



COVID-19

Bern, 06.07.20

Bericht der Arbeitsgruppe Lebensmittelversorgung

Management Summary

Die Welt ist im Ausnahmezustand: Noch nie in der Menschheitsgeschichte waren derart viele Nationen zur gleichen Zeit gezwungen, massivste Einschränkungen in der persönlichen Freiheit und der Wirtschaft anzuordnen. Es ist dadurch nicht nur eine weltweite Stagnation des Wirtschaftswachstums, sondern gar ein markanter Rückgang zu erwarten. Viele Staaten müssen sich (weiter) verschulden, um Stützmassnahmen umzusetzen - eine zweite Welle der Pandemie COVID-19 hätte noch weitergehende Folgen. Auch wenn es zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist, eine abschliessende Beurteilung abzugeben: Mit weltweiter Rezession, gesteigener Arbeitslosigkeit und möglicherweise gar sozialen Unruhen und vielen weiteren Folgen ist spätestens ab nächstem Jahr zu rechnen.

Bezüglich der Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung hat der Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung am 30.4.2020 folgendes festgehalten: Agroscope hat 16 Quellen von 12 Institutionen ausgewertet. Der Bericht kommt zum Schluss, dass dieses Jahr eine ausreichende Versorgung der Schweiz gewährleistet ist. Eine grossflächige schwere Mangellage ist auch 2021 mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten. Die Pandemie wird insbesondere Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungs- und Schwellenländern haben.

Basierend auf den Erfahrungen während der jüngsten Corona-Pandemie, als bereits kleinste Anzeichen von Veränderung von Lebensgewohnheiten (z.B. Deklaration der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat) zu Situationen mit grösseren Auswirkungen wie Hamsterkäufe und gesteigerte Aggressivität der Konsumenten führten, wurde nach Vorgabe der Leitung AGr Lebensmittel ein verschärftes Szenario durchgespielt. Der vorliegende Bericht untersucht ein spezifisches Szenario, nämlich die Auswirkungen eines Importausfalls von 50% bei einem gleichzeitigen Ausfall von Arbeitskräften von 20% bezüglich der Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln bis Ende Oktober 2020. Bei dessen Beurteilung kam der Fachbereich bereits am 03.04.2020 zum Schluss, dass ebenfalls keine schwere Mangellage droht.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass viele der involvierten Stellen gut vorbereitet sind. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem BLW (Ernährungssicherung in Normalzeiten) wie auch dem Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung (Ernährungssicherung in schweren Mangellagen) funktioniert gut. Der Bericht wie auch die aktuellen praktischen Erfahrungen in der Corona-Krise zeigten jedoch, dass Bedarf für die Einsetzung eines Teilstabes Lebensmittel im für eine Krise federführenden Krisenstab (aktuell Krisenstab des Bundes) besteht. Ebenso soll im Rahmen bestehender Übungsrhythmen die Gelegenheit genutzt werden, mit den erwähnten Akteuren anhand eines spezifischen Versorgungsproblems zu üben, damit auch die Umsetzung der angedachten Massnahmen geschult bzw. überprüft werden können. Ferner wird empfohlen dem BSTB eine mittel- bzw. langfristige Analyse zu beantragen, welche sich mit sämtlichen Folgen des weltweiten Ausnahmezustands befasst.

Inhalt

Veranlassung.....	3
1 Ereignisführung	5
1.1 Allgemein	5
1.2 Vernetzte Betrachtung und Abhängigkeiten.....	6
1.3 Zentrale Koordination	8
1.4 Zeitliche Koordination	9
1.5 Umsetzungsbeispiel der WL Massnahmen gemäss Szenario	10
2 Detailhandel.....	12
2.1 Allgemein	12
2.2 Handlungsoptionen des Detailhandels.....	12
2.3 Anforderung des Detailhandels an das Krisenmanagement Bund	12
3 Wirtschaftliche Landesversorgung Fachbereich Logistik.....	13
3.1 Allgemein	13
3.2 Strategie des Fachbereichs Logistik	13
3.3 Unterstützung durch den Fachbereich Logistik der WL	13
3.4 Vorbereitete Massnahmen des Fachbereichs Logistik	14
3.5 Entscheidungsprozess für den Einsatz der definierten Massnahmen	14
4 Wirtschaftliche Landesversorgung Fachbereich Ernährung	15
4.1 Generell	15
4.2 Vorbereitete Massnahmen des Fachbereich Ernährung.....	15
4.3 Notvorrat	15
4.4 Pflichtlagerfreigabe	16
4.5 Importförderung	16
4.6 Generelle Abgabebeschränkung.....	16
4.7 Rationierung	17
4.8 Anbauoptimierung.....	17
5 Landwirtschaft	18
5.1 Generell	18
5.2 Importförderung	21
5.3 Marktentlastungsmassnahmen.....	21
5.4 Temporäre Anpassungen der rechtlichen Anforderungen	21
5.5 Anbauoptimierung.....	21
6 Lebensmittel	22
6.1 Generell	22
6.2 Temporäre Anpassungen der rechtlichen Anforderungen	22
6.3 Verpackung.....	22
6.4 Lieferkette	22
7 Schutzaufgaben bei kritischen Infrastrukturen im Sicherheitsverbund Schweiz.....	23
7.1 Allgemein	23
7.2 Planungsannahmen Sicherheit.....	23
7.3 Aufgaben	25
7.4 Kooperationsmodell.....	25
7.5 Durchhaltefähigkeit der Polizei	27
8 Früherkennung	28
8.1 Allgemeine Betrachtungen	28
8.2 BLV	29
8.3 FB Ernährung (WL)	30
8.4 EDA	30
8.5 NDB	30
8.6 MND.....	30
9 Erkenntnisse und Empfehlungen	32

Veranlassung

Im Dezember 2019 wurde der Ausbruch eines neuartigen Corona-Virus in Wuhan (China) bekannt. Dieser hat sich innert weniger Wochen auf der ganzen Welt rasch verbreitet und bis Ende April 2020 für über 3 Millionen bestätigte Fälle und über 208'000 Tote gesorgt¹. Durch die durch den Virus verursachte Erkrankung COVID-19 befinden sich weltweit verschiedene Länder im Ausnahmezustand. Das Gros der Länder entschied sich dazu, drastische Massnahmen anzuordnen und Grundrechte der Menschen zu beschneiden. Dadurch wurde in vielen Ländern das wirtschaftliche Leben für mehrere Wochen massiv reduziert. Ausgangsbeschränkungen oder gar –sperrungen wurden vielerorts ergriffen, Ein- und Ausreiseperrungen an den nationalstaatlichen Grenzen wurden verhängt oder gar der Ausnahmezustand erklärt. Vielerorts erlag das Wirtschaftsleben in grossem Umfang. Dieser weltweite Zustand führte dazu, dass das gewohnte Leben in seinen Grundfesten erschüttert wurde.

Der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung hat vor diesem Hintergrund auf Antrag von Rainer Deutschmann (Leiter Direktion Logistik und Transporte / Leiter Sicherheit und Krisenstab Migros-Gruppe und Stv Bereichschef Logistik der WL), den Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) angefragt, eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese hat den Auftrag erhalten, im Rahmen einer führungsorientierten Eventualplanung zu überprüfen, ob die Schweiz mit den angestammten Massnahmen die Versorgung mit Lebensmitteln dennoch jederzeit sicherstellen kann. Zu diesem Zweck, wurde seitens Leitung dieser Arbeitsgruppe Lebensmittel ein einfaches Szenario und der nachfolgende Auftrag für einen Stresstest definiert. Dabei wurden die Auswirkungen auf den Zeitraum zwischen April und Oktober 2020 untersucht:

Rahmenbedingung:

- Ab Ende April fallen 50% der Importe aus
- 20% des Schlüsselpersonals sind bis Ende Juni krankgeschrieben

Auftrag

Die Arbeitsgruppe erarbeitet zu Handen des Delegierten wirtschaftliche Landesversorgung einen Katalog, welcher auf einem Zeitstrahl die durch die verschiedenen Akteure zu planenden und gegebenenfalls durchzuführenden Massnahmen zum Szenario enthält.

In diesem Bericht geht es darum, im Sinne der Eventualplanung dem Delegierten gegebenenfalls durchzuführende Massnahmen vorzuschlagen.

Die Erarbeitung des Berichtes wurde wie folgt umgesetzt:

- Experten der verschiedenen relevanten Bereiche wurden in einer Arbeitsgruppe des Planungselementes Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) zusammengeführt;
- Diese Experten haben ein Dokument mit fünf für den Delegierten der WL zentralen Fragen erhalten. Die Fragen wurden in diversen Teilsegmenten verfeinert. Den Mitgliedern wurden als Redaktoren für ihre Kompetenzbereiche verschiedenen Fragestellungen zugewiesen. Diese wurden teilweise unter Beizug weiterer Kompetenzträger bearbeitet. Die daraus resultierenden Beiträge wurden in die nachstehenden Kapitel überführt.
- In der Folge wurde der Bericht erst den Co-Leitern und später der Arbeitsgruppe zur Überprüfung zugestellt. Sämtliche Rückmeldungen wurden in den Bericht eingearbeitet.

¹ Siehe weltweites Dashboard: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

COVID-19

Damit soll dieser Bericht:

- Aufzeigen welche übergreifende Zusammenhänge die in der Arbeitsgruppe definierten Akteure gemäss dem definierten Szenario erkennen;
- Klären welche Leistungen von den relevantesten Partnern der Lebensmittelversorgung (bspw. EDA, Armee, Polizei) in der aktuellen Situation zu welchem Zeitpunkt erwartet werden können und welche nicht;
- Darlegen, welche Vorbereitungen die zuständigen Institutionen im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage gemäss Corona-Pandemie getroffen haben oder je nach Lageentwicklung noch treffen könnten;
- Weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen und allfälligen weiteren Handlungsbedarf zu definieren.

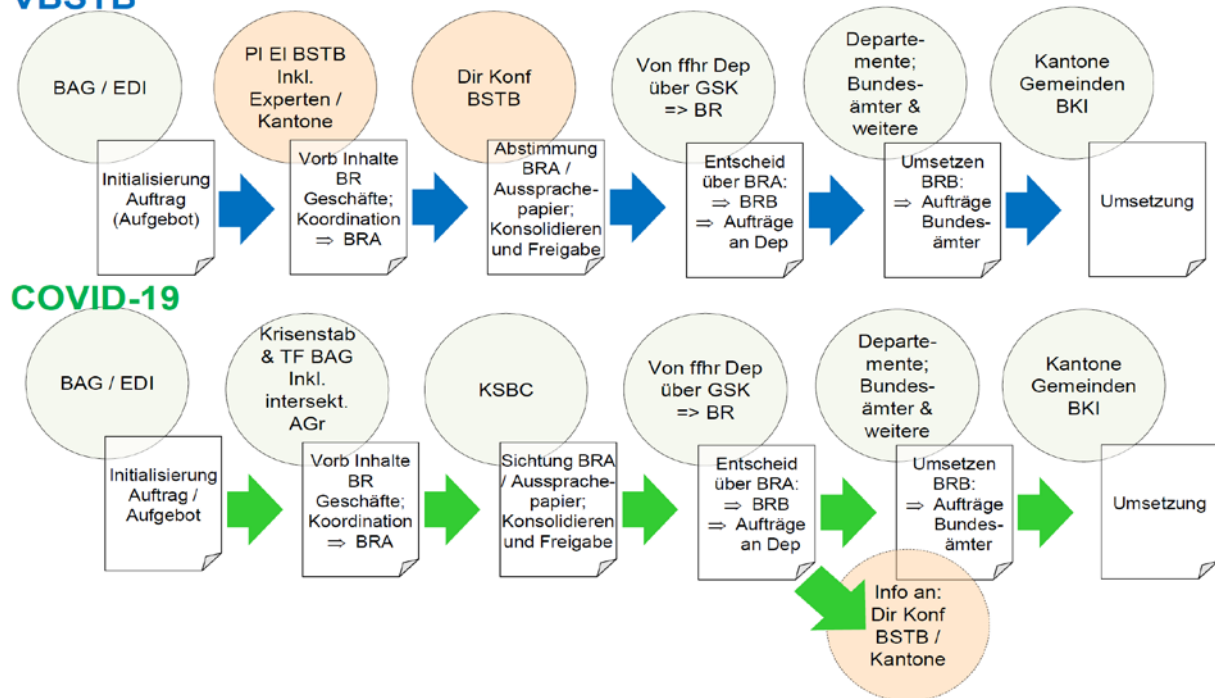
1 Ereignisführung

1.1 Allgemein

Krisensituationen erfordern klare Führungsstrukturen -abläufe sowie eine starke Führung zur Bewältigung. Das sind Erkenntnisse, welche nicht erst seit der Ausbreitung der Corona-Pandemie vorliegen. Auf nationaler Ebene ist der oberste Krisenmanager der Bundesrat. Dieser benötigt ein massgeschneiderter Krisenstab, der ihm die nötigen Entscheidungsgrundlagen aufbereitet und zur Verfügung stellt. Aus diesem Grund sind auch alle Departemente gemäss den Weisungen der BK² angewiesen, einen entsprechenden departementalen Krisenstab zu bilden und diesen für potenzielle Einsätze bereit zu halten. Ebenso wurden aus bisherigen Ereignissen oder aufgrund verschiedener Gesetzesgrundlagen interdepartementale Krisenstäbe oder thematische Sonderstäbe gebildet.

Die rechtliche Grundlage für das Vorgehen bei einer Pandemie bildet das Epidemien-gesetz³ und die Epidemienverordnung⁴. Darauf abgestützt hat das BAG den Pandemieplan⁵ erarbeitet. Gemäss dessen Kapitel 3.2 sowie den Erörterungen zur Epidemienverordnung, übernimmt im Ereignisfall auf Antrag des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) die Koordination für die Vorbereitung der Entscheide wie auch für den Vollzug der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen.

VBSTB



Grafik 1: Die Darstellung zeigt den Vergleich zwischen zwei Prozessen; oben der Prozess wie er gemäss Gesetzgebung angedacht ist und unten, wie er anlässlich des Einsatzes COVID-19 gelebt wird.

Grafik 1 gibt in vereinfachter Form einen Vergleich zwischen dem oben dargestellten Prozess des BSTB gemäss dessen Verordnung (VBSTB, SR 520.17⁶) sowie dem Pandemieplan und

² <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/4593.pdf>
³ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html>
⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20133212/index.html>
⁵ <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/hygiene-pandemiefall/influenza-pandemieplan-ch.pdf.download.pdf/bag-pandemieplan-influenza-ch.pdf>
⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20171280/index.html>

der anlässlich des COVID-19 gelebten Prozesses zur Entscheidungsfindung des Bundesrates wieder (unten).

Die Tätigkeiten sind in etwa identisch - die zuständigen Organisationen wurden jedoch ersetzt. Dies zeigt auf, dass es insbesondere darum geht, dass Arbeitsschritte korrekt und straff geführt vollzogen werden - weniger unter wessen Leitung. Dabei ist es jedoch wichtig, dass für jede Organisation geklärt ist, welche Rolle sie innehat und dass die mit der Umsetzung betrauten Stellen (betroffene / beteiligte Bundesämter, Kantone und deren Organisationen) schon in der Vorbereitung der Inhalte angemessen einbezogen werden. So wird sichergestellt, dass Anordnungen, die der Bundesrat als oberster Krisenmanager treffen muss, auch umsetzbar und tragbar sind.

1.2 Vernetzte Betrachtung und Abhängigkeiten

Da die Versorgung mit Lebensmitteln ein existentielles Grundbedürfnis aller Lebewesen ist, kann die Versorgung damit in einer relevanten Krise stets zu Thema werden. Die Versorgung mit Lebensmitteln in der normalen Lage ist beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) sowie im Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) Teil der täglichen Arbeit. Der Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) bereitet sich auf die Versorgung des Landes mit Lebensmitteln für den Fall vor, in welcher eine schwere Mangel-lage bei lebenswichtigen Gütern eintritt, welcher die Privatwirtschaft nicht mehr zu begegnen vermag. Die Leitung des Fachbereichs Ernährung obliegt historisch dem Direktor des BLW, was den Vorteil hat Synergie in den Aufgaben der beiden Verwaltungseinheiten nutzbar zu machen. In den übrigen Fachbereichen der WL wird die Führung durch Vertreter der Privatwirtschaft wahrgenommen. Dies ist mit dem aus der Privatwirtschaft stammenden Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung auch für die Gesamtführung der Organisation der WL der Fall.

Die anlässlich der Pandemie COVID-19 erlebten Umstände zeigen auf, dass die Ereignisbewältigung stets eine vernetzte Betrachtungsweise erfordert. Es mag sein, dass in einer ersten Phase einer Pandemie das Schwergewicht der Krisenbewältigung im Bereich pandemischer Fragen des Gesundheitswesens liegt, spätestens, wenn Massnahmen einschneidende Auswirkungen auf andere Bereiche haben (Wirtschaft, Bildung, Freizeit, Verhalten im öffentlichen Raum, Mobilität oder bspw. Kommunikation), muss die Krisenbewältigung angepasst und breiter gefasst werden.

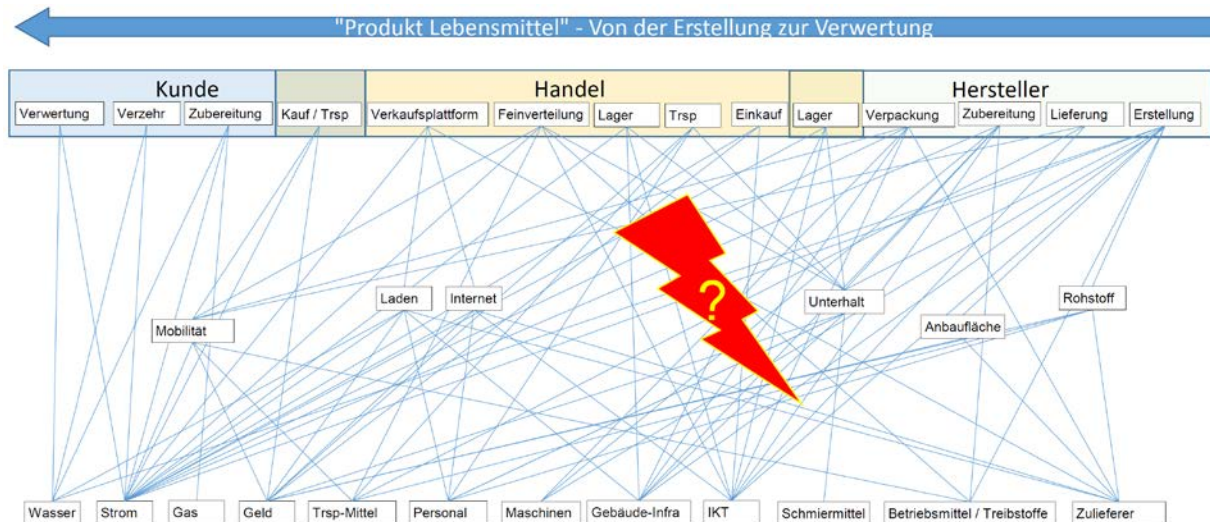
Zu diesem Zweck können fachspezifische Arbeitsgruppen oder Teilstäbe gebildet werden⁷, die mit Experten aller Stufen alimentiert die nötigen Entscheidungsgrundlagen aufbereiten. Der übergeordneten Organisation muss es dabei gelingen, die Tätigkeiten zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen bzw. Teilstäben zu koordinieren. Anlässlich der Pandemie COVID-19 wurde bspw. durch im BSTB ein Teilstab "Tiere und Lebensmittel" gebildet.

Um Vernetzungen zwischen verschiedenen Segmenten von Beginn an zu erkennen, sollte auf jeder Stufe bzw. in allen Arbeitsgruppen mit je einer Problemerkennung begonnen werden. Dabei geht es darum:

- die erkannten Problemstellungen thematisch zu gliedern,
- entsprechend in sinnvolle Teilprobleme aufzuteilen und
- jedes Teilproblem mit massgeschneidert zusammengesetzten Kompetenzträgern zu untersuchen.

⁷ Diesen Schritt sehen verschiedene Verordnungen, Weisungen oder Geschäftsordnungen von Krisenorganen vor; als Beispiel sei die Geschäftsordnung des BSTB, Anhang 2 "Einsatz" erwähnt.

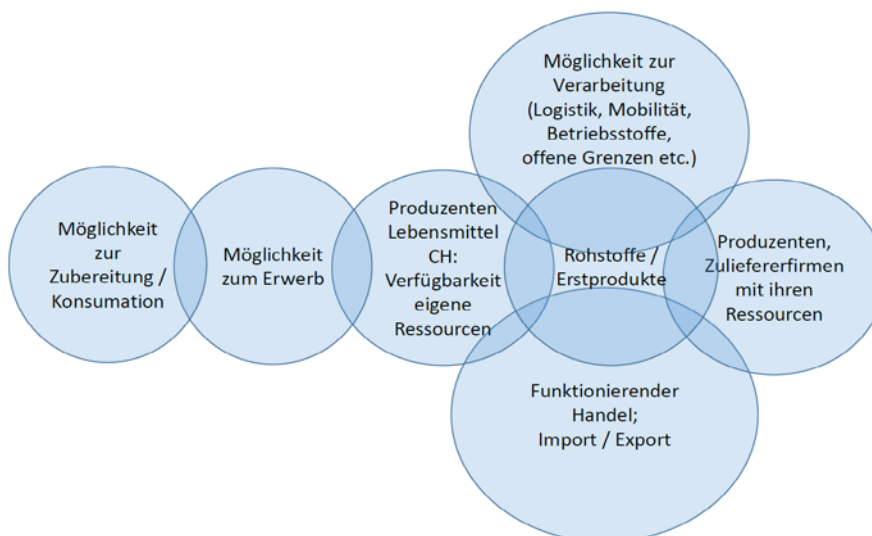
Dabei werden die Aufgaben beschrieben, die Handlungsrichtlinien und die erwarteten Produkte definiert. Bei Bedarf werden noch Prioritäten oder Zusammenarbeitsverhältnisse zwischen den Bearbeitenden der Teilprobleme mitgegeben.



Grafik 2: Oben stellt ein vereinfachter Strahl verschiedene Faktoren von der Erstellung (rechts) eines Produktes bis zur Verwertung durch einen Kunden (links) dar. Damit diese Kette jedoch funktioniert, müssen viele Faktoren berücksichtigt werden: So muss bspw. in allen benötigten Zwischenschritten der Fertigung, des Lagers, des Transports etc. das Personal z.Vf. stehen. Fallen in diesem hochvernetzten Gefüge einzelne Faktoren aus, ist das System als Ganzes gefährdet.

Kümmert sich eine Arbeitsgruppe bspw. um die "Versorgung mit Lebensmitteln", so muss diese ihre Untersuchungen mit vielen anderen Bereichen abgleichen. Diese lassen sich aus obiger Darstellung herleiten, welche die relevantesten Faktoren, deren Vernetzungen entlang der Entstehungs- und Lieferkette eines Produktes von der Herstellung (rechts) bis zum Konsumenten (links) aufzeigt. Diese Faktoren sind wiederum mit weiteren Faktoren ausserhalb der direkten Herstellungs- und Lieferkette verbunden (mittig / unten).

Um diese noch immer komplexe Darstellung der Abhängigkeiten der verschiedenen Faktoren in der Herstellungs- und Lieferkette noch weiter zu vereinfachen, lassen sie sich in Kompetenzen bzw. Möglichkeiten gruppieren. Die nachstehende Graphik zeigt einen solchen Darstellungsversuch. Entfällt ein Glied dieser Kette, so ist diese vollständig unterbrochen und das Produkt kann entweder gar nicht erst generiert werden oder erreicht den Kunden nicht.



Grafik 3: Die vereinfachte Darstellung der Verkettung von der Produktion (rechts) bis zur Konsumation (links) zeigt vereinfacht deren Abhängigkeiten auf.

Fällt die Gelegenheit zum Erwerb aus (bspw. kein Zugang zu den Bankkonten, keine geöffneten Läden usw.) oder ist die Verpackung eines Produktes nicht möglich (bspw. fehlende Plastik-Granulate für die Herstellung von Plastikflaschen für Desinfektionsmittel) so ist die Kette unterbrochen. Dies kann entsprechend zu Versorgungsengpässen führen. Das Lebensmittelsegment ist von derartigen Unterbrüchen nicht ausgenommen. Und nur durch andauernde, prospektive Überwachung aller relevanten Faktoren, kann rechtzeitig zur Verhinderung einer Mangellage beigetragen werden.

Die wirtschaftliche Landesversorgung WL interagiert interdisziplinär. Die zu steuernden Bereiche wurden entlang der fünf Versorgungsprozesse Lebensmittel, Energie, Heilmittel, Logistik und IKT aufgeteilt. Bei all diesen Bereichen führt die Sicherstellung der Versorgung über geeignete Massnahmen in den Bereichen Ressourcen und Vorleistungen (Fachbereich Industrie der WL).

Im Untersuchungszeitraum soll gemäss Szenario der Fokus im Rahmen dieses Berichts nur auf den Versorgungsprozess Lebensmittel gerichtet werden. Dabei soll auch die Logistik als essentielle Grundlage für die Versorgung mit Lebensmittel genauer betrachtet werden.



Grafik 4: Versorgungsmodell der WL gemäss Bericht zu den Massnahmen der WL 2019.

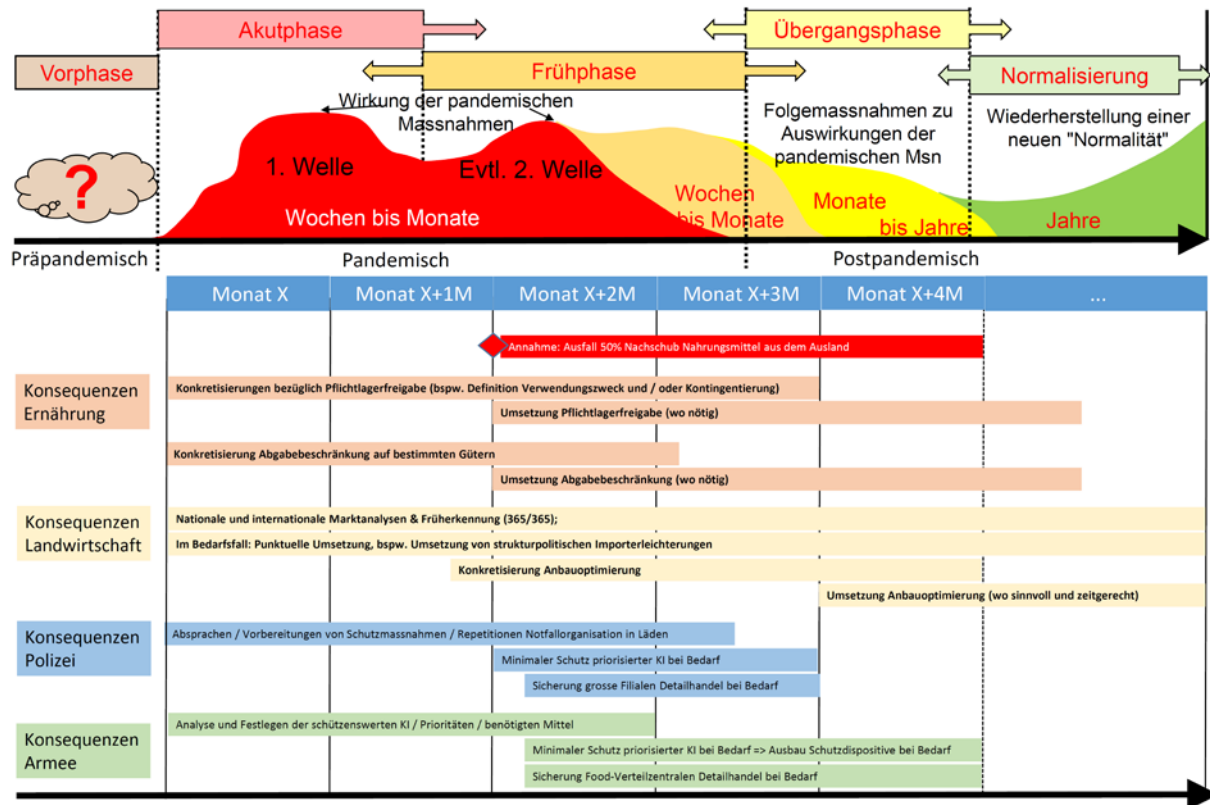
Die Vernetzung der Betrachtungsweise erfolgt zudem zusätzlich auf einer anderen Ebene. Ab Kapitel 2 werden die verschiedenen Aufgaben und darauf beruhenden Sichtweisen relevanter Akteure ersichtlich. Nur durch eine Vernetzung aller Akteure kann daher auch das nötige gegenseitige Verständnis aufgebaut werden.

1.3 Zentrale Koordination

Weitere Erfahrungen aus dem laufenden COVID-19 Einsatz haben gezeigt, dass insbesondere eine zentrale Koordination von Schlüsselgütern von Bedeutung ist (Bsp.: Schutzmasken, Schutzbrillen, In-vitro-Probelösungen, Desinfektionsmittel). Ohne ein klares Bestandes- und Bedarfsbild im Ressourcenmanagement des Bundes (ResMaB) wären im kantonale geregelten Gesundheitswesen längst akute Mangellagen bei Schutzgütern aufgetreten. Die entsprechende Equipe des Einsatz- und Supportelementes des BSTB hat bis Ende April 2020 über 2'500 Begehren der Kantone koordiniert und wo immer möglich mit Angeboten des Bundes oder der Kantone befriedigt. Sie trägt auch in verschiedenen Bereichen die Meldungen der Bestandsdaten zusammen. Dies zeigt bereits heute die Bedeutung einer zentralen Koordinationsstelle für den Ressourcenausgleich zwischen Bund und Kantonen auf.

1.4 Zeitliche Koordination

Die nachfolgende generische Darstellung gibt Massnahmenfelder der WL im Fachbereich Ernährung sowie entsprechender Unterstützungsbereiche während einer Pandemie wieder. Diese wurden entlang einem Zeitstrahl mit den Phasen einer Pandemie überlagert. Die Phasen gemäss WHO (präpandemisch, pandemisch und postpandemisch) wurden dabei durch die im BSTB üblicherweise verwendeten Phasen (Vor-, Akut-, Früh-, Übergangsphase und Normalisierung) ergänzt bzw. abgeglichen.



Grafik 5: Mögliche Massnahmen in verschiedenen Bereichen in Abhängigkeit der Phasen einer möglichen Pandemie; dies unter Berücksichtigung des fiktiven Szenarios (50 % weniger Importe ab Juni und Ausfall von ca. 20 % Schlüsselfunktionsträger)

Potenzielle Probleme in der Versorgung mit Lebensmitteln werden stets mit einem gewissen Zeitverzug auftreten. Dies gründet darauf, dass Lebensmittel durch natürliche (Erst-)Produkte generiert werden, welche durch die Aussaat, den Reife- und Ernteprozess (bzw. die Aufzucht bei Tieren) lange Entstehungszeiten haben und anschliessend meist noch Verarbeitungsprozessen zugeführt werden müssen. Wird heute ein modernes Auto in Stunden bis Tagen gefertigt, so dauert dies dagegen bei Nahrungsmitteln Monate bis Jahre (z.B. Fleisch).

Als weiterer Faktor wurde der Schutzbedarf der für die Versorgung mit Lebensmitteln betroffenen Betriebe (Verkaufsstellen, Verteilnetzzentralen etc.) untersucht. Dies führt allenfalls zu Konsequenzen bei Polizei und Armee. Diese können ihre möglichen Einsätze während denjenigen Phasen mit Absprachen vorbereiten, während denen die Versorgung noch sichergestellt ist. Die aktuelle Pandemie hat gezeigt, dass bereits in einer ersten Phase der Pandemie im Rahmen von Hamsterkäufen breiter Bevölkerungskreise punktuell Sicherheitsprobleme auftreten können. Der Einsatz von Polizei und subsidiär Armee ist aber erst dann zu erwarten, wenn die Bevölkerung mit einschneidenden Massnahmen konfrontiert ist. Es gilt deshalb möglichst lange durch die Privatwirtschaft eine weitgehende Vollversorgung aufrechtzuerhalten.

1.5 Umsetzungsbeispiel der WL Massnahmen gemäss Szenario

Gemäss Grafik 6 in Kapitel 5.1 ist bei Importausfällen insbesondere die Versorgung jener Güter verwundbar, welche einen tiefen Selbstversorgungsgrad aufweisen und einen hohen Beitrag an die Energieversorgung liefern (bspw. pflanzliche Öle/Fette als erstes möglicherweise kritisches Problem). Wenn gemäss dem vorgegebenen Szenario (**ab KW 18 fallen 50% der Importe aus**) am Schweizer Markt bei lebenswichtigen Gütern eine schwere Mangellage entsteht, welcher die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, können subsidiär die im Kapitel 4 beschriebenen Massnahmen ergriffen werden.

1.5.1 Vorbereitungszeit

Die Vorbereitungszeiten sind abhängig von Faktoren wie freien Lagerbeständen, die zur Überbrückung der Importausfälle benützt werden und dem Vorhandensein von Substituten. Entsprechend gelten die Aussagen zum Erhebungszeitpunkt. Gemäss Situationsanalyse 8 vom 12.04.2020 gilt für das oben genannte Beispiel der pflanzlichen Öle/Fette: «*Es verbleiben nach der Feststellung von signifikanten Importschwierigkeiten ca. 3 Wochen bis effektive Pflichtlagerbezüge nötig werden*». Die **Vorbereitung** läuft damit zwischen **KW 18 und 21**.

1.5.2 Beispiel pflanzliche Öle/Fette

Beispielhaft wird anhand von pflanzlichen Ölen/Fetten der konkrete Arbeitsprozess beschrieben. Die dabei ausgewiesenen Termine basieren auf dem angenommenen Szenario, wären fallweise das Resultat vertiefter Abklärungen und daher rein fiktiv:

- **In jedem Fall bei einer schweren Mangellage – Pflichtlagerfreigabe:** Der Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung beantragt nach vertiefter Gesamtmarktanalysen dem Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung bei einer schweren Mangellage an pflanzlichen Ölen/Fetten die Pflichtlagerfreigabe. Für den notwendigen Departementsentscheid und die anschliessende Verfügung sind die Dokumente vorbereitet. Die praktische Abwicklung der Freigabe läuft u.a. über réservesuisse und die Sektion Vorratshaltung des BWL.
Die **Pflichtlagerabklärungen** würden in der **KW 18 und 19** vorgenommen; die **Pflichtlagerfreigabe** erfolgt damit frühestens **ab KW 20**.
- **Definition Verwendungszweck für Verarbeitung:** Gleichzeitig wird geprüft, ob die Definition eines Verwendungszweckes notwendig wird. Je nach Situation wäre der Zweck enger (weniger Firmen erstellen Produkte, welche dem Zweck entsprechen) oder breiter (mehr Firmen erstellen Produkte, welche dem Zweck entsprechen) zu definieren.
Ein **Verwendungszweck** wird allenfalls **gleichzeitig mit der Pflichtlagerfreigabe definiert**, d.h. **frühestens ab KW 20**. Grundsätzlich sind aber stets nachstehende Varianten als Resultat der Prüfung für einzelne, spezifische Produkte denkbar:
 - Es braucht keine Vorgabe
 - Frühestens ab Pflichtlagerfreigabe
 - Ab Monat 3 bis 4 nach Prüfung
- **Falls nötig – Abgabebeschränkung:** Nach der Feststellung der signifikanten Importbeschränkung würde im Rahmen der Abteilung Verarbeitungsstufe 2 und Verteilung (AVV) gleichzeitig die freiwillige Abgabebeschränkung thematisiert. Mit Stand 29.04.20 sind folgende Firmen/Branchenorganisationen in der AVV vertreten: Migros, Coop, Aldi, Lidl, Denner, VELEDES als Verband der Schweizer Lebensmittel-Detaillisten (bei dem bspw. Valora, Volg, Prodega, CC Aligro etc. Fördermitglieder sind), der Schweizerischer Bäcker-Confiseurmeister-Verband, GastroSuisse und weitere.
Die Evaluation des Einsatzes einer Abgabebeschränkung hat sehr sorgfältig zu geschehen, da die Massnahme nur für Engpässe, die auf extremstes Kundenverhalten zurückzuführen ist, wirksam ist. Um normale oder leicht erhöhte Einkäufe zu bremsen, ist diese Massnahmen nicht nötig, weil die Einschränkung auf der kleinstmöglichen Verpackungsanzahl (1 Stück pro Kategorie) bereits dem üblichen Wochenkonsum der meisten Haushalte entspricht. Entsprechend könnte eine Abgabebeschränkung-Verordnung durch Erhöhung der Verunsicherung der Bevölkerung sogar den gegenteiligen Effekt, dass die Nachfrage noch

höher wird, haben.

Die Abklärungen dazu erfolgen unmittelbar, d.h. bereits ab KW 18; wenn diese als sinnvoll erachtet werden, dann würden diese bspw. ab sofort oder ab der Folgewoche **KW 19** festgelegt (falls die Unternehmen das wünschen und beschliessen, da es eine **freiwillige Abgabebeschränkung** ist). Sollte keine Einigung erfolgen und eine Abgabebeschränkung erforderlich sein, so wird das Verfassen einer **Verordnung** geprüft. Dies erfolgt **frühestens ab KW 21**.

Weitere Angaben zu diesen Massnahmen finden sich auf den eingereichten Faktenblättern.

1.5.3 Gleiches Vorgehen für weitere Güter

Für weitere Güter ist der Prozess derselbe, der Zeitraum jedoch anders. So wurde für Reis in der Situationsanalyse 10 vom 25.04.2020 festgehalten: «Bei Reis wäre bei einer allfälligen signifikanten Verknappung im asiatischen Markt innerhalb von 1 – 2 Monaten mit Engpässen zu rechnen». Sinngemäss könnten sich hier die dargelegten Fristen / Zeiten um diese Dauer verschieben; stets abhängig von der effektiven Beurteilung der Lage pro Produkt.

2 Detailhandel

2.1 Allgemein

Die Bevölkerung der Schweiz genießt einen der höchsten Lebensstandards der Welt und be- dient sich in einem ebenso auf Weltniveau befindlichen Produktsortiment des Detailhandels. Bereits bei kleinsten Anzeichen von Veränderung von Lebensgewohnheiten (z.B. Deklaration ausserordentliche Lage durch Bundesrat) entstehen Situationen mit grösseren Auswirkungen: Typische Folgen sind bspw. Hamsterkäufe sowie gesteigerte Aggressivität der Konsumenten. Die jüngsten Hamsterkäufe während Corona-Pandemie zeigen, dass vor allem Konserven, länger haltbare Brotprodukte sowie Hygienematerial begehrt waren. Die Hintergründe bzw. Veranlassung ist oft irrational⁸ und liegt in der Natur des Menschen und seinen Urängsten.

Bei Eintreffen des definierten Szenarios (50% Reduktion Nachschub aus dem Ausland) wür- den nach wenigen Wochen bzw. erst nach etlichen Monaten (weitere Food- und Frischepro- dukte sowie Verpackungsmaterialien) Engpässe entstehen. Diese Engpässe entstehen pro- duktspezifisch dort, wo direkte Abhängigkeiten vom Ausland vorliegen: Sei dies in der Produk- tion, der Verpackung und / oder in der Lieferkette. Für den Detailhandel bedeuten sie aktuell Umsatzeinbussen von 10% - 15%.

2.2 Handlungsoptionen des Detailhandels

- Beschaffung von Mehrvolumen durch Substitution in Zusammenarbeit mit Partnern in der Schweiz ohne Intervention des Staates
- Beschaffung von Mehrvolumen durch Substitution in Zusammenarbeit mit Partnern in der Schweiz mit Intervention des Staates (z.B. Bundesamt für Landwirtschaft)
- Ergreifen von Massnahmen zur Angebotslenkung (z.B. freiwillige Abgabebeschränkung)

2.3 Anforderung des Detailhandels an das Krisenmanagement Bund

Aufgrund der Sensitivität der Bevölkerung bei der Veränderung der Lebenssituation (wie z.B. bei der Einführung der ausserordentlichen Lage) ist es für die Privatwirtschaft wichtig, auf ein integrales Management der Krisensituation zählen zu können. Dies muss folgende Punkte enthalten:

- Enge Einbindung der Vertreter des Detailhandels in die Krisenorganisation des Bundes; bspw. in einem wirtschaftsspezifischen Teilstab des Bundesstabes;
- Abstimmung des Vorgehens für das Ergreifen von Massnahmen (z.B. Diskussion Abgab- ebeschränkungen);
- Koordination des Einsatzes von Sicherheitskräften für den Schutz von Infrastrukturen des Detailhandels.

⁸ https://www.focus.de/gesundheit/ratgeber/risikoforscher-ueber-angst-was-im-kopf-passiert-wenn-wir-notvorraete-anlegen_id_11725658.html

3 Wirtschaftliche Landesversorgung Fachbereich Logistik

3.1 Allgemein

Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) wird vom Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung geleitet. Ihm unterstellt sind das BWL, die Fachbereiche (hier Logistik) der Milizorganisation, die aus Vertretern der Wirtschaft gebildet werden und andere Bundesstellen, soweit sie Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllen. Zur Erfüllung der Aufgaben stehen den Fachbereichen vollamtliche Geschäftsstellen im BWL zur Verfügung. Die Geschäftsstellen sind administrativ dem BWL zugeordnet, unterstehen aber den Fachbereichsleitern. Die Fachbereiche werden auf der Grundlage von entsprechenden durch den Delegierten genehmigten Geschäftsordnungen geführt. Die Versorgung des Landes obliegt auch in einer Versorgungskrise der Wirtschaft. Die WL unterstützt die Wirtschaft im Sinne der Landesversorgung in schweren Mangellagen lediglich subsidiär, sofern die Wirtschaft einer drohenden oder eingetretenen Mangellage nicht selbst zu begegnen vermag.

Abgrenzung:

- Die WL unterstützt; d.h. sie führt die Massnahmen nicht selbst aus (so unterstützt die WL bspw. das Ausführen von Transporten, führt aber Transporte nicht selbst durch).
- Strukturpolitik ist nicht Auftrag der WL.

3.2 Strategie des Fachbereichs Logistik

Die Strategie des FB Logistik der WL fokussiert auf nachfolgende Aktivitäten, unterteilt nach der normalen Lage (Vorsorge) und der besonderen, bzw. ausserordentlichen Lage, wenn diese zu einer Mangellage führt oder führen kann:

Vorsorge:

Unterstützung bei der Vermittlung zwischen verschiedenen Wirtschaftsbeteiligten zur Förderung der Kooperation im Falle von schweren Mangellagen, mit dem Ziel, einen hoheitlichen Eingriff des Bundes in die Wirtschaftsprozesse erst möglichst spät vornehmen zu müssen.

Mangellage:

- Massnahmen zur Erleichterung der Leistungserbringung bzw. der Rahmenbedingungen (z.B. temporäre Aufhebung des Sonntags- und Nachtfahrverbots) – «soweit dass die Wirtschaft nicht nur kann, sondern auch darf»;
- Massnahmen zur Priorisierung im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung;
- Ergänzung zu anderen Massnahmen, im Sinne der WL vor allem auf Stufe Kanton (Ereignisdienste⁹).

3.3 Unterstützung durch den Fachbereich Logistik der WL

Der FB Logistik unterstützt, wenn:

- sich die Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen einer drohenden oder eingetretenen schweren Mangellage befindet, die die Wirtschaft allein nicht mehr bewältigen kann;
- die «technischen» Kapazitäten vorhanden wären, aufgrund einer gesetzlichen Regelung aber nicht abgerufen werden dürfen (bspw. könnte «technisch» länger fahren, darf aber nicht, um nicht gegen die Arbeitszeitregelung zu verstossen);

⁹ Mit Ereignisdiensten sind Organisationen in der Hand des Kantons gemeint, welche bei der Bewältigung von Ereignissen zum Einsatz gelangen: Kantonale / regionale Führungsstäbe, Polizei, Feuerwehr, Sanität und Rettung, Technische Betriebe, Zivilschutz usw.

Die Unterstützungsmöglichkeiten sind primär im Inland gegeben (WL-Auftrag in der Bundesverfassung¹⁰ definiert); im Ausland ist dies nur bedingt möglich (wenn in Zusammenarbeit mit EDA, etc.).

3.4 Vorbereitete Massnahmen des Fachbereichs Logistik

Bereits in der normalen Lage erarbeitet der FB Logistik optimale Voraussetzungen, um in der besonderen oder ausserordentlichen Lage handlungsfähig zu sein. Dazu wurden folgende Grundlagen vorbereitet:

- Ausdehnung der Zollöffnungszeiten;
- Manuelle Zollanmeldung;
- Abweichung vom Arbeitszeitgesetz für Eisenbahnverkehrsunternehmen;
- Abweichung vom Sonntags- und Nachtfahrverbot;
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten von Chauffeuren;
- Nutzung ursprüngliches Gesamtgewicht LKW;
- Indienststellung Hochseeschiffe;
- Indienststellung Rheinschiffe;
- Priorisierung Umschlag lebenswichtiger Güter;
- Priorisierung von Schienentrassen;
- Branchenvereinbarung Mineralölprodukte;
- Branchenvereinbarung Terminal.

3.5 Entscheidungsprozess für den Einsatz der definierten Massnahmen

Die nachstehende Auflistung stellt den räumlich / zeitlichen Ablauf des FB Logistik dar, um obige Massnahmen zielgerichtet anwenden zu können:

- Anmeldung des Bedarfs für eine Massnahme durch die Wirtschaft («Antrag»);
- Evaluation / Vorbereitung durch den betroffenen Fachbereich (Rücksprache mit dem Kader, anderen Fachbereichen, anderen Fachämtern, etc.);
- Besprechung und Entscheid am Lagerapparat BWL (evtl. Zusatzabklärungen, Aufträge);
- Umsetzung durch den Beauftragten (z.B. eine Geschäftsstelle).

Am Entscheidungsprozess ist der BWL Krisenstab beteiligt. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Delegierter für wirtschaftliche Landesversorgung bzw. sein Stellvertreter;
- Betroffene Fachbereiche und deren Geschäftsstellenleiter;
- BWL-Stellen nach Bedarf (z.B. Vorratshaltung, Recht & Compliance, Kommunikation, etc.);
- Gegebenenfalls punktuell eingeladene Spezialisten.

¹⁰ Siehe Art. 102, 104, 117 der BV: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

4 Wirtschaftliche Landesversorgung Fachbereich Ernährung

4.1 Generell

Im Versorgungsprozess Lebensmittel bereitet die WL Massnahmen vor. Im Zentrum dieser Vorbereitungen stehen insbesondere die Pflichtlagerhaltung¹¹, bzw. -freigabe von Lebensmitteln, damit die Bevölkerung im Falle von schweren Mangellagen an lebenswichtigen Gütern mit einem minimalen Kalorienangebot versorgt werden kann. Mit zunehmender Dauer einer schweren Mangellage können einschneidende Massnahmen zum Einsatz kommen, wie zum Beispiel die gezielte Anbauoptimierung.

Die Ausführungen stützen sich auf den 2019 veröffentlichten Bericht zu den Massnahmen der WL¹². Hier wurden die Beschreibungen in den nachfolgenden Unterkapiteln um eine Einschätzung bezüglich dem auferlegten COVID-19 Szenario ergänzt.

4.2 Vorbereitete Massnahmen des Fachbereich Ernährung

Der Fachbereich Ernährung definiert insbesondere Massnahmen zur Sicherstellung des Versorgungsprozesses Lebensmittel. Dazu gehören folgende Massnahmen:

- Empfehlung Notvorrat;
- Pflichtlagerfreigabe bei lebenswichtigen Nahrungs-, Futter- und Düngemitteln;
- Importförderung;
- Generelle Abgabebeschränkung an der Verkaufsfrente (GABENA);
- Nahrungsmittelrationierung (NARA);
- Produktionslenkung.

4.3 Notvorrat

Die Bevölkerung wird bereits in der Vorsorgephase sensibilisiert. Der Notvorrat stellt die einzige Massnahme dar, um kurzfristig die Versorgung sicherzustellen, wenn der Markt dazu nicht mehr in der Lage sein sollte. Im Falle einer plötzlich eintretenden, kurzfristigen schwereren Mangellage (z.B. aufgrund eines Blackouts) sind die von der WL vorbereiteten Massnahmen (noch) nicht wirksam, denn die Verteilung von Waren aus Pflichtlagern ist auf die Verfügbarkeit von Elektrizität und Logistik angewiesen. Für diesen Fall muss an die Eigenverantwortung der Bevölkerung appelliert werden. Dementsprechend empfiehlt die WL stets zu Hause einen privaten Notvorrat von 9 Litern Wasser pro Person (ein Sixpack) und Nahrungsmittel für rund eine Woche bereitzuhalten. Durch diese Massnahme wird die Versorgungsautonomie der Bevölkerung breitflächig erhöht und damit Zeit für die Umsetzung von Massnahmen des Bundes geschaffen.

Bezüglich COVID-19 ist festzustellen, dass die Bevölkerung für das Thema «Notvorrat» sensibilisiert ist¹³. Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so kämen zusätzlich Pflichtlager zum Einsatz. Es gibt auch im beschriebenen Szenario keinen Grund, zu empfehlen, dass ein Notvorrat angelegt werden soll, der mehr als eine Woche abdeckt.

¹¹ https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-d.pdf

¹² <https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/Dokumentation/publikationen/massnahmenbericht.pdf.download.pdf/Bericht%202019%20zu%20den%20Massnahmen%20der%20WL.pdf>

¹³ Bspw. bereits auf Applikation von "AlertSwiss" des BABS ist dieses Thema seit deren Aufschaltung im Fokus; <https://blog.alertswiss.ch/de/rubriken/vorsorge/notvorrat/>

4.4 Pflichtlagerfreigabe

Pflichtlagerfreigabe ist eine Massnahme in Stufe A zur Verhinderung von Versorgungseinbrüchen. Pflichtlagerfreigaben sind eine geeignete Massnahme, um dem Markt im Falle einer Versorgungsstörung innert kurzer Frist die benötigten Waren zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich um eine administrativ einfache Massnahme, die nur minimal in den Markt eingreift. Die Bevölkerung ist nicht direkt betroffen. Die Pflichtlagerhalter werden durch Pflichtlagerfreigabe in die Lage versetzt, ihre Abnehmer mindestens teilweise weiter beliefern zu können.

Bezüglich COVID-19 kann festgehalten werden, dass Pflichtlagerfreigaben gemäss Faktenblatt im Anhang vorbereitet sind. Die Abklärungen zur Frage, ob allenfalls Begleitmassnahmen wie die Definition eines Verwendungszwecks bei einer Pflichtlagerfreigabe notwendig sind, wurden durchgeführt. Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so sind die nächsten Schritte bereits definiert.

4.5 Importförderung

Im Falle einer Versorgungskrise stellt die Importförderung neben der Pflichtlagerfreigabe eine einfache Massnahme der Phasen A, B und C zur raschen Verbesserung des Angebots dar. Verschlechtert sich die Versorgungslage der Schweiz mit Agrargütern, werden zuerst strukturelle Importerleichterungen (Ausweitung Zollkontingente, Reduktion Zölle, Erleichterung des Zollverfahrens durch das Bundesamt für Landwirtschaft BLW) gewährt.

Wenn die Versorgung trotz der Anstrengungen der Privatwirtschaft und der Massnahmen des BLW nicht mehr sichergestellt werden kann, können für die Zeit der schweren Mangellage importbeschränkende Verordnungen (nichttarifäre und technische Handelshemmnisse, gesetzliche Beschränkungen hinsichtlich Gentechnisch veränderte Organismen (GVO), Lebensmittelvorschriften, Tierseuchen-, Hygiene- oder Tierschutzbestimmungen) aufgehoben werden.

Bezüglich COVID-19 gab es bereits verschiedene solcher Massnahmen zur Unterstützung der Versorgungssicherheit (siehe Kapitel 5.25.2). Der Bundesrat nahm zudem am 16.4.20 eine Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vor. Damit werden Deklarationsregeln bei Lebensmitteln gelockert. Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so ist davon auszugehen, dass weitere Importfördermassnahmen rasch ergriffen werden können.

4.6 Generelle Abgabebeschränkung

Die generelle Abgabebeschränkung ist eine erste Massnahme in Stufe B (vgl. Anhang 1), um den unkontrollierten Abfluss bestimmter Nahrungsmittel aufgrund von Hamsterkäufen zu verhindern und eine möglichst gleichmässige Verteilung der vorhandenen Waren zu erzielen. Primär ist sie für kurzfristige Engpässe oder als Vorstufe einer Rationierung geeignet.

Sie stützt sich auf die Anordnung einer generellen Beschränkung der zulässigen Abgabemengen (Produkt pro Person und Einkauf) im Detailhandel. Die Massnahme betrifft schwergewichtig die Verkaufsstellen und die Konsumenten.

Bezüglich COVID-19 kann festgehalten werden, dass der Fachbereich Ernährung bereits seit dem 13. Februar 2020 die Diskussion bezüglich Ausgestaltung einer GABENA intensiviert hat. Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so sind die nächsten Schritte gemäss beigelegtem Faktenblatt bereits definiert (vgl. Anhang 2). Es wird allerdings zu prüfen sein, wie die Abgabebeschränkungen in der Praxis umgesetzt werden können: Es ist kaum zu überprüfen oder zu verhindern, dass Konsumenten mehrfach einkaufen gehen oder mehrere Händler nacheinander aufsuchen.

4.7 Rationierung

Eine Nahrungsmittelrationierung ist bei einer längerdauernden, schwerwiegenden Mangellage ab Ende der Stufe B vorgesehen (vgl. Anhang 1), um für alle eine gleichwertige minimale Nahrungsmittelration sicherzustellen. Dabei werden rationierte Waren nur noch gegen Abgabe einer Bezugsberechtigung (und gegen Bezahlung) bei den Verkaufsstellen zu beziehen sein. Es wird davon ausgegangen, dass diese Massnahme vor allem im Falle eines allgemeinen Mangels an Grundnahrungsmitteln (und damit Mangel an Nahrungsenergie) eingesetzt würde. Die definitive Festlegung der zu rationierenden Produkte erfolgt erst in Kenntnis der konkret bestehenden Versorgungssituation bzw. des noch vorhandenen Angebots.

Bezüglich COVID-19 kann festgehalten werden, dass nicht mit einer Rationierung im beschriebenen Zeitraum zu rechnen ist, sollte das beschriebene Szenario eintreffen. Mit Hilfe von freien (nicht gebundenen) Lagern, 50% Importen, der Inlandernte und Pflichtlagern lässt sich die Situation – aus heutiger Sicht – ohne Rationierung bewältigen.

4.8 Anbauoptimierung

Mit einer kalorienorientierten Optimierung des inländischen Anbaus greift der Bund in Stufe C gezielt in die einheimische Nahrungsmittelproduktion ein (vgl. Anhang 1). Mit Anreizen können gewisse Produktionsrichtungen gefördert werden. Ziel der Massnahme ist es, in einer schweren Mangellage – insbesondere bei längerfristig reduzierten oder fehlenden Importmöglichkeiten – eine kalorienmässig möglichst gute Versorgung der Bevölkerung zu erreichen. Dabei wird in erster Linie der Konsum von tierischen Nahrungsmitteln zu reduzieren und der Anteil an pflanzlichen Nahrungsmitteln zu fördern sein.

Bezüglich COVID-19 kann festgehalten werden, dass die Situation bei den Produktionsmitteln einmal monatlich vertieft geprüft wird. Zudem wird bis zum Sommer 2020 durch eine Expertengruppe der wirtschaftlichen Landesversorgung geprüft, ob und welche Massnahmen für den Anbau 2021 nötig sind. In dieser Expertengruppe sind das BLW, BFS und BLV vertreten; diese beschäftigen sich seit Jahren mit Fragen der Anbauoptimierung.

5 Landwirtschaft

5.1 Generell

Das BLW setzt sich dafür ein, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet, u.a. zur sicheren Versorgung der Bevölkerung. Im Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1)¹⁴ werden die Anforderungen an der Landwirtschaft festgelegt. Güter und Dienstleistungen ist grundsätzlich Sache der Wirtschaft resp. Landwirtschaft. Erst wenn diese Versorgungsfunktion nicht mehr selbst wahrgenommen werden kann oder sich innerhalb der Märkte oder der Landwirtschaft Härtefälle ergeben, werden Massnahmen vom BLW vorgeschlagen. Die Ziele sind die Folgenden:

- Versorgung der Bevölkerung sicherstellen;
- Produktion ermöglichen (bspw. Saatgut bereitstellen, Lösungen für den Einsatz von Saisonarbeitskräften oder Alternativen miterarbeiten);
- Agrarmärkte stabilisieren, Preiseinbrüche auf den Märkten mit Folgen für die gesamte Wertschöpfungskette verhindern;
- Landwirtschaft und Lebensmittelkette administrativ unterstützen; Lösungen für Härtefälle auf Ebene Landwirtschaftsbetrieben miterarbeiten (bspw. längere Zahlungsfristen, Lockerung gewisse Kontrolltätigkeiten);
- Früherkennung von (kritischen) Entwicklungen auf den internationalen und nationalen Märkten sicherstellen.

Gemäss Szenario, würden sich die Folgen für die Landwirtschaft insbesondere mittel- und langfristig auswirken. Die Instrumente (einschliesslich Messungen), die vom BLW aktiviert würden, hängen stark von folgenden Punkten ab:

- die Art der Produktion (Getreide, Obst, Fleisch usw.) und deren Verarbeitungsgrad;
- den Anteil der nationalen Produktion am Verbrauch (Abhängigkeit von Importen);
- Abhängigkeit im Ausland von den Produktionsmitteln (Arbeitskräfte und Betriebsmittel, z.B. Saatgut);
- die Anzahl der Unternehmen in jedem Sektor (Abhängigkeit von einer begrenzten Anzahl von Akteuren; Lieferanten, Mühlen, Ölmühlen, Schlachthöfen usw.);
- wenn das betreffende Produkt einem Pflichtlager unterliegt;
- die Jahreszeit, in der die Importe voraussichtlich sinken werden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen würden u.a. vom Selbstversorgungsgrad abhängen. Der Selbstversorgungsgrad ist je nach Produkt unterschiedlich. Er wird definiert als Verhältnis der Inlandproduktion zum inländischen Gesamtverbrauch, wobei letzterer sich anhand der Formel Produktion plus Import abzüglich Export und Vorräteveränderungen berechnen lässt. Es wird zwischen einem Selbstversorgungsgrad brutto und einem Selbstversorgungsgrad netto unterschieden. Dabei wird beim Selbstversorgungsgrad netto berücksichtigt, dass ein Teil der Inlandproduktion auf importierten Futtermitteln beruht. Aus diesem Grund wird bei der Berechnung des Netto-Selbstversorgungsgrades die tierische Inlandproduktion um jenen Anteil reduziert, der mit importierten Futtermitteln produziert wird.

Der Grad der Selbstversorgung variiert stark nach Produkttyp (siehe Tabelle 1). Bei Milch und Milchprodukten hat die Selbstversorgung in den letzten Jahren 100% überschritten. Derzeit deckt jedoch die Schweizer Butterproduktion die Nachfrage nicht. Tierische Produkte deckten 2017 insgesamt 79% der Schweizer Nachfrage. Die Selbstversorgungsrate für Rind-, Kalb-

¹⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983407/index.html>

und Schweinefleischprodukte ist hoch und liegt weiterhin bei rund 50 % für Schaf/Lamm und Geflügel.

Produkt [%]	2013 ^r	2014 ^r	2015 ^r	2016 ^r	2017 ^r
Mengenmässiger Anteil:					
Getreide insgesamt ¹	46	52	47	38	50
Futtergetreide ²	48	59	51	43	49
Energiemässiger Anteil gemäss Nahrungsmittelbilanz³:					
Getreide (inklusive Reis)	59	52	54	47	58
Brotgetreide ⁴	82	76	77	68	84
Speisekartoffeln	76	95	71	70	93
Zucker	64	93	70	62	72
Pflanzliche Fette, Öle	21	26	25	21	23
Kern- und Steinobst ⁵	69	83	78	79	52
Gemüse	48	52	49	50	54
Konsummilch	96	96	95	95	95
Butter	101	109	107	108	100
Käse (inklusive Quark)	117	117	117	113	115
Milch und Milchprodukte (inkl. Butter)	112	116	114	114	113
Kalbfleisch	98	98	98	97	97
Rindfleisch	85	86	86	88	86
Schweinefleisch	93	95	96	95	95
Schafffleisch	44	43	40	42	44
Geflügel	51	52	53	55	57
Fleisch, Fische und Meeresfrüchte⁶	77	79	79	79	79
Eier und Eikonserven	50	52	54	54	55
Pflanzliche Nahrungsmittel	41	46	42	37	43
Tierische Nahrungsmittel brutto	97	100	99	100	99
Tierische Nahrungsmittel netto ⁷	72	76	74	74	75
Nahrungsmittel im ganzen brutto⁸	58	63	59	56	59
Nahrungsmittel im ganzen netto⁷	50	55	51	48	52

¹ Getreidebilanz: Brot- und Futtergetreide einschliesslich Hartweizen, ohne Reis
² Futtermittelbilanz: inkl. Müllereiprodukte und Auswuchs von Brotgetreide, ohne Reis
³ nach verwertbarer Energie gemäss Nahrungsmittelbilanz
⁴ Weichweizen, Dinkel, Emmer, Einkorn und Roggen; ohne Weizenstärke
⁵ Äpfel, Birnen, Kirschen, Zwetschgen und Pflaumen, Aprikosen und Pfirsiche
⁶ einschliesslich Fleisch von Pferden, Ziegen, Kaninchen sowie Wildbret, Fische, Krusten- und Weichtiere
⁷ ohne aus importierten Futtermitteln hergestellte tierische Produkte
⁸ nach verwertbarer Energie, alkoholische Getränke eingeschlossen, gemäss Nahrungsmittelbilanz
^r mit der Methode «Nahrungsmittelbilanz 08» revidierte Werte. Die Werte der Folgejahre werden ausschliesslich mit dieser Methode berechnet.
Die ganze Reihe der NMB08 ab 2007 wurde jeweils bis ins Jahr 2007 zurück revidiert.

Tabelle 1: Selbstversorgungsgrad der Agrargüter (Quelle: *Agrarbericht 2019¹⁵*)

Der Grad der Selbstversorgung mit Samen und Setzlingen variiert ebenfalls stark zwischen den Produkten (siehe Tabelle 2). Es ist zum Beispiel für Getreide (Brot und Futter) hoch. Die Schweiz ist für Samen und / oder Setzlingen von Raps, Sonnenblumen und Zuckerrüben vollständig auf ausländisches Saatgut angewiesen.

¹⁵ <https://www.agrarbericht.ch/de/markt/marktentwicklungen/selbstversorgungsgrad>

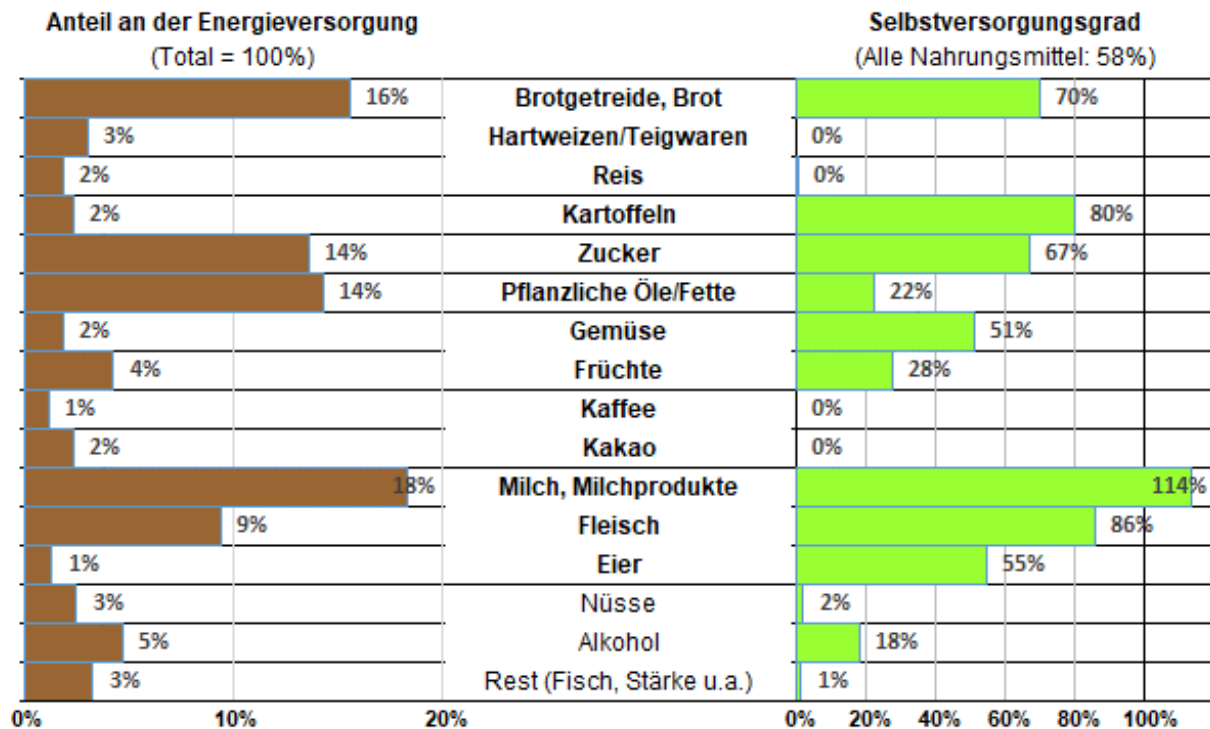
Durchschnittliche einheimische Samenproduktion (%)	
Getreide (für Brote verwendbar)	95
Futtergetreide (ohne Mais)	80
Proteinerbsen	45
Soja	55
Mais	30
Kartoffeln	85*
Raps	0
Sonnenblumen	0
Zuckerrüben	0
Gemüse	10

*auf der Basis von Importen

Tabelle 2: Saatgut-Selbstversorgungsgrad (Quelle: Experten BLW)

Agroscope hat basierend auf Daten von Agristat eine Grafik zum Beitrag verschiedener Nahrungsmittelgruppen zur Energieversorgung und Selbstversorgungsgrad (Inlandproduktion in Prozent des Verbrauchs) erstellt (Graphik 6). Daraus ist beispielsweise ersichtlich, dass bei pflanzlich Ölen und Fetten eine besondere Verwundbarkeit gegeben ist.

Im vorgeschlagenen Szenario würden die beschriebenen Instrumente (einschliesslich Massnahmen) vom BLW aktiviert, sobald Indikatoren für eine Verschlechterung der Situation dies rechtfertigen (siehe Teil Früherkennung). Die vom BLW vorgeschlagenen Massnahmen würden an die Produktart angepasst, um eine maximale Versorgung der Bevölkerung (inländische Produktion und Einfuhr) sicherzustellen. Es ist auch zu beachten, dass sich die hohe schweizerische Kaufkraft bei Preiserhöhungen auf dem internationalen Markt genutzt werden kann. Die Massnahmen des BLV und des BWL ergänzen diejenigen des BLW.



Grafik 6: Energieversorgung und Selbstversorgungsgrad (Quelle Agroscope und Agristat); trotz hohen Abhängigkeiten vom Ausland, liegen jedoch grundsätzlich ausreichend Alternativprodukte vor.

5.2 Importförderung

Die Einfuhrmassnahmen werden in Kapitel 4.5 näher beschrieben. Diese werden an die Kategorien der betroffenen Produkte angepasst, unabhängig davon, ob es sich um Produkte handelt, die einer obligatorischen Lagerung unterliegen (z.B. Getreide, Öle) oder andere (z.B. Obst, Gemüse, Fleisch, Milchprodukte). Diese Massnahmen können auf den Stufen A, B und C ergriffen werden. Bei der Importförderung sind diese:

- Ausweitung Zollkontingente;
- Reduktion Zölle;
- Erleichterung des Zollverfahrens;
- Aufhebung importbeschränkende Verordnungen: Nichttarifäre und technische Handelshemmnisse, gesetzliche Beschränkungen hinsichtlich GVO, Lebensmittelvorschriften, Tierseuchen-, Hygiene- oder Tierschutzbestimmungen.

Im vorgeschlagenen Szenario würden zusätzliche Massnahmen ergriffen, die auf die betroffenen Produkte zugeschnitten sind. Im Rahmen von COVID-19 hat der Bundesrat am 01.04.2020¹⁶ bereits eine Reihe von Massnahmen beschlossen, darunter:

- Flexibilisierung der Importmöglichkeiten beim Fleisch
- Erhöhung Teilzollkontingent für Konsumeier
- Temporäre Delegation Kompetenz Erhöhung Teilzollkontingent Butter an das BLW

5.3 Marktentlastungsmassnahmen

Um Preiszusammenbrüche bei landwirtschaftlichen Produkten zu vermeiden, kann sich der Bund bei ausserordentlichen Entwicklungen an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen (Art. 13 LwG). Diese Massnahme kann je nach Lage auf den Stufen A und B ergriffen werden (vgl. Anhang 1). Darüber hinaus sind im LwG spezifische Entlastungsmassnahmen für Fleisch, Eier und Früchte vorgesehen.

Bezüglich COVID-19 wurde ein Beitrag zur Stabilisierung des Fleischmarktes verabschiedet (Nachtragskredit von 3 Millionen Franken für Einlagerungsaktionen)¹⁷.

5.4 Temporäre Anpassungen der rechtlichen Anforderungen

Die Anforderungen an Produktion, Produktionsmittel, Produktfluss und Direktzahlungen können vorübergehend gelockert werden, um die Schweizer Produktion zu unterstützen. Die Einfuhrbedingungen können wie in Kapitel 4.5 beschrieben auch vorübergehend gelockert werden. Diese Massnahmen können je nach Situation auf den Stufen B und C ergriffen werden (vgl. Anhang 1).

5.5 Anbauoptimierung

Diese erfolgt in Zusammenarbeit mit dem BWL gemäss Kapitel 4.8.

¹⁶ [AS 2020 1141](#) Verordnung über Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus im Landwirtschaftsbereich (COVID-19-Verordnung Landwirtschaft)

¹⁷ [AS 2020 1141](#) Verordnung über Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus im Landwirtschaftsbereich (COVID-19-Verordnung Landwirtschaft)

6 Lebensmittel

6.1 Generell

Im Lebensmittelrecht werden die Anforderungen an Lebensmittel festgelegt. Die rechtlichen Anforderungen gelten für die Ein-, Aus- und Durchfuhr aber auch für Produkte, die ausschliesslich in der Schweiz produziert werden. Die Anforderungen an Lebensmittel basieren entweder auf dem Gesundheitsschutz (z.B. Höchstwert für Aflatoxine in Erdnüssen) oder auf der guten landwirtschaftlichen Praxis, respektive der guten Herstellungspraxis (z.B. Höchstwert für nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel). Weiter dienen die Anforderungen der Information der Konsumentinnen und Konsumenten, um eine bewusste Wahl zu ermöglichen (z.B. Angabe des Produktionslandes).

6.2 Temporäre Anpassungen der rechtlichen Anforderungen

Temporäre Anpassungen der rechtlichen Anforderungen können den Import von Lebensmitteln erleichtern. Anpassungen sind denkbar in Bereichen, welche die gute landwirtschaftliche Praxis, respektive die gute Herstellungspraxis als Basis haben. So gilt zum Beispiel für in der Schweiz nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel ein Default-Höchstwert von 0.01 mg/kg. Bei Bedarf könnte dieser Wert - begleitet mit einer jeweiligen spezifischen schnellen Risikobewertung - um dem Faktor 10 oder 100 erhöht werden. Weitere Massnahmen sind denkbar, wie z.B.:

- der Verzicht auf das Vermischungsverbot; das Lebensmittelrecht verbietet das Vermischen von Warenposten mit zu hohen Rückständen mit konformen Warenposten, um so die rechtlich vorgeschriebenen Rückstandshöchstwerte zu erreichen oder
- die Zulassung von Lebensmitteln mit Novel Food Status ohne vorgängiges Bewilligungsverfahren; z.B. von Früchten, welche in der Schweiz bis heute nicht konsumiert wurden.

Je nach Ausgangslage sind weiter rechtliche Anpassungen und verschiedenen Bereichen denkbar.

6.3 Verpackung

Das Lebensmittelrecht regelt einerseits die Anforderungen an Materialien, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen (food contact materials). Andererseits müssen auf den Verpackungen eine Vielzahl von Angaben und Informationen verpflichtend angegeben werden. Eine Anpassung der Anforderungen an die Verpackungsmaterialien per se ist nicht möglich, da dadurch der Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten beeinträchtigt werden könnte. Möglich hingegen ist eine temporäre Anpassung der Anforderungen an die Kennzeichnungsregeln, um so den Import resp. die Produktion von Lebensmitteln zu erleichtern.

6.4 Lieferkette

Das Lebensmittelgesetz¹⁸ regelt die Rückverfolgbarkeit, d.h. es legt fest, dass jeder Wareninhaber wissen muss, von wo / von wem er das Lebensmittel bezogen hat und an wen / wohin er das Lebensmittel weitergeliefert hat (ein Schritt zurück, ein Schritt vorwärts). Dazu müssen entweder Informationen als Begleitdokumente bei den Waren vorliegen oder die Information muss mittels elektronischer Systeme abrufbar sein.

Die Rückverfolgbarkeit ist ein zentrales Element der Lebensmittelsicherheit und muss auch in Krisensituation aufrechterhalten bleiben.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101912/index.html>

7 Schutzaufgaben bei kritischen Infrastrukturen im Sicherheitsverbund Schweiz¹⁹

7.1 Allgemein

Im vorliegenden Kapitel geht es darum, am Beispiel "Kritische Infrastrukturen (KI) Lebensmittelversorgung" in knapper Form aufzuzeigen, wie sich die Polizeikorps, das fedpol, der NDB, die Armee, der BSTB, das BABS und der Zivilschutz organisieren würden, sollten KI aus dem Bereich der Lebensmittelversorgung durch die Betreiber und die privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen allein nicht mehr ausreichend geschützt werden können.

Es geht darum:

- über eine gemeinsame Handlungsgrundlage zu verfügen;
- von der Bedrohung auf die zur Abwehr benötigten Mittel zu schliessen und einerseits auf die dokumentarischen Grundlagen des BABS, andererseits auf konkrete Gefährdungen in konkreten Räumen in Bezug auf konkrete Objekte abzustellen und dabei lagebezogen den Begriff "kritisch" zu schärfen;
- sich breit und solide zu vernetzen, ohne jedoch von den etablierten Entscheidungswegen abzuweichen;
- die hoheitlichen Verantwortungen jederzeit zu wahren;
- die primär für den Schutz der betreffenden KI verantwortlichen Objektbetreiberinnen in ihrer Rolle zu stärken;
- national, regional und lokal die Handlungsfreiheit zu erhalten.

7.2 Planungsannahmen Sicherheit

7.2.1 Mögliche Lageentwicklung

Aus dem "Notrechts-Stress" wird ein "Versorgungs-Stress". Ein solcher kann sich auch ergeben, wenn die Versorgungslage objektiv gesehen nach wie vor den üblichen (Kalorien)bedarf decken kann, die Bevölkerung jedoch aufgrund partieller Versorgungsschwierigkeiten oder ungenügender Kommunikation (Gerüchte, Falschinformation) verunsichert wird. Die Bevölkerung gerät unter zusätzlichen Druck und wird von der Gesamtsituation überfordert. Sie verliert schleichend das Vertrauen in die Behörden und hält sich nicht mehr an ihre Weisungen und Vorgaben. Daraus entsteht eine Frust-Eruption. Die Krise erfasst nun auch die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung, indem die Bevölkerung oder einzelne Bevölkerungsgruppen deutlich zum Ausdruck bringen, dass sie zu Kompensationshandlungen verschiedenster - auch gewalttätiger - Ausprägung gewillt ist.

Die Betreiberinnen von kritischen Infrastrukturen (BKI) gleicher Bereiche sehen sich veranlasst, Priorisierungen wahrzunehmen und sich der Lage angepasst neu zu organisieren, bspw.:

- Temporäre Schliessung von Verteilzentren;
- brancheninterne, aber firmenübergreifende Verlagerung von Aufgaben;
- Erarbeitung und Umsetzung massgeschneiderter Kooperationsformen soweit möglich.

Weil die Bestell-, Lagermanagement- und Verrechnungssysteme nicht kompatibel sind, sind der unternehmensübergreifenden Kooperation gewisse Grenzen gesetzt.

Die betriebseigenen Sicherheitsdienste müssen flächendeckend durch personelle und technische Mittel privater Sicherheitsdienstleistungsunternehmen verstärkt werden, wobei auch

¹⁹ Der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) umfasst alle sicherheitspolitischen Instrumente des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (vgl. <https://www.svs.admin.ch/>).

diese zumindest punktuell an den Rand der Überforderung gelangen. Es kommt zunehmend zu strafrechtlich relevanten Vorfällen, deren Aufklärung den Einbezug der Polizei erfordert.

Einzelne oder mehrere KI im Bereich der Lebensmittelversorgung (insbesondere Verteilzentren) werden aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Lebensmittelversorgung oder allein aufgrund ihrer Eignung als attraktives Ziel (Lagerung zahlreicher, vermeintlich knapper Lebensmittel) zu Schlüsselobjekten der inneren Sicherheit in einzelnen oder mehreren Kantonen. Allerdings sind Verteilzentren vergleichsweise gut gehärtet.

Zwar ist das Potenzial des Schadens, der sich anrichten lässt, enorm, doch dürfte es schwierig sein, ohne grossen Aufwand in diesen grossen Lagern überhaupt an die gelagerten Waren zu kommen - es sei denn über Insiderwissen oder kriminelle Handlungen wie Erpressungen usw. Im Fokus für unmittelbare Angriffe stünden daher wohl eher Lastwagen bzw. Anhängerzüge oder einzelne Filialen.

Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass weniger die Objekte selbst, als die zu ihnen führenden Zufahrtsachsen im Fokus der Absicht der Gegenseite stehen werden. Auf den Zufahrtsrouten können die i.d.R. nicht gehärteten Transportmittel gestoppt und gekidnappt oder Blockaden errichtet werden, welche die Zufahrt / Wegfahrt verunmöglichen. Damit kann die Herausgabe der Fracht erzwungen oder zumindest das öffentliche Aufsehen erregt werden. Im streikerprobten Frankreich wurde dies in den letzten Jahren sehr oft grossflächig so realisiert²⁰ aber auch in anderen Ländern kam dies immer wieder vor (Sitzblockaden (z.T. mit Ankettung der Individuen) zu Kastortransporten, Lkw-Blockaden vor Tanklagern / bei Kreiseln / Grossverteilern; das gleiche mit Traktorzügen; Hindernisblockaden mit Autos, Paletten, Autopneus etc.).

7.2.2 Objektschutz

Objektschutz im *engeren* Sinn^{21/22} ist ein System verschiedener aufeinander abgestimmter, taktischer Vorkehrungen mit dem Ziel, zu verhindern, dass eine KI ihre Kernfunktion (vorliegend im Kontext "Lebensmittelversorgung") infolge Dritteinwirkung nicht mehr ausüben kann, weil:

- betriebliche Prozesse nicht mehr oder nur noch teilweise funktionieren und damit die Handlungsfähigkeit in Frage gestellt wird;
- das Betriebspersonal ganz oder teilweise ausfällt;
- der Zugang und die Erreichbarkeit nicht mehr oder nur noch teilweise gewährleistet sind.

Der Schutz von KI umfasst organisatorische, personelle und technisch-bauliche Massnahmen (Härtung). Der Umfang des Schutzes bemisst sich nach Art und Intensität möglicher Bedrohungen. Zur Bestimmung der daraus abzuleitenden Robustheit, die ein Objektschutzdispositiv aufweisen muss, wird der Begriff "Objektschutzgrad" verwendet. Dessen Festlegung ist Sache des Objektbetreibers bzw. der zuständigen Behörden. Der benötigte Personalaufwand zur Erreichung des vorgegebenen Objektschutzgrades kann über Härtungsmassnahmen gesteuert werden. Dabei gilt - bei konstantem Objektschutzgrad - erfahrungsgemäss die Gesetzmässigkeit

²⁰ Beispiele 2020: <https://barrikade.info/article/3124>

²¹ Definition Polizei: "Gesamtheit der Massnahmen zur Verhinderung der Zerstörung, Beschädigung oder Besetzung eines Objekts." (Führung im Polizeieinsatz/FIP. Terminologie; Verlag SPI, 1. A., Neuchâtel 2017).

²² Definition Armee: "Schutz von zivilen und /oder militärischen Einrichtungen auf taktischer Führungsstufe." (Reglement 50.041 d Begriffe Führungsreglemente der Armee/BFA 17, gültig ab 01.01.2018).

keit "Je mehr Härting desto weniger Personal". Gemeint sind baulich-technische Massnahmen (z. B. Wachttürme, Absperrungen, Sensoren, Überwachungsanlagen, usw.), d.h. alle nichtpersonellen Mittel.

Im weiteren Sinn beinhaltet Objektschutz sämtliche präventiven und repressiven Tätigkeiten, die sich auf die Sicherheit von KI beziehen.

7.3 Aufgaben

Partner im SVS	Leistungen (Schutz von KI)
Polizei (Kantonspolizeikorps und Stadtpolizei Zürich) ²³	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung der lokalen, regionalen und überregionalen Bedrohung - Fahndung und Ermittlung bei strafbaren Handlungen gegen KI-Objekte bzw. deren Betreiber (in Zusammenarbeit mit Untersuchungsbehörden) (Beispiel: Einbruch, Diebstahl) - Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Kontext von KI-Objekten (Beispiel: Unbewilligte Kundgebungen) - Dispositive mit Massnahmen des physischen Objektschutzes im engeren Sinn in Zusammenarbeit mit betriebseigenen Sicherheitsorganen oder vom Objektbetreiber hinzugezogenen privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (Beispiel: Schutz vor Plünderungen)
Bundesamt für Polizei (fedpol)	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung der Polizeilage im Ausland (autonom) - Beurteilung der Polizeilage im Inland (in Kooperation mit den Polizeikorps²⁴) - Strafverfolgung, insbesondere Fahndung und Ermittlungen bei strafbaren Handlungen, welche der Bundesstraftgerichtsbarkeit unterstehen (in Zusammenarbeit mit Bundesanwaltschaft und örtlich zuständiger Polizei); Beispiel: Sprengstoffanschlag gegen Lebensmittelverteilzentrum - Internationale Fahndung und internationaler Informationsaustausch - Schutz bundeseigener Infrastrukturen
Nachrichtendienst des Bundes (NDB)	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung der Bedrohungslage im In- und Ausland (insbesondere im Bereich Gewaltextremismus und Terrorismus)
Armee (Kommando Operationen)	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung und Aufbereitung der militärischen Objektdossiers - Eventualplanung für mögliche Einsätze der Armee zur subsidiären Unterstützung der Polizeikorps im Bereich "Schutz/Sicherheit" - Schutz eigener KI
Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)	<ul style="list-style-type: none"> - Federführung für nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018-2022 - Erstellung und Führung SKI-Inventar - Betrieb Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) - Betrieb Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) im BSTB
Kantone (Bevölkerungsschutz)	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung und Nachführung Objektdossiers (in eigener Regie oder in Zusammenarbeit mit dem Kommando der zuständigen Territorialdivision bzw. mit dem zuständigen kantonalen Territorialverbindungsstab)
Zivilschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Entlastung der Objektbetreiber (insbesondere Logistik und Technik) - Besetzung von Notfalltreffpunkten.

Tabelle 3: Leistungskatalog Partner im Sicherheitsverbund Schweiz SVS

7.4 Kooperationsmodell Sicherheit

7.4.1 Grundsatz

Zur Prüfung eines möglichen Kooperationsbeispiels wurde basierend auf den vorherigen Ausführungen als Referenzbeispiel der Schutz von Verteilzentren der Lebensmittelversorgung untersucht. Die Zuordnung der Mittel, mit denen die Sicherheit von KI (auch von solchen im Bereich der Lebensmittelversorgung) gewährleistet wird, folgt dem nach Prioritäten strukturierten

²³ Je nach Lage kann die AG OP KPKS den FSTP einsetzen und ihn mit der Aufarbeitung der Polizeilage Schweiz sowie mit koordinativen Arbeiten und Eventualplanungen beauftragen; im Kernstab (KEST) FSTP haben unter anderem auch das fedpol, der NDB und die Armee Einsitz.

²⁴ Bzw. mit dem FST P (vgl. FN 7).

Aufwuchsprinzip. Dieses beruht darauf, dass alle der vorangehenden Stufe zur Verfügung stehenden Massnahmen, ausgeschöpft worden sind, bevor die nächstfolgende Stufe zum Thema werden kann:

1. Priorität: Eigene Sicherheitsorgane bzw. -massnahmen des Objektbetreibers; dazu gehört beispielsweise auch ein Konzept zum Umgang mit so genannten Insider Threats.
2. Priorität: Vom Objektbetreiber aufgrund entsprechender Leistungsvereinbarungen verpflichtete private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (eventuell sind - lagebezogen - zusätzliche Leistungen einzukaufen)
3. Priorität: Örtlich zuständiges Polizeikorps
4. Priorität: Nachbarkorps (lokale Polizeikooperation)
5. Priorität: Polizeikonkordat (regionale Polizeikooperation)
6. Priorität: Interkantonaler Polizeieinsatz (nationale Polizeikooperation); ab dieser Stufe kommt (im Auftrag der AG OP KKPKS) regemässig der Führungsstab Polizei (FST P) zum Einsatz.
7. Priorität: Subsidiäre Unterstützung der Polizeikorps durch die Armee (Zivil-militärische Kooperation²⁵).

7.4.2 Zivil-militärische Zusammenarbeit

Ein Kanton bzw. ein Polizeikorps kann beim Kommando Operationen der Armee ein Begehren um subsidiäre militärische Unterstützung einreichen. In diesem Gesuch, das unter Einbezug des kantonalen Territorialverbindungsstabs der zuständigen Territorialdivision aufgesetzt wird, ist nachzuweisen, dass die verlangte Unterstützung im öffentlichen Interesse liegt²⁶ und das Erfordernis der Subsidiarität gegeben ist. Dabei kann die militärische Unterstützung nur soweit erfolgen, als die zivilen Behörden die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen könnten (Art. 67 Abs. 2 lit. b. MG). Bisher noch nie praktiziert, aber rechtlich möglich und daher denkbar, wäre auch ein zeitlich vorgezogener, räumlich beschränkter bzw. sektorieller Einsatz der Armee, um die Handlungsfreiheit von einem oder mehreren Polizeikorps zu erweitern.

Bei der Formulierung solcher Gesuche ist darauf zu achten, dass:

- nicht Truppen, sondern Leistungen angefordert werden;
- möglichst präzise angegeben wird, welches Produkt in welcher Priorität, Quantität und Qualität sowie innerhalb welcher Zeit und für welche Dauer²⁷ von der Armee erwartet wird.

Im Fall einer Genehmigung bestimmt das Kommando Operationen der Armee die dem Kanton bzw. dem Polizeikorps zur Zusammenarbeit zuzuweisenden militärischen Mittel und beauftragt im Normalfall die zuständige Territorialdivision mit der Übernahme der Führungsverantwortung. Die Einsatzverantwortung bleibt bei der zivilen Behörde. Die Details des zivil-militärischen Einsatzdispositivs werden zwischen der Polizei, dem Objektbetreiber und dem militärischen Einsatzleiter im Rahmen taktischer Abspracherapporte festgelegt. Der Einsatz der Armee erfolgt als Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden²⁸.

Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Armee beim Schutz von KI richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- Unmittelbare Gefahrenabwehr, Gerichtspolizei, Intervention/Zugriff und Ordnungsdienst bleiben in jedem Fall Aufgabe der Polizei.

²⁵ Auch Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ).

²⁶ Art. 67 Abs. 2 lit. a. des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995, Stand am 1. Januar 2020 (Militärgesetz, MG; SR 510.10).

²⁷ Produkt/Priorität/Quantität/Qualität/Zeit/Dauer (PPQQZD).

²⁸ Art. 67 MG.

- Mögliche Aufgaben der Armee sind die Verstärkung der Polizei mit Spezialmitteln, Checkpoints zur Kontrolle von Achsen und Zutritten, die Überwachung von Räumen und die Durchsuchung von Geländeteilen.
- Die Handlungsfelder von Armee und Polizei sind nicht austauschbar. Die militärische Truppe beobachtet, meldet und alarmiert; die Polizei interveniert.
- Für jede Operation erstellt das Kommando Operationen der Armee in Zusammenarbeit mit den zivilen Instanzen des Bundes (z B fedpol, EZV) bzw. der Kantone (KKPKS bzw. FSTP) die notwendigen Einsatzregeln (Rules of Engagement ROE), welche durch den Chef / die Chefin VBS genehmigt werden müssen. Sie legen fest, was politisch gemacht werden soll, militärisch gemacht werden kann und rechtlich gemacht werden darf. Ebenso legt das Kommando Operationen der Armee in einer Zuständigkeitsmatrix fest, wer über die Freigabekompetenz für eine bestimmte Regel verfügt, diese Regel also auch verschärfen darf, oder auf deren Anwendung verzichten kann. Basierend auf diesen politisch genehmigten Einsatzregeln definieren anschliessend der verantwortliche zivile Einsatzleiter Stufe Kanton / Region und der Einsatzleiter der Armee (in der Regel Kommandant Territorialdivision) die für den konkreten Einsatz geltenden Einsatzregeln. Diese für den konkreten Einsatz geltenden Einsatzregeln werden in einer Taschenkarte (Pocketcard) festgehalten und jedem eingesetzten Angehörigen der Armee mit einer entsprechenden Instruktion abgegeben. Die konkrete Umsetzung der Einsatzregeln muss durch den Chef Kommando Operationen der Armee genehmigt werden. (Grundlage: Reglement 51.011 Einsatzregeln der Armee).

7.5 Durchhaltefähigkeit der Polizei

Solange die aktuell massgebliche Referenzlage (COVID-19) stabil bleibt und nicht zu einem grösseren krankheitsbedingten Ausfall von Mitarbeitenden der Polizei führt, kann davon ausgegangen werden, dass die Polizeikorps über längere Zeit in der Lage wären, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Dabei sind Sie in der Lage, rechtzeitig die nötigen Schwerpunkte zu setzen und allfällige Aufgaben zum Schutz von KI der Lebensmittelversorgung in eigener Regie - allenfalls erweitert zur lokalen, regionalen oder nationalen Polizeikooperation - zu bewältigen.

Im vorliegenden Szenario, bei welchem bis Juni 20% des Schlüsselpersonals ausfallen, ist auch im Polizeikorps mit reduzierten Beständen und verminderter Durchhaltefähigkeit zu rechnen.

Es wird vorausgesetzt, dass die Objektbetreiber bereits gezielt ihre betriebseigenen Sicherheitsressourcen nutzen und aufgrund verbindlicher Leistungsvereinbarungen zusätzlich private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen einsetzen.

8 Früherkennung

8.1 Allgemeine Betrachtungen

Der Fachbereich Ernährung hat am 30.4.20 festgehalten:

«2020 ist eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung der Schweiz gewährleistet: Sowohl hinsichtlich der Inlandproduktion als auch der Importe bestehen mit Stand 30.04.20 keine Hinweise für grossflächige Störungen. Vereinzelt können Lieferverzögerungen zur Einschränkung des Warenangebots, bspw. bei Frischprodukten, führen. Daraus entsteht jedoch keine schwere Mangellage im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung. Gleichwohl ist eine Entwicklung zu möglichem Produktemangel zu beobachten, da derzeit neben COVID-19 auch Faktoren wie die Trockenheit (Rheinpegel) oder Bedürfnisse der Produktionsländer einen Einfluss haben. Mit Stand 30.4.20 ist davon auszugehen, dass im Falle ungünstiger Entwicklungen allfällig auftretende schwere Mangellagen bis Ende 2020 mit Pflichtlagerfreigaben überbrückt werden können.»

8.1.1 Allgemein

Das BLW überwacht die Produktion, den Export und den Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, einschliesslich Lebensmitteln. In normalen Zeiten (Vorsorgephase) wird die Überwachung durch interne Prozesse sichergestellt und durch Kooperationen auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt. Innerhalb des BLW sind mehrere Fachbereiche an der Früherkennung beteiligt, sowohl im Hinblick auf die Marktentwicklung als auch auf die Problemerkennung entlang der Lebensmittelkette.

Die Fachbereiche Marktanalyse und Handelsbeziehungen führen monatlich eine Analyse der Märkte nach Produktkategorien und Warenströmen auf globaler Ebene durch. Die Abhängigkeit von Importen aus dem Ausland hängt erheblich von der Art des betreffenden Produkts ab. Sensitive Produkte werden genau überwacht.

Auf nationaler Ebene unterhält das BLW einen regelmässigen Dialog mit den Wirtschaftszweigen, um die Herausforderungen der Branchen in Echtzeit zu verfolgen und mögliche Probleme im Falle einer Verschlechterung der Situation zu antizipieren. Das BLW arbeitet eng mit dem BWL sowie dem EDA zusammen und steht in Kontakt mit den Kantonen, insbesondere deren landwirtschaftlichen Ämtern.

Auf internationaler Ebene werden Schweizer Vertreter in den Missionen in Brüssel und Rom (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)) auf die Verantwortung des BLW im Falle einer Veranstaltung aufmerksam gemacht und stehen in ständigem Kontakt mit BLW-Experten, um einen optimalen Informationsaustausch zu gewährleisten. Darüber hinaus ist das BLW in internationalen Ausschüssen tätig, die sich mit Agrarfragen befassen, wie dem OECD-Ausschuss für Landwirtschaft, der G20 und den Agrarministerkonferenzen.

8.1.2 COVID-19 Organisation

Das BLW hat am 28.02.2020 eine Gruppe für BCM-Themen und am 03.03.2020 eine Krisenzelle eingerichtet. Sie hat ihre internen Analysen intensiviert und seitdem die nationale und internationale Zusammenarbeit verstärkt. Die Überwachung und Analyse der Situation erfolgt in Zusammenarbeit mit den folgenden Akteuren:

COVID-19

- Bereich Marktanalyse (BLW):
Umfrage unter Herstellern und Händlern, Analyse nach Produktkategorien. Diese Umfrage enthält die Meinungen von Mitgliedern der Milizorganisation des Fachbereiches Ernährung (WL). (1x / Woche)
- Bereich Handelsbeziehungen (BLW):
Überwachung der Import- und Exportbeschränkungen von Ländern auf globaler Ebene, Analyse der Auswirkungen auf die Schweiz. (1-2x / Woche)
- Häufiger Austausch mit der Mission in Rom / FAO:
Weiterverfolgung der von der FAO geführten Diskussionen und Analysen, Sammeln von Informationen zur Situation sowie zu politischen Trends in den verschiedenen Ländern. (1-3x / Woche)
- Häufiger Austausch mit der Mission in Brüssel:
Weiterverfolgung von Diskussionen und Entscheidungen der Kommission (z. B. grüne Fahrspuren, saisonale Mobilität), Weiterverfolgung von Anfragen von Branchenorganisationen (z. B. Dachorganisation der europäischen Bauernverbände (COPA-COGECA)); Ho-ReCa-Sektor (Hotels, Restaurants, Catering)). (1-3x / Woche)
- Überwachung von Informationen und Analysen internationaler Zentren für Agrarforschung:
Integration von Situationsanalysen und -prognosen auf globaler und europäischer Ebene, durchgeführt z.B. vom IFPRI (International Food Policy Research Institute) und dem CGIAR (Consultative) Gruppe für internationale Agrarforschung). (1-3x / Woche)
- Teilnahme an den G20 und Konferenzen der EU-Landwirtschaftsministerien:
BLW-Direktor Christian Hofer nahm an internationalen Konferenzen teil, um die Pandemie, die Herausforderungen und die Ernährungssicherheit zu erörtern.
- Zusammenarbeit mit dem Lebensmittelsektor des WL:
Regelmässiger Kontakt und Informationsaustausch zwischen dem BLW und dem BWL, um sicherzustellen, dass die Schnittstellen gut funktionieren.
- Zusammenarbeit mit dem BLV:
Regelmässiger Kontakt und Austausch, um den Austausch von Informationen zu gemeinsamen Themen sicherzustellen.
- Mitglied im Bundesstab Bevölkerungsschutz BSTB:
Kontakt zu den Geschäftsstellen mit Schnittstellen zum Agrarsektor, Koordination vorrangiger und sensibler Themen an der Direktorenkonferenz.
- Überwachung nationaler und internationaler Medien

Diese Früherkennungsinstrumente ermöglichen es, Massnahmen zur Bewältigung der Lage zeitgerecht vorzuschlagen (siehe Teil Kapitel 5)

8.2 BLV

8.2.1 Allgemein

Das BLV betreibt mit dem System SEISMO ein Früherkennungssystem, um mögliche relevante Lebensmittelsicherheitsprobleme frühzeitig zu erkennen. Im System wird auch die Versorgungslage berücksichtigt, da eine knappe Versorgung die Möglichkeit für eine Täuschung / Betrug erhöhen und gleichzeitig die Lebensmittelsicherheit vermindern kann.

8.2.2 COVID-19 Organisation

Das BLV hat eine COVID-19 Organisation mit den Themenbereichen «Tier», «Lebensmittel» und «BCM» aufgebaut. Es ist im regelmässigen Austausch mit BAG, BLW und den Stakeholdern aus den Kantonen und der Wirtschaft.

8.3 FB Ernährung (WL)

Der Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung analysiert permanent, ob Vorfälle eintreten, die zu einer **schweren Mangellage** führen könnten. Wie im Gesetz vorgesehen, besteht der Fachbereich Ernährung aus Fachleuten der Wirtschaft (~30 Personen aus Firmen und Branchenverbänden aller relevanten Wirtschaftszweige inklusive sämtlicher Detailhändler) und Vertretern der Bundesfachämter und Kantone (~20 Personen aus Agroscope, BLW, BLV, BFS u.a.).

8.4 EDA

8.4.1 Allgemein

Das EDA, bestehend aus der Zentrale in Bern und den verschiedenen Vertretungen weltweit (Botschaften, Missionen bei internationalen Gremien etc.), koordiniert die Schweizer Aussenpolitik. Das Aussennetz verfügt über mehr als 170 Vertretungen auf der ganzen Welt, die unter anderem wirtschaftliche Angelegenheiten verfolgen (etwas mehr als 140 Vollzeitstellen). Die Präsenz von Mitarbeitenden des EDA innerhalb des Aussennetzes (zum Beispiel bei der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union in Brüssel oder der FAO / FIDA / WFP in Rom) stellt die Lageverfolgung sicher, insbesondere durch das Ermöglichen der Teilnahme an den Koordinierungsmechanismen der Vereinten Nationen.

8.4.2 Leistungskatalog

Das Aussennetz dient als Bindeglied zwischen der Schweiz und den anderen Staaten / internationalen Organisationen sowohl als auch den ausländischen Wirtschaftsakteuren (u. a. Exporteuren und Verbänden). Es garantiert eine enge Beziehung zu lokalen und / oder internationalen Akteuren und reagiert auf die Bedürfnisse der Departemente. Es verfolgt die wichtigsten Entwicklungen in den Staaten und innerhalb der internationalen Partnerorganisationen, indem es die Zentrale durch regelmässige Berichte (ad hoc, wöchentlich, monatlich und / oder jährlich) informiert. Es agiert auch auf bestimmte Mandate hin, wenn es darum geht, spezifische Informationen über Staaten und / oder internationale Organisationen im Hinblick auf eine konkrete Frage zu sammeln.

8.4.3 Mögliche Aufgabe

Das EDA nimmt eine koordinierende Rolle in der Aussenpolitik ein. Über die geografisch oder thematische zuständige Abteilung des EDA in Bern steht das Aussennetz zur Verfügung, um Informationen gemäss konkreten Fragestellungen innerhalb des oben genannten Rahmens zu sammeln.

8.5 NDB

Die Sensoren des NDB sind grundsätzlich nicht auf die Früherkennung im Bereich Lebensmittelversorgung ausgerichtet. Sollte er trotzdem mit seinen Sensoren zum einen oder anderen Nachrichtenbedürfnis etwas beitragen müssen, benötigt er dazu eine entsprechende Beauftragung, durch den Bundesrat.

8.6 MND

Der militärische Nachrichtendienst (MND) ist ein Teil des Nachrichtendienstes der Armee (Nachrichtendienst). Dieser hat zur Aufgabe, für die Armee bedeutsame Informationen über das Ausland zu beschaffen und auszuwerten, insbesondere im Hinblick auf die Verteidigung des Landes, den Friedensförderungsdienst und den Assistenzdienst im Ausland.

COVID-19

Aufgaben im Bereich der Landesversorgung müssten zwingend im Rahmen von Militärgesetz Artikel 99 (Armeerelevanz / Ausland) sein und im Grundauftrag des CdA an den MND spezifiziert werden. Die Tätigkeiten des MND werden durch die unabhängige Aufsichtsbehörde Nachrichtendienst (AB-ND) und die Unabhängige Kontrollinstanz bei der Funk- und Kabelaufklärung (UKI) eng überwacht.

Aus diesen Gründen ist weder der MND noch der Nachrichtendienst für die Früherkennung im Rahmen der Landesversorgung von Bedeutung

9 Erkenntnisse und Empfehlungen

Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so sind alle notwendigen Massnahmen vorbereitet, die in einem ersten Schritt zu treffen wären. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen BLW, BLV und dem FB Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung ist sehr eng.

Schlüsselpersonen in den Organisationen kennen die Aufgaben/Massnahmen der Ernährungssicherung in Normalzeiten (Art. 104/Art. 104a BV) wie auch in schweren Mangellagen (Art. 102 BV).

Die Organisationen sind komplementär: Das BLW/BLV verfügt über die nationalen und internationalen Marktkenntnisse und ein signifikantes Netzwerk zu Institutionen wie EU, FAO, OECD, WTO etc. Der FB Ernährung kennt die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse aufgrund der Personen aus der Privatwirtschaft, welche sich für das Milizkader engagieren. Im Kader des Fachbereichs Ernährung sind beispielsweise alle Detailhändler engagiert. Damit ist seitens der Bundesbehörden sichergestellt, dass ein Übergang von der normalen Lage hin zu schweren Mangellagen möglichst zeitnah, verhältnismässig und subsidiär erfolgen kann.

Gleichwohl zeigt dieser Bericht, dass im Einzelfall bei Bedarf zahlreiche weitere Schnittstellen zu Bundesstellen wie dem SEM, VBS etc. gegeben sein können. Entsprechend ist im Falle des Eintretens eines solchen Szenarios zu prüfen:

1. Einsatz Teilstab Lebensmittel

Sollte das beschriebene Szenario eintreten, so ist bei Bedarf dem Krisenstab, welcher im Auftrag des Bundesrats für die Krisenbewältigung federführend ist, die Einsetzung eines Teilstabs Lebensmittel zu beantragen, in welchem die Krisenstabsleiter der Lebensmittelkette, sowohl Detailhändler als auch Produzenten, situativ eingebunden sind. Dieser unterstützt die Beantwortung aktueller Fragen, die über die Kompetenz des BLW, BLV und der WL hinausgehen und hilft innerhalb der Bundes- und kantonalen Behörden weitergehend koordinieren zu können.

2. Übung

Um die Funktionsweise des Teilstabs zu gewährleisten, ist es denkbar, dass im Rahmen der üblichen Übungsrhythmen des Bundesstabs Bevölkerungsschutz auch einmal der Einsatz eines Teilstabs Lebensmittel beübt wird. Dabei ist die Krisenkommunikation zu integrieren.

3. Vorbereitung

Auftrag an den BSTB: Im Sinne einer vorausschauenden Planung, über einen Zeitraum von ca. 2 Jahren sind die durch die COVID-19 Pandemie verursachten Schäden, die globalen Entwicklungen und die daraus abzuleitenden Auswirkungen auf die Schweiz gesamtheitlich (Sicherheits- und Wirtschaftspolitische Entwicklung, volkswirtschaftliche und weitere Auswirkungen) zu untersuchen. Aufgrund der Erkenntnisse sind bei Bedarf entsprechende Empfehlungen zu formulieren.

