vollzugs kommen der Zentralstelle Weisungsbefugnisse zu.

### *Artikel 5, Kosten*

Die Kosten trägt der Kanton. Die Gemeinden übernehmen die Kosten, die durch ihre Unterstützungsaufgaben anfallen (Infrastrukturkosten usw.).

### *Artikel 6, Mittel der Zentralstelle*

Die Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung soll wie bisher das Verwaltungspersonal erfüllen. Der derzeitige Aufwand beträgt einige wenige Tage im Jahr. Es wird gesetzlich verankert, dass das Verwaltungspersonal zur Mitarbeit beigezogen werden kann. Dies beinhaltet die Mitwirkung von Personal aus unterschiedlichen Departementen, was bereits der Fall ist. Die Zentralstelle muss die zum Massnahmenvollzug erforderlichen zusätzlichen Mittel personeller, finanzieller oder infrastruktureller Natur zur Verfügung haben. Der Regierungsrat erhält daher die Kompetenz auf die Situation bezogene zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn die Mittel aus der Verwaltung bei zunehmender Bedrohung oder Mangellagen nicht ausreichen.

### *Artikel 7, Rechtsschutz*

Für Entscheide im Zusammenhang mit Massnahmen bei zunehmender Bedrohung wird das Rechtsmittelverfahren abgekürzt und gestrafft (Einsprache mit Weiterzug an das zuständige Departement innert fünf bzw. zehn Tagen bei Entzug der aufschiebenden Wirkung). Die Verfügungen werden vor allem die individuellen Zuteilungen der Güter (Heizöl, Treibstoff) an die Berechtigten betreffen, also um eine Vielzahl von in kurzer Zeit zu treffenden Entscheiden. Das Einspracheverfahren erlaubt richtigerweise, Verfügungen schnell zu erlassen und im Einzelfall auftretende Sachverhalts- und Rechtsfragen im anschliessenden Einspracheverfahren definitiv vorzunehmen. Kanzleiversehen und Rechnungsfehler können ebenfalls rasch und effizient berichtigt werden. Da der Bund für den Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung einen kurzen Instanzenzug mit kurzen Rechtsmittelfristen empfiehlt, wurde geprüft, die Einspracheentscheide direkt beim Bundesverwaltungsgericht anfechten zu lassen. Diese Variante wurde verworfen. Die Aufsicht durch das zuständige Departement und die Steuerung der Praxis wird erleichtert, wenn das Departement als Beschwerdeinstanz fungiert. Die Beschwerden können Hinweise auf heikle Fragen des Vollzuges geben. Bei innerkantonaler Beschwerdebefugnis besteht auch die zusätzliche Legitimierung der Entscheide durch eine Verwaltungsbehörde, die durch ein vom Volk gewähltes Behördenmitglied geführt wird und das die Beschwerdeentscheide unterzeichnet. Die rasche Umsetzung der Entscheide bei Einschaltung einer kantonalen Beschwerdemöglichkeit lässt sich gewährleisten, indem den Beschwerden, wie den Einsprachen, grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entzogen wird. Im Weiteren ist es vorstellbar, dass die Gemeinden bezüglich ihrer Unterstützungspflichten oder eventuell bei Führung eigener Gemeindestellen selber Entscheide treffen, z.B. Realakte. Bei einem direkten Instanzenzug an das Verwaltungsgericht käme zwischen der verfügenden bzw. die Einsprache behandelnden Gemeindestelle und dem Bundesverwaltungsgericht keine Rechtsmittelinstanz auf Stufe Kanton zum Zuge. Dies erwiese sich als nicht sachgerecht, zumal der Kanton die Aufsicht über die Gemeinden inne hat. Der Beschwerdeentscheid des Departements kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 38 Abs. 2 LVG). Anders als beim Bundesgericht ist dort keine richterliche Vorinstanz auf kantonaler Stufe vorgeschrieben und im Verwaltungsrechtspflegegesetz grundsätzlich auch nicht vorgesehen (Art. 106 VRG). Für die übrigen Entscheide gilt das ordentliche Rechtsschutzverfahren des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

### *Artikel 8, Vollzug; Artikel 9, Aufhebung bisherigen Rechts; Artikel 10, Inkrafttreten*

Der Regierungsrat hat die Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Darin sollen Aufsicht, Organisation und Wahl näher geregelt werden. Die widersprechenden Bestimmungen des Notrechtsgesetzes und der Notrechtsverordnung hebt das vorliegende Gesetz auf. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt der Regierungsrat.

## 8. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Gesetzesvorlage der Landsgemeinde zur Zustimmung vorzulegen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Gesetzesentwurf  
Synoptische Darstellung