

# WELTINFO



## Strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
**Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL**

# Einordnung

*Der Bericht zur strategischen Ausrichtung ist Teil des vierjährigen Planungsprozesses der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL). Der Strategieprozess beginnt im ersten Jahr mit einer Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalyse (erstmalig erstellt 2009/2010, aktualisiert 2013) als Basis für die im zweiten Jahr folgende Überprüfung der strategischen Ausrichtung der WL (2014). Darauf basierend werden im dritten Jahr die Massnahmen und Instrumente auf ihre Zweckmässigkeit, Umsetzbarkeit und Praxistauglichkeit untersucht («Bericht zu den Massnahmen» sowie «Bericht zur Vorratshaltung» letztmals 2011; Aktualisierung geplant für 2015), bevor der Planungsprozess im vierten Jahr mit dem Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung abgeschlossen wird (erstmalig erstellt 2012; geplant für 2016).*

*Im Jahr 2003 wurde für die WL erstmalig ein umfassendes Strategiepapier erstellt, welches vom Bundesrat zur Kenntnis genommen wurde. Der Fokus richtete sich auf die Bewältigung von kurz- und mittelfristigen Versorgungsengpässen bei lebenswichtigen Gütern von 6 bis 18 Monaten Dauer. Für diese Phase war die Vollversorgung des Marktes durch die Lenkung des Angebots als vorrangiges Ziel festgelegt, während die Nachfragelenkung grundsätzlich nicht im Vordergrund stand. Auch die Sicherstellung lebenswichtiger Dienstleistungen in den*

*Bereichen Transporte, ICT-Infrastruktur und Industrie wurde im Strategiepapier 2003 angesprochen. Das Dokument wurde 2007 im Auftrag der Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung überprüft und der Vorsteherin des damaligen EVD ohne Änderungen zur Verlängerung empfohlen. Die Chefin EVD gab diesem Antrag statt.*

*Aufgrund der veränderten ökonomischen und geopolitischen Rahmenbedingungen gilt es nun zehn Jahre nach der Erstellung dieses ersten Strategiepapiers, die strategische Ausrichtung der WL vertieft zu überprüfen und – wo nötig – anzupassen, damit der im Landesversorgungsgesetz festgeschriebene Auftrag weiterhin den aktuellen Erfordernissen entsprechend erfüllt werden kann. Der vorliegende Bericht trägt diesen Entwicklungen Rechnung. Er definiert strategische Vorgaben nicht nur für die Interventionsphase im Falle eines Versorgungsengpasses, sondern bereits für Zeiten der Normalversorgung, in denen es um die vorsorgliche Erhöhung der Widerstandsfähigkeit durch die Wirtschaft selbst geht. Dabei stützt er sich auf die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen ab, berücksichtigt aber auch die während der laufenden Revision des Landesversorgungsgesetzes gewonnenen Erkenntnisse, ohne den Entscheiden des Gesetzgebers vorzugreifen.*

# Strategische Leitsätze

Ausgehend vom gesetzlichen Auftrag, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren landesweiten Versorgungsengpässen sicherzustellen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, werden für die WL folgende strategische Leitsätze definiert:

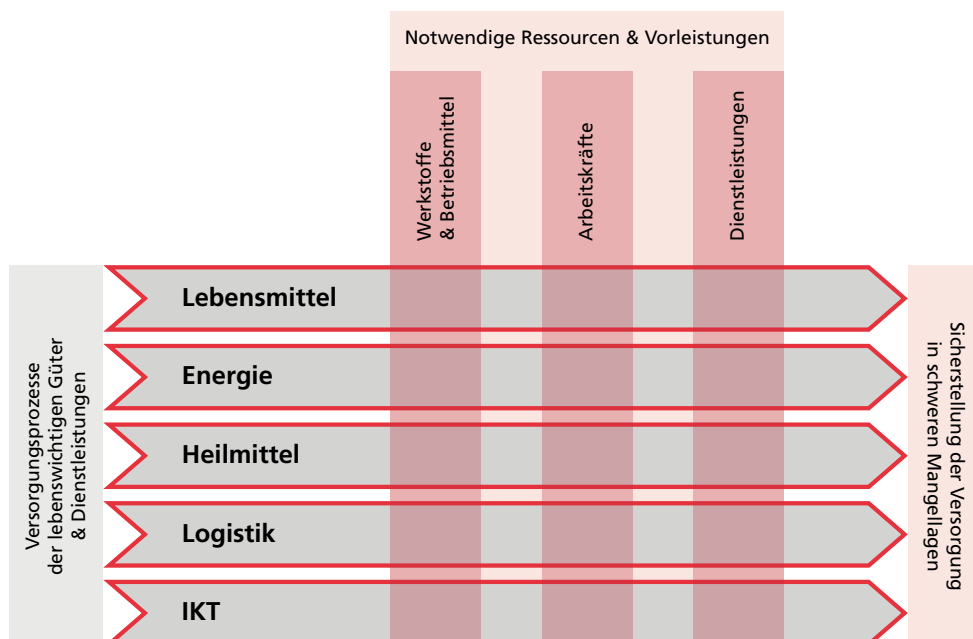
1. Die WL konzentriert sich auf die Sicherstellung folgender Versorgungsprozesse: Lebensmittel inkl. Trinkwasser, Energie, Heilmittel, Logistik und IKT.
2. Die WL stärkt in der Vorsorgephase die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse, um staatliche Eingriffe so lange wie möglich zu vermeiden, und bereitet Unterstützungsmassnahmen respektive hoheitliche Massnahmen im Hinblick auf die Interventionsphase vor.
3. Die WL verfolgt abhängig vom Schweregrad des Versorgungsengpasses folgende Ziele:
  - Versorgung durch Überbrückung von Teilausfällen;
  - Versorgung mit Einschränkungen;
  - Bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit WL-relevanten Gütern und Dienstleistungen auf reduziertem Niveau.
4. Die WL orientiert ihre Planung an einer Bedarfsdeckung mit lebenswichtigen Gütern von mindestens 6 Monaten. Kann eine Versorgung ohne Einschränkungen für mehr als 3 Monate nicht sichergestellt werden, gelangen zur Reduktion der Nachfrage flankierenden Massnahmen zum Einsatz. Ist die Sicherstellung der Bedarfsdeckung bei Andauern eines schweren Versorgungsengpasses nicht mehr möglich, wird eine geordnete Versorgung der Bevölkerung auf reduziertem Niveau angestrebt.
5. Die WL trifft sowohl in der Vorsorge- als auch in der Interventionsphase Massnahmen zur bestmöglichen Aufrechterhaltung der Versorgung mit Logistik- und IKT-Dienstleistungen.
6. Die WL nutzt internationale Kontakte, welche zur Versorgungssicherung in der Interventionsphase beitragen (insbesondere im Rahmen der Internationalen Energie-Agentur [IEA]).
7. Die Tätigkeit der WL ist der Wirtschaft und Bevölkerung bekannt und wird als Beitrag des Bundes zur Stärkung der Versorgungssicherheit der Schweiz positiv wahrgenommen.

# Versorgungsmodell

Die WL hat den gesetzlichen Auftrag, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Versorgungsengpässen, welche die Wirtschaft nicht mehr selber bewältigen kann, sicherzustellen. Um diese Versorgung gewährleisten zu können, ist die Verfügbarkeit bestimmter Ressourcen wie Werkstoffe oder Arbeitskräfte unabdingbar. Zudem kann eine ausreichende Güterversorgung nur dann sichergestellt werden, wenn für den Produktions- und Versorgungsprozess der Wirtschaft auch essenzielle Vorleistungen bzw. Dienstleistungen wie Stromversorgung, Information und Telekommunikation sowie Logistik zur Verfügung stehen. Die Verknüpfung zwischen den Versorgungsprozessen einerseits und den Ressourcen und Vorleistungen andererseits wird im folgenden Schema abgebildet.

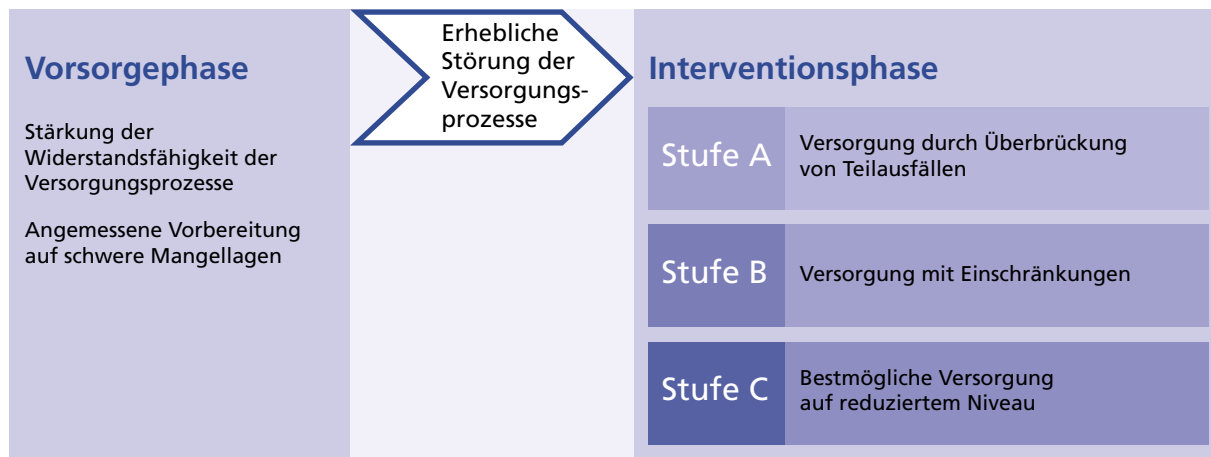
**Ressourcen & Vorleistungen:** Um die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen mittels den genannten Prozessen sicherzustellen, sind Ressourcen und Vorleistungen (rote vertikale Balken im Modell) notwendig. Die Schnittstellen zwischen den horizontalen Pfeilen und vertikalen Balken widerspiegeln die Abhängigkeit der verschiedenen Versorgungsprozesse von diesen Ressourcen und Vorleistungen. Ressourcen und Vorleistungen können wie folgt kategorisiert werden: «Werkstoffe & Betriebsmittel» (Rohstoffe, Energieträger, Halb- und Fertigfabrikate), «Arbeitskräfte» und «Dienstleistungen» (Logistik, IKT, Energieverteilung).

**Versorgungsprozesse:** Die WL konzentriert sich auf fünf Prozesse (graue horizontale Pfeile im Modell) zur Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auf den Gebieten Lebensmittel, Energie, Heilmittel, Logistik und IKT. Sind diese sichergestellt, so ist die Versorgung des Landes mit den entsprechenden Gütern und Dienstleistungen gewährleistet.



# Strategische Versorgungsziele

Zur Erfüllung ihres Auftrags verfolgt die WL für jeden Versorgungsprozess spezifische Ziele, sowohl in der Vorsorgephase als auch für die Stufen A–C in der Interventionsphase:



**Vorsorgephase:** Das generelle Ziel der WL ist die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Die WL unterstützt Unternehmen und Branchen bei der Verbesserung der Vorbereitungen und fördert den Informationsaustausch. In der Vorsorgephase bereitet die WL zudem geeignete Massnahmen im Hinblick auf die Interventionsphase vor. Auf Gesuch der Branche beantragt die WL beim Vorsteher WBF die Inkraftsetzung geeigneter Massnahmen. Dabei kommen keine Automatismen zum Zuge. Der Bundesrat entscheidet vielmehr situativ über Eingriffe des Staates in den Markt.

**Interventionsphase:** Die WL bereitet Massnahmen verschiedenster Art und Intensität vor. Diese reichen von einer möglichst weitgehenden Sicherstellung des Angebots bis zu Einschränkungen bei der Nachfrage. Nach wie vor hat die Vorratshaltung einen hohen Stellenwert. Auf Anordnung des Bundes halten verschiedene Branchen versorgungsrelevante Güter an Lager (z. B. Nahrungsmittel, Mineralöl, Heilmittel, Düngemittel). Die Interventionsphase der WL gliedert sich in drei Stufen. Je schwerwiegender ein Versorgungsengpass verläuft, desto stärker ist der Eingriff des Staates.

Das Ziel in Stufe A ist die Versorgung durch Überbrückung von Teilausfällen. In Stufe B besteht das Ziel darin, die Versorgung durch Massnahmen wie Angebots- und Nachfragerlenkung zu gewährleisten. Letztlich wird in Stufe C angestrebt, eine bestmögliche Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auf reduziertem Niveau aufrechtzuerhalten.

## Strategische Ausrichtung

Die dargestellten strategischen Versorgungsziele werden nachfolgend für die essenziellen Versorgungsprozesse (Lebensmittel, Energie, Heilmittel, Logistik- und IKT-Dienstleistungen) konkretisiert und priorisiert. Grundsätzliches strategisches Ziel ist es, so lang wie möglich in der jeweils tiefst möglichen Interventionsstufe (Stufe A) zu verbleiben. Die strategischen Versorgungsziele werden im Rahmen des vierjährigen Planungs- und Strategiezyklus der WL regelmässig überprüft und angepasst.

# Lebensmittelversorgung



Eine ausreichende Ernährung ist als Existenzgrundlage unabdingbar. Störungen der Lebensmittelversorgung können rasch zu sozialen Unruhen führen. Kurzfristig kann die inländische Nahrungsmittelproduktion nicht angepasst werden (Investitionen in Produktionsmittel nötig, kein Fruchtwechsel während der Vegetationszeit möglich).

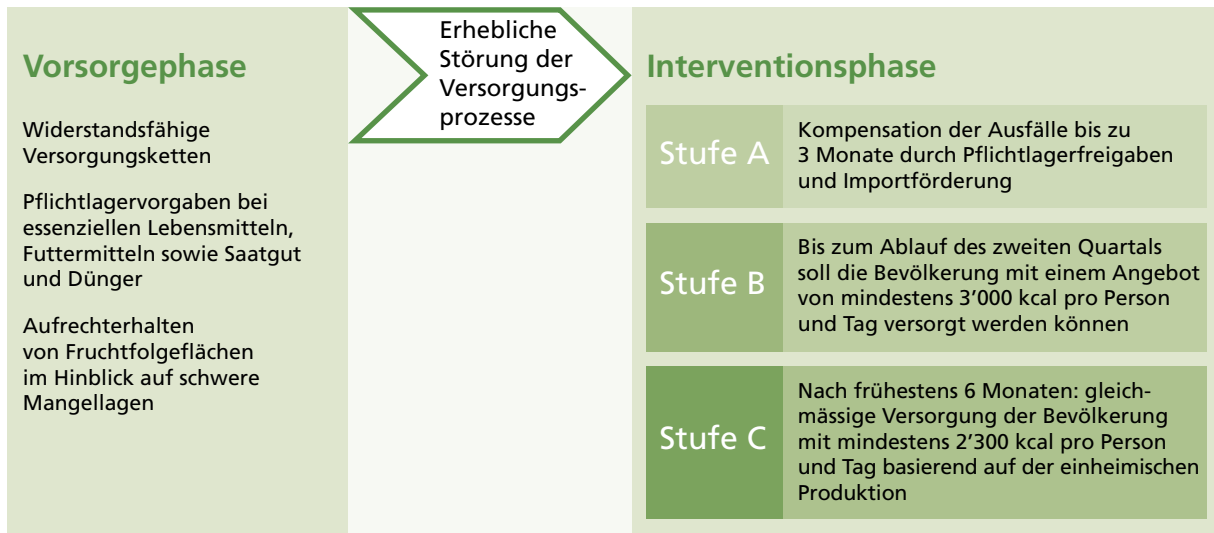
Da in der Schweiz pro Einwohner nur eine kleine Fläche für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung steht, ist unser Land in hohem Mass von den globalen Agrar-

märkten abhängig. Neben Lebensmitteln müssen insbesondere Vorleistungen (Saatgut, Futtermittel, Dünger und Energieträger) importiert werden. Im Fall von Ernteausfällen muss die fehlende einheimische Produktion durch Importe kompensiert werden. Dies bedingt eine jederzeit ausreichende Verfügbarkeit von Logistikinfrastrukturen. Sollten einzelne Transportwege unterbrochen sein, müssten Alternativen geschaffen werden, um die Konsumenten mit den lebenswichtigen Gütern versorgen zu können. Zudem sind sowohl die Verarbeitung, die Verteilung wie auch der Verkauf in hohem Mass auf die Verfügbarkeit von IKT-Dienstleistungen angewiesen.

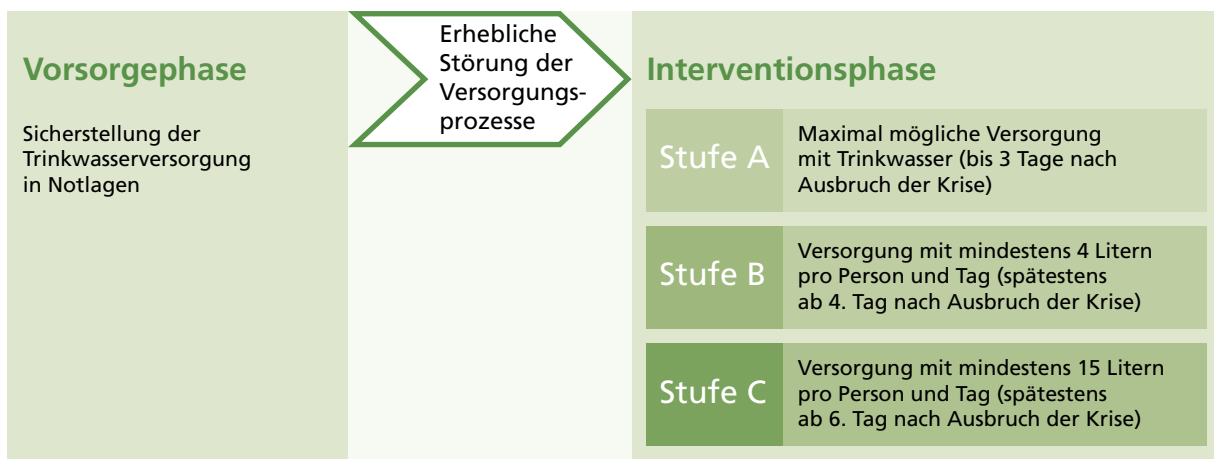
Die Trinkwasserversorgung erfolgt dezentral, eine flächendeckende Mangellage ist deshalb unwahrscheinlich. Gleichzeitig ist aber auch der Transport grösserer Mengen in ein Gebiet mit Trinkwassermangel kaum befriedigend lösbar (Ausnahme: kurzfristige Notversorgung bei Katastrophen).

**«Die Schweiz verfügt über einen Selbstversorgungsgrad von lediglich rund 60 %. Deshalb ist unser Land für die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in hohem Mass von den globalen Agrarmärkten abhängig.»**

## Versorgungsziele Lebensmittel



## Versorgungsziele Trinkwasser



# Energieversorgung

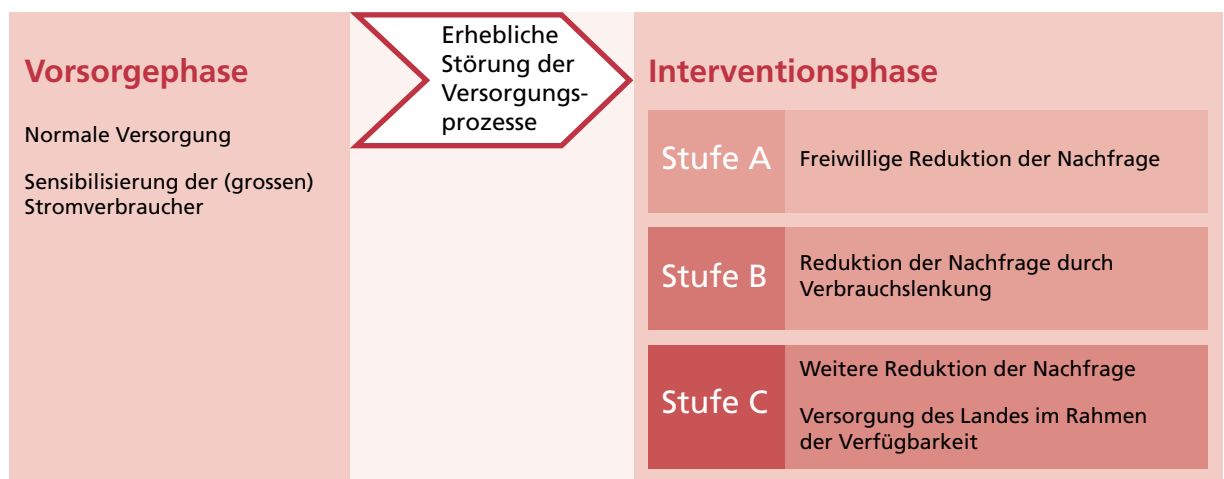


Bei der Sicherstellung der Energieversorgung stehen die Energieträger Elektrizität, Erdöl und Erdgas im Vordergrund. Für den Fall einer länger andauernden, allgemeinen Energiekrise wird auch die Holzenergie miteinbezogen.

In diesem Zusammenhang sind auch die Abhängigkeiten und Substitutionsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Energieträgern und die damit verbundene Verbrauchsentwicklung während eines Versorgungsengpasses zu berücksichtigen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Eigenheiten der einzelnen Energieträger (flüssig, gasförmig, leitungsgebunden) unterscheiden sich die Massnahmen im Verlauf der einzelnen Stufen teilweise stark voneinander. So können im Gegensatz zu den Erdölprodukten die Energieträger Strom und Erdgas nur beschränkt gespeichert werden. Zentral für das Erreichen der strategischen Zielsetzung ist die Stromversorgung. Von ihr hängen nicht nur die übrige Energieproduktion, sondern auch alle anderen Prozesse und Infrastrukturen ab, die für die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen notwendig sind.

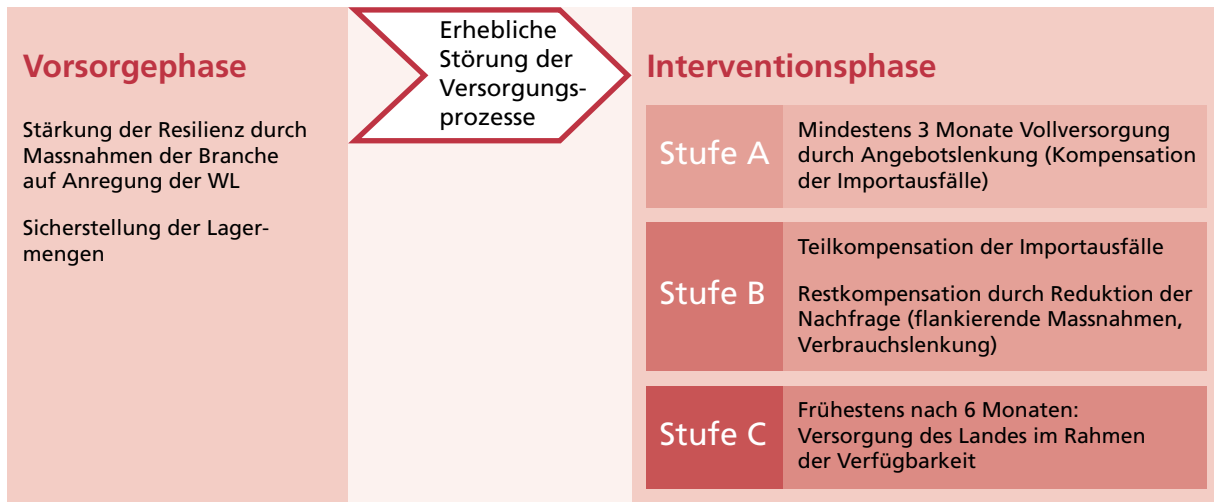
*«Die Sicherstellung der Stromversorgung ist zentral. Von ihr hängen nicht nur die übrige Energieversorgung, sondern auch alle anderen Prozesse und Infrastrukturen ab.»*

## Versorgungsziele Elektrizität

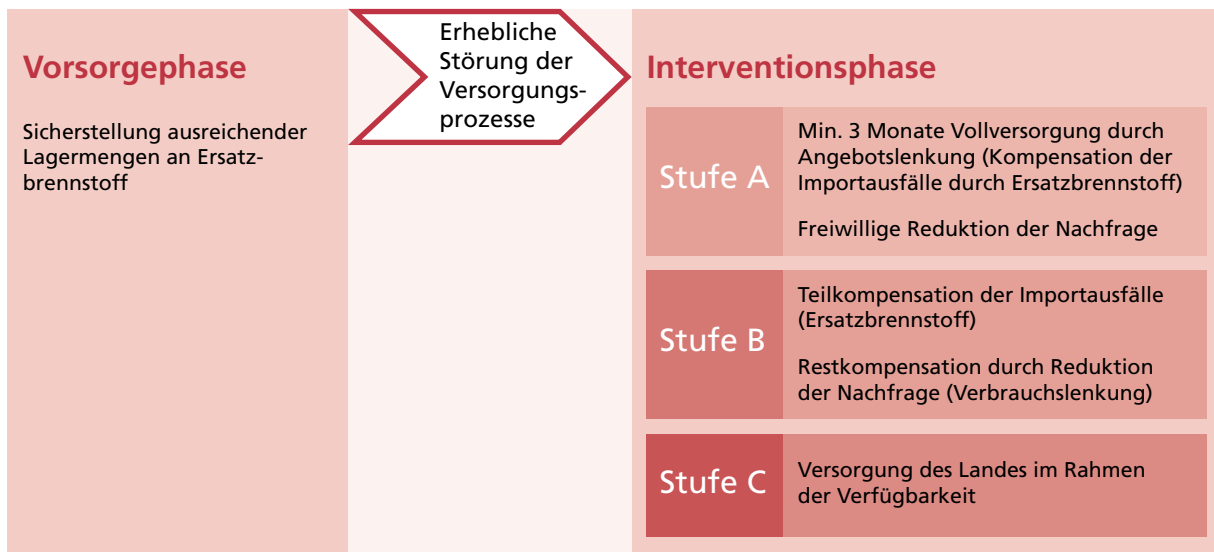




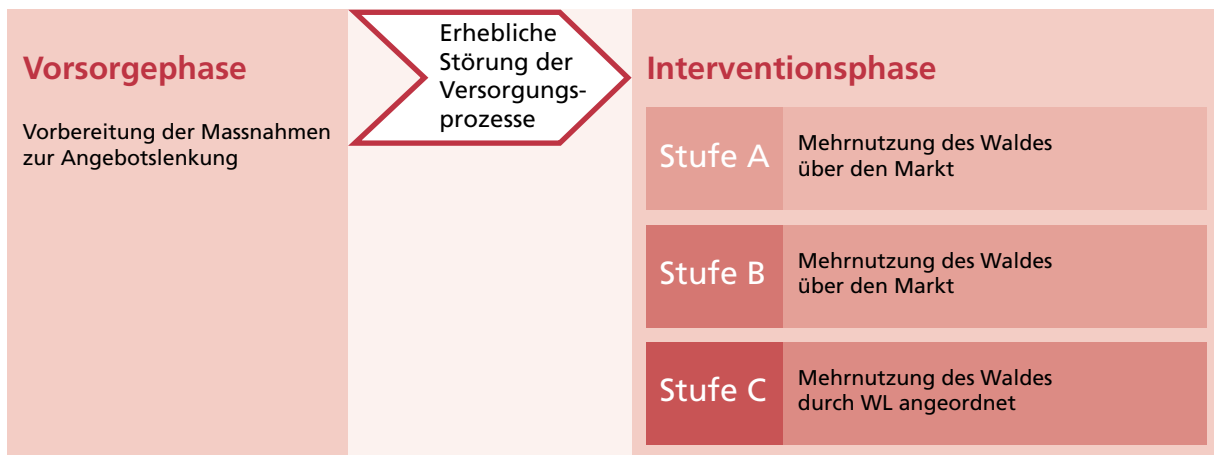
## Versorgungsziele Mineralöl



## Versorgungsziele Erdgas



## Versorgungsziele Energieholz



# Heilmittelversorgung



Die Versorgung des Landes mit Heilmitteln kann durch einen Lieferunterbruch, eine Pandemie oder ein bioterroristisches Ereignis beeinträchtigt werden. Aufgrund der hohen Auslastung der Produktion kann die Wirtschaft Versorgungsstörungen mittels Importmassnahmen nur bedingt auffangen. Zudem können Heilmittel im Fall von Engpässen nicht in reduzierter Menge abgegeben werden, weil in der Regel jeder Patient für seine Therapie auf die gesamte benötigte Menge angewiesen ist. Im Fall eines bioterroristischen Anschlags oder einer Pandemie ist ausserdem mit einem plötzlichen, massiven Mehrbedarf an Heilmitteln zu rechnen. Versorgungsprobleme haben in den letzten Jahren international stark zugenommen und

sind schwer vorzusehen. Dies bedingt ein verstärktes Monitoring, um geeignete Massnahmen zeitgerecht einleiten zu können.

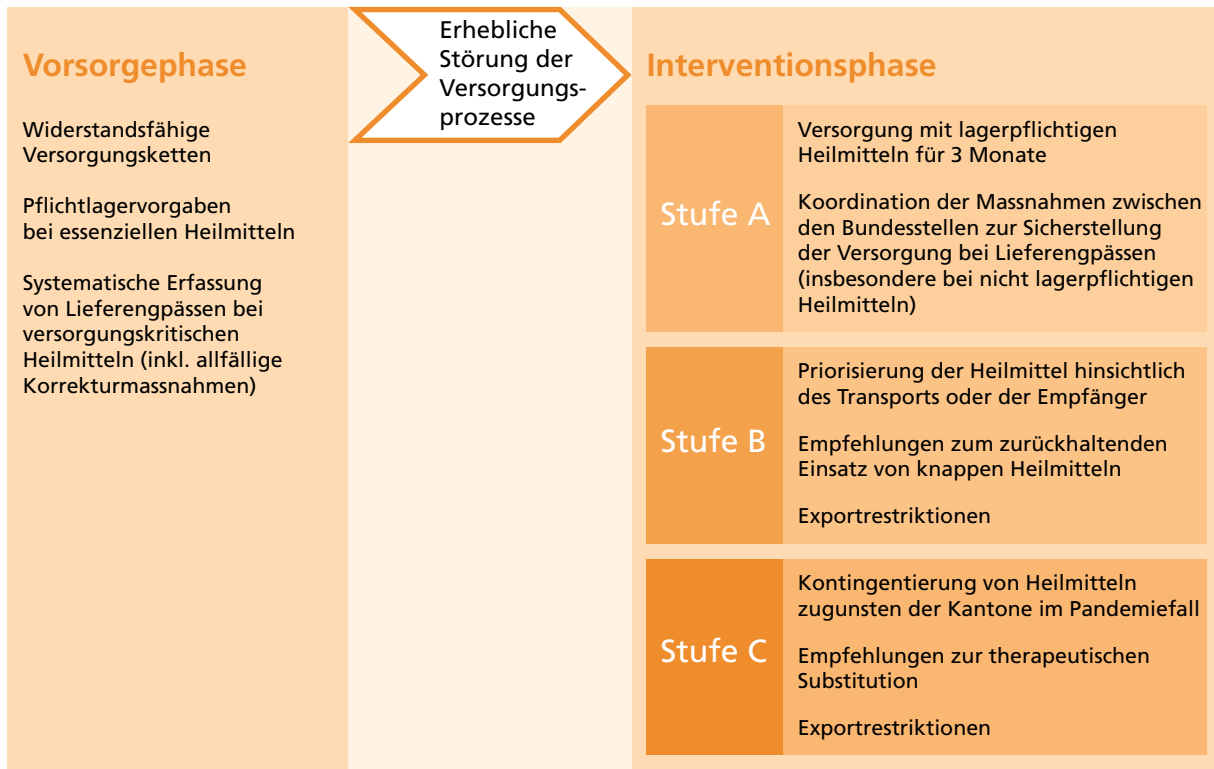
Es ist nicht Aufgabe der WL, die gesamte Palette von Heilmitteln jederzeit verfügbar zu halten. Vielmehr kommen für die Beurteilung der Relevanz eines Heilmittels im Sinne der WL folgende Kriterien zur Anwendung:

- Das Produkt ist versorgungskritisch (geringe Anzahl Bezugsquellen sowie Substitutionsmöglichkeiten);
- Das Produkt ist lebensnotwendig (es besteht ein «medical need» für dieses Heilmittel);
- Die Anzahl Betroffener übersteigt in der Regel jene einer «orphan disease» (5 Patienten auf 10'000 Einwohner).

Grundlage der Versorgung ist einerseits eine ausreichende Lagerhaltung der relevanten Heilmittel, andererseits auch eine permanent funktionierende Logistik zur Verteilung, insbesondere innerhalb der Schweiz. Die landesweite Distribution kann aber nur gewährleistet werden, wenn die Stromversorgung und die IKT-Netzwerke ohne Unterbruch funktionieren.

*«Versorgungsengpässe  
bei Medikamenten kommen  
weltweit immer häufiger vor.»*

## Versorgungsziele Heilmittel



# Logistik-Versorgungsprozess



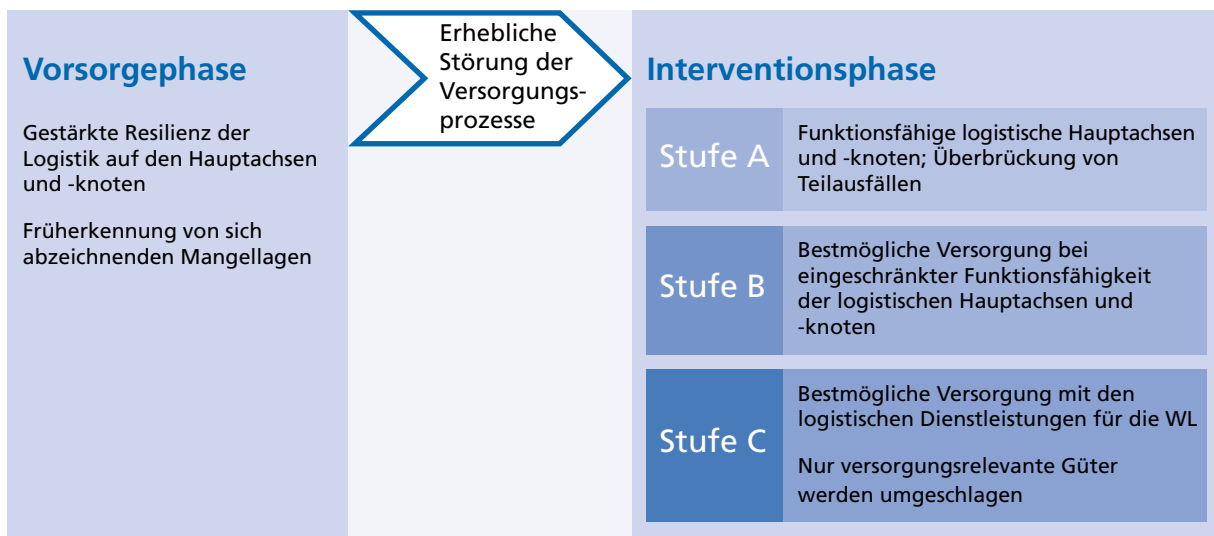
Die Logistik umfasst nicht nur den Import und die Verteilung von versorgungsrelevanten Gütern, sondern auch die logistischen Dienstleistungen, welche für das Funktionieren anderer Versorgungsprozesse notwendig sind. Dabei wird zwischen nationaler und internationaler Logistik unterschieden: Die nationalen Logistikprozesse können durch rechtliche Massnahmen direkt beeinflusst werden. Die

Schweizer Wirtschaft ist stark abhängig von einer funktionierenden grenzüberschreitenden Logistik. Die internationalen Logistikdienstleistungen sollen deshalb bei den Überlegungen der WL trotz der eingeschränkten Möglichkeiten des Bundes nicht ausser Acht gelassen werden.

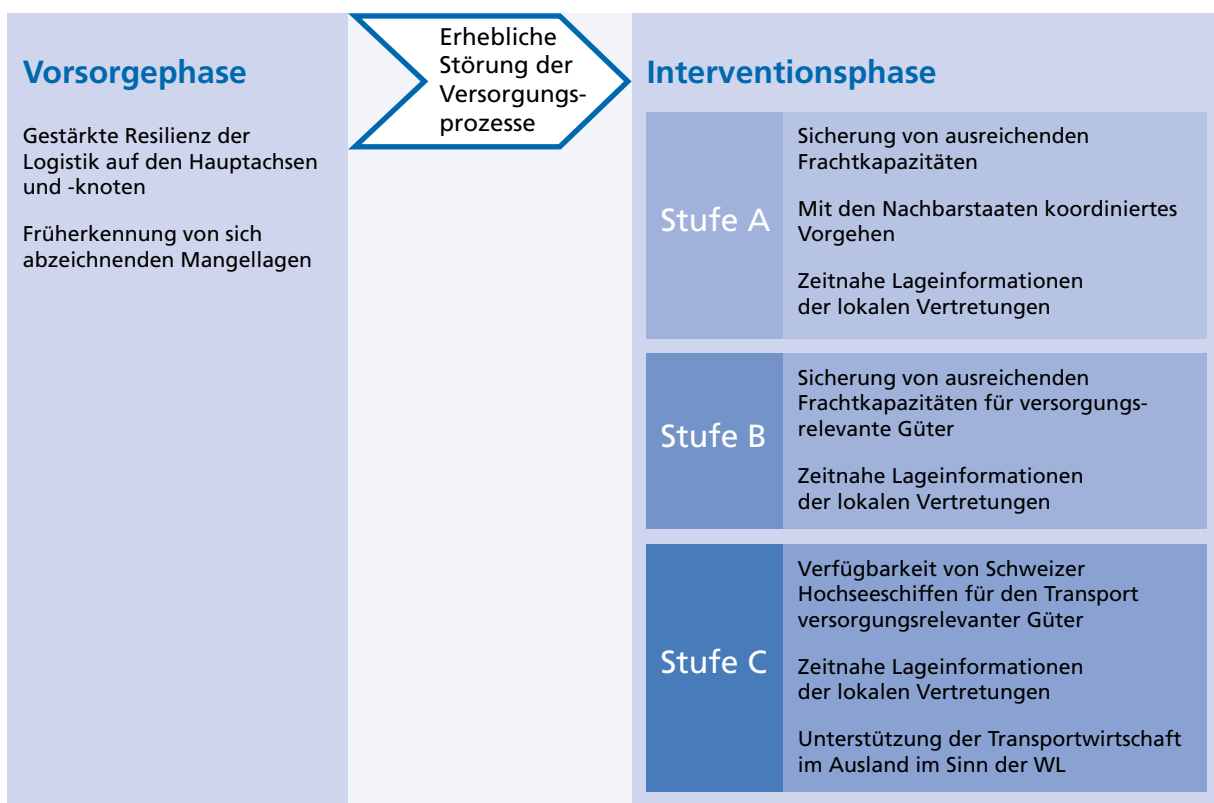
Transportketten sind zunehmend fragmentiert (intermodale Transporte) und weisen bereits gegenüber geringfügigen Störungen wenig Toleranz auf. Weil viele Logistikprozesse, auch für versorgungsrelevante Güter, warenspezifisch sind und meist mehrere aufeinander abgestimmte Verkehrsträger benötigen, muss der logistische Versorgungsprozess gesamthaft betrachtet werden. Damit beim Ausfall eines Verkehrsträgers auf einen anderen ausgewichen werden kann, sind funktionierende Umschlagsplattformen als Drehscheiben zwischen Verkehrsträgern von entscheidender Bedeutung.

*«Die Logistik umfasst Import und Verteilung von wichtigen Gütern sowie logistische Dienstleistungen, welche für das Funktionieren anderer Versorgungsprozesse notwendig sind.»*

## Versorgungsziele Nationale Logistik



## Versorgungsziele Internationale Logistik



# IKT-Versorgungsprozesse

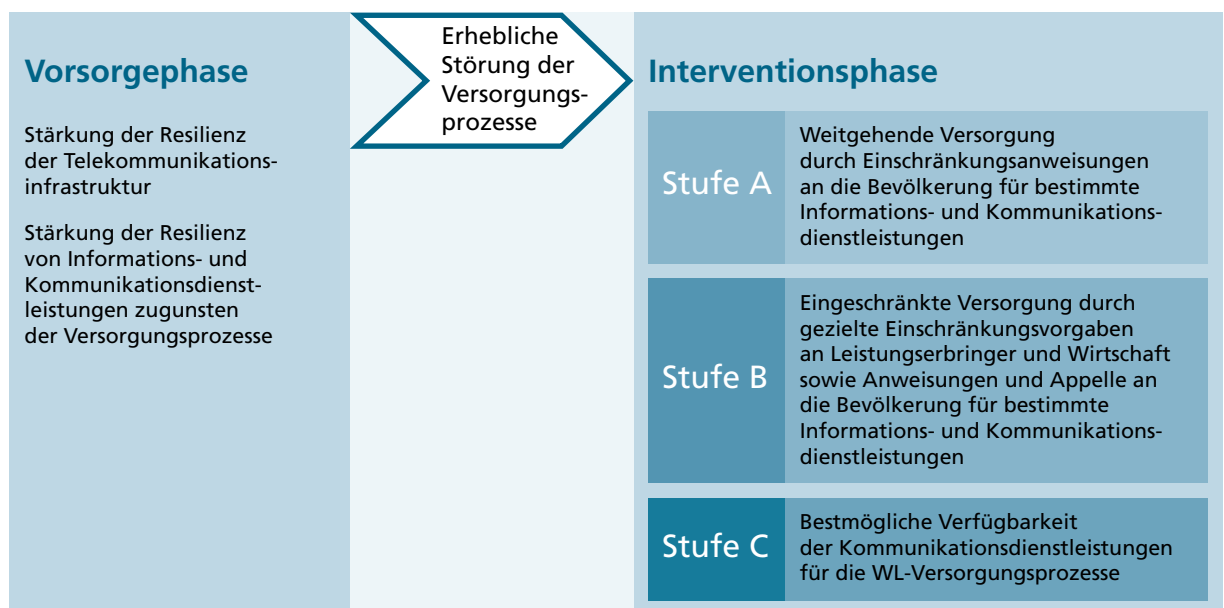


Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind für die Unternehmen unabdingbar geworden. IKT ermöglichen eine enge Vernetzung und eine hohe Geschwindigkeit des Datenaustauschs. Sollten die IKT-Dienstleistungen grossflächig ausfallen, wäre die Funktionsfähigkeit der

Wirtschaft gefährdet. Aus diesen Gründen gilt es während einem Versorgungsengpass die benötigten Informations- und Kommunikations-Dienstleistungen möglichst lange für alle Nutzer aufrecht zu erhalten. Sollten die Kapazitäten an ihre Grenzen stossen, kämen Massnahmen zur Priorisierung von Telekommunikationsleistungen zum Einsatz. So könnte etwa die Telefonie Vorrang vor der Verbreitung von Audio- und Videodaten haben und das Übertragungsnetz würde von bandbreitenintensiven Diensten entlastet. Verschiedene für die Versorgung unseres Landes mit Gütern und Dienstleistungen wichtige Branchen sind unmittelbar auf IKT angewiesen. So ist beispielsweise die Stromversorgung von IKT basierten Netzleitsystemen abhängig, welche die Verteilung der Elektrizität steuern. Deshalb gilt es, die dazu benötigten IKT-Dienstleistungen möglichst lange sicherzustellen.

*«Sollten die IKT-Dienstleistungen grossflächig ausfallen, wäre die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft gefährdet.»*

## Versorgungsziele IKT



Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL  
Belpstrasse 53, 3003 Bern  
info@bwl.admin.ch, www.bwl.admin.ch  
Telefon +41 58 462 21 71

11.2014