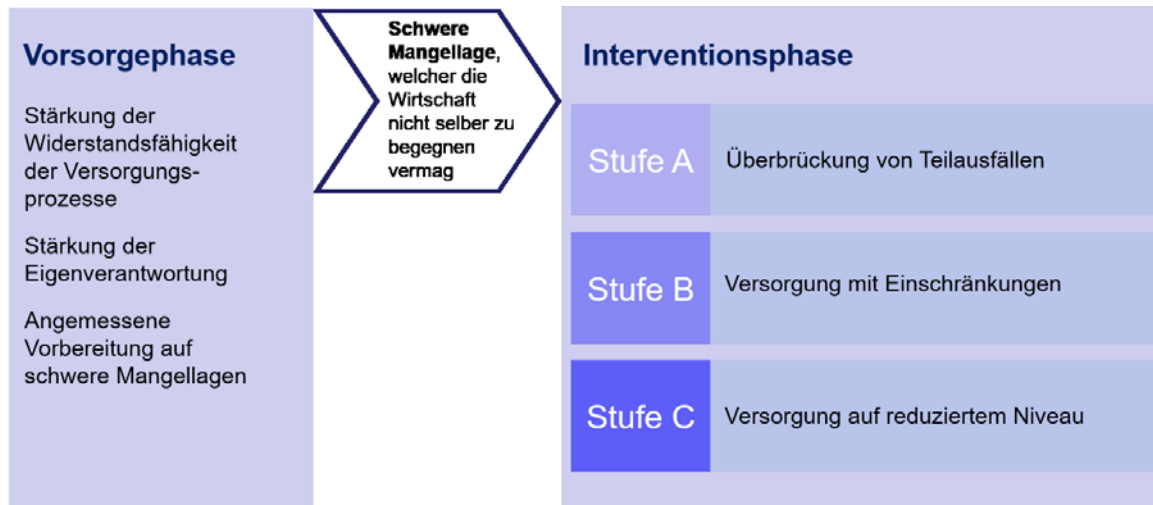
Anhänge:

- 1 Massnahmen in der Vorsorge- und Interventionsphase aus BLW, BLV und Fachbereich Ernährung der WL
- 2 Faktenblatt generelle Abgabebeschränkung
- 3 Faktenblatt Pflichtlagerfreigabe
- 4 Impressum
- 5 Einschätzung der mittelfristigen Auswirkungen von COVID-19 auf die Nahrungsmittelversorgung bei vorgegebenem Szenario der noch verfügbaren Importe und Personalbestände: Auswirkungen bis Ende Juni 2020 (Stand: Einschätzung vom 03.04.2020)
- 6 Beispiel Frühwarnbericht: Situationsanalyse 10 – COVID-19 Fachbereich Ernährung (Stand 25.04.2020)
- 7 Beispiel Frühwarnbericht Teil 3: COVID-19: Prognosen für die Nahrungsmittelversorgung (Stand 30.04.2020)

Massnahmen in der Vorsorge- und Interventionsphase aus BLW, BLV und Fachbereich Ernährung der WL

Die Ausführungen basieren auf dem «Bericht 2019 zu den Massnahmen», der vom Delegierten verabschiedet wurde (<https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/Dokumentation/publikationen/massnahmenbericht.pdf.download.pdf/Bericht%202019%20zu%20den%20Massnahmen%20der%20WL.pdf>)

In der Vorsorgephase ist das generelle Ziel der WL die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Die WL unterstützt Branchen und Unternehmen bei der Verbesserung der Vorbereitung und fördert den Informationsaustausch. Zudem bereitet sie geeignete Massnahmen im Hinblick auf die Interventionsphase vor.



Für die Interventionsphase bereitet die WL Massnahmen verschiedenster Art und Intensität vor. Je schwerwiegender ein Versorgungsengpass verläuft, desto stärker ist der Eingriff des Staates. Dabei werden die Massnahmen 3 Interventionsstufen (A – C) zugeordnet. So gelangen in einer Stufe A voraussichtlich zuerst Massnahmen zur Überbrückung von Teilausfällen zum Einsatz, um den Markt dadurch möglichst lange zu 100 % versorgen zu können. Nach wie vor hat hier die Vorratshaltung einen hohen Stellenwert. Im Fall einer Intensivierung (Stufe B) kommen Massnahmen hinzu, die eine fortgesetzte Versorgung mit gewissen Einschränkungen erlauben, zum Beispiel Abgabebeschränkungen o-der Verbrauchseinschränkungen. Mit den drastischen Massnahmen in Stufe C, beispielsweise Rationierungen, wird schliesslich angestrebt, eine bestmögliche Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auf reduziertem Niveau so lange wie möglich aufrechtzuerhalten.

Eskalationsstufen	Akteure	Instrumente	Marktentwicklung	Versorgung der Bevölkerung	Früherkennung	Kommunikation gegenüber Bevölkerung					
Vorsorgephase	Wirtschaft	Die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen ist grundsätzlich Sache der Wirtschaft.	Normal mit den üblichen Zwischenfällen, die Teil des Wirtschaftslebens sind	Versorgung sichergestellt	Durch Wirtschaft	Durch Wirtschaft					
	Fachbereich Ernährung der WL	In der Vorsorgephase ist das generelle Ziel der WL die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Die WL unterstützt Branchen und Unternehmen bei der Verbesserung der Vorbereitung und fördert den Informationsaustausch. Zudem bereitet sie geeignete Massnahmen im Hinblick auf die Interventionsphase vor.					Ständige Vorbereitung auf Stufe A	Ständiges Monitoring durch Fachleute der Wirtschaft (~30 Personen) und Vertretern der Bundesfachämter und Kantone (~20 Personen) im Fachbereich Ernährung der WL	Kommunikation Notvorrat durch Kommunikation BWL; nur fachliche Unterstützung durch Fachbereich Ernährung		
	BLW	Im Direktzahlungsregime sind zur Stärkung der Versorgung in Normalzeiten bspw. Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge vorgesehen.								Fachbereiche Marktanalysen/Handelsbeziehungen machen monatliche Analysen (laufende Schweizer Produktion wie auch Weltmarkt). Austausch mit internationalen Organisationen und Botschaften etc.	Kommunikation im Rahmen der üblichen Tätigkeit des BLW
	BLV	Lebensmittelrecht.									
Interventionsphase: Stufe A Überbrückung von Teilausfällen	Subsidiarität: Die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen ist grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat lenkend ein.	Teilausfälle beispielsweise aufgrund von Störungen der Lieferketten bei einzelnen lebenswichtigen Gütern (bspw. aufgrund Problemen an den Verarbeitungsorten, Logistik etc.) Intervention kann nur erfolgen, wenn schwere Mangellage am Gesamtmarkt bei lebenswichtigen Gütern besteht: Gemäss Botschaft zum revidierten Landesversorgungsgesetz ist unter einer «schweren Mangellage» zu verstehen: «[Davon] kann nur gesprochen werden, wenn Versorgungsengpässe	Versorgung ist sichergestellt, da vollständige Kompensation einzelner lebenswichtiger Nahrungsmittel in einer schweren Mangellage	Ständiges Monitoring durch Fachbereich gemäss Beschrieb oben. Zur Analyse, ob Pflichtlagerfreigaben nötig sind, werden zudem Gesamtmarktfragen bei allen betroffenen Pflichtlagerhaltern durchgeführt. Zur Analyse/Vorbereitung/Umsetzung einer Branchenlösung wird die Abteilung Verarbeitungsstufe 2 und Verteilung der	Bei Branchenlösung kommuniziert die Wirtschaft, falls gewünscht, unterstützt vom Bund.						
Fachbereich Ernährung der WL	In einer Stufe A gelangen Massnahmen zur Überbrückung von Teilausfällen zum Einsatz, um den Markt dadurch möglichst lange zu 100 % versorgen zu können, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> • Pflichtlagerfreigaben bei den betroffenen lebenswichtigen Gütern • Branchenkommunikation: Versorgung sichergestellt 					Medienmitteilung auf der Homepage BWL und über Alertswiss (SMS-App des BABS) respektive via Bundesstab					

Eskalationsstufen	Akteure	Instrumente	Marktentwicklung	Versorgung der Bevölkerung	Früherkennung	Kommunikation gegenüber Bevölkerung
		<ul style="list-style-type: none"> Branchenlösung: Abgabe haushaltsübliche Mengen 	das ganze Land oder grosse Teile davon betreffen. Versorgungsprobleme in einem begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen fallen grundsätzlich nicht darunter ...»	Vorbereitung Punkte 1 und 2 in Phase B	<p>WL, in der alle Detailhändler vertreten sind, einbezogen.</p> <p>Im Austausch mit anderen Fachbereichen, da bspw. Logistik oder Energie Einfluss auf Teilausfälle haben kann.</p>	
	BLW	Strukturpolitische Importerleichterungen (Ausweitung Zollkontingente, Reduktion Zölle, Erleichterung des Zollverfahrens) und Anpassungen importbeschränkende Verordnungen für alle Güter werden durch die zuständigen Fachämter vorgenommen.	Teilausfälle beispielsweise aufgrund von Störungen der Lieferketten bei allen Gütern (bspw. aufgrund Problemen an den Verarbeitungsstellen, Logistik etc.)		Fachbereiche intensivieren Beobachtung. Zudem wird der Austausch mit Branchen, sowie Vertretern bei internationalen Organisationen und Botschaften etc. intensiviert.	Nach Bedarf Kommunikation über die getroffenen Massnahmen
	BLV	Temporäre Anpassungen des Lebensmittelrechts prüfen und vorbereiten.	Teilausfälle von Zutaten aufgrund von Störungen der Lieferketten (z.B. Bio Artischocken).		Austausch mit Lebensmittelproduktionsbetrieben und Verbänden intensivieren.	Nach Bedarf Kommunikation über die beabsichtigten Massnahmen.
Interventionsphase: Stufe B Versorgung mit Einschränkungen	Wirtschaft	Subsidiarität: Die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen ist grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat lenkend ein.	Lebenswichtige Nahrungsmittel sind weiterhin vorhanden, aber aus spezifischen Gründen vulnerabel bzw. zunehmend eingeschränkt.	Versorgung mit Einschränkungen	Ständiges Monitoring durch Fachbereich gemäss Beschreibung oben. Zur Analyse/Vorbereitung/Umsetzung einer generellen Abgabebeschränkung respektive Rationierung (als ultima ratio) wird die Abteilung Verarbeitungsstufe 2 und Verteilung der WL, in der alle Detailhändler vertreten sind, einbezogen. Zur Analyse/Vorbereitung/Umsetzung einer Verwendungszweckdefinition wird die Abteilung Produktion und Verarbeitungsstufe 1 einbezogen.	Bei einer Abgabebeschränkung erfolgt die Kommunikation in Koordination mit dem BSTB, evtl. über Alertswiss (SMS-App des BABS).
	Fachbereich Ernährung der WL	Im Fall einer Intensivierung kommen Massnahmen hinzu, die eine fortgesetzte Versorgung mit gewissen Einschränkungen erlauben, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> Abgabebeschränkung für einzelne Güter Definition Verwendungszweck für lebenswichtige Güter Ultima Ratio: Rationierung (nur falls Punkte 1 und 2 keine Wirkung erzielen) 				
	BLW	Strukturpolitische Importerleichterungen (Ausweitung Zollkontingente, Reduktion Zölle, Erleichterung des Zollverfahrens) und Anpassungen importbeschränkende Verordnungen (nichttarifäre und technische Handelshem-	Alle Agrargüter sind weiterhin vorhanden, aber aus spezifischen Gründen vulnerabel bzw. zunehmend eingeschränkt			

Eskalationsstufen	Akteure	Instrumente	Marktentwicklung	Versorgung der Bevölkerung	Früherkennung	Kommunikation gegenüber Bevölkerung
		nisse, gesetzliche Beschränkungen hinsichtlich GVO, Lebensmittelvorschriften, Tierseuchen-, Hygiene- oder Tierenschutzbestimmungen) werden durch die zuständigen Fachämter vorgenommen. Es sind Exportquoten denkbar.			bei internationalen Organisationen und Botschaften etc. intensiviert.	
	BLV	Temporäre Anpassungen der Kennzeichnungsanforderungen umsetzen.	Ausfälle von wichtigen Zutaten aufgrund von Störungen der Lieferketten (z.B. Weizenmehl).		Intensiver Austausch mit Lebensmittelindustrie, kantonalen Lebensmittelrechtvollzugsorganen und Konsumentenschutzorganisationen.	Kommunikation über die getroffenen Massnahmen.
Interventionsphase: Stufe C Versorgung auf reduziertem Niveau	Wirtschaft	Subsidiarität: Die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen ist grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat lenkend ein.	Lang andauernde Unterversorgung des Marktes. Längerfristig reduzierte oder fehlende Importmöglichkeiten (durch europaweite Mangelsituation, durch Naturkatastrophen etc.)	Versorgung auf reduziertem Niveau	Ständiges Monitoring durch Fachbereich gemäss Beschrieb oben.	Bei einer Anbauoptimierung erfolgt die Kommunikation in Koordination mit dem BSTB, evtl. über Alertswiss (SMS-App des BABS).
	Fachbereich Ernährung der WL	Mit den drastischen Massnahmen in Stufe C wird schliesslich angestrebt, eine bestmögliche Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auf reduziertem Niveau so lange wie möglich aufrechtzuerhalten. Massnahmen sind insbesondere: Anbauoptimierung			Zur Analyse/Vorbereitung/Umsetzung einer Anbauoptimierung wird die Fachgruppe Daten und Analysen einbezogen.	
	BLW	Strukturpolitische Importerleichterungen (Ausweitung Zollkontingente, Reduktion Zölle, Erleichterung des Zollverfahrens) und Anpassungen importbeschränkende Verordnungen (nichttarifäre und technische Handelshemmnisse, gesetzliche Beschränkungen hinsichtlich GVO, Lebensmittelvorschriften, Tierseuchen-, Hygiene- oder Tierenschutzbestimmungen) werden durch die zuständigen Fachämter vorgenommen. Es sind Exportquoten denkbar. Mitarbeit bei der Umsetzung Anbauoptimierung.			Ständiges Monitoring, Analyse und Prognose durch BLW. Zudem wird der Austausch mit den betroffenen Branchen, sowie Vertretern bei internationalen Organisationen und Botschaften etc. weitergeführt.	

COVID-19

Eskalationsstufen	Akteure	Instrumente	Marktentwicklung	Versorgung der Bevölkerung	Früherkennung	Kommunikation gegenüber Bevölkerung
	BLV	Temporäre Anpassungen im Lebensmittelrecht im Bereich der Rückstandshöchstwerte sowie weiteren Bereichen umsetzen.			Ständiger Austausch mit allen Stakeholdern; Szenarien mit gelockerten Rückstandshöchstwerten modellieren.	Kommunikation über die getroffenen Massnahmen und aktuelle Lage im Bereich Lebensmittelsicherheit (z.B. Aktualisieren FAQ).

Faktenblatt Generelle Abgabebeschränkung (GABENA)

Die Massnahme ist geeignet um Engpässe, die durch Hamsterkäufe verursacht werden, abzufedern. Seit Februar 20 wurden Konkretisierungen für die COVID-19 Situation vorgenommen. Bislang kam Schritt 1a (siehe Punkt «Ablauf») zur Anwendung. Die entsprechende Kommunikation hat Wirkung gezeigt. Die nachgefragten Mengen stabilisieren sich. Die Kommunikation der Detailhändler passte sich an: von einer aktiven hin zu einer passiveren Strategie. Die Notwendigkeit Schritt 2 zu aktivieren wurde in den wöchentlichen Abfragen jeweils von allen Detailhändlern verneint.

Ablauf

Generell gilt, dass insbesondere Branchenlösungen erhöhte Nachfragen entschärfen können, ohne dass die Kundschaft durch Bundesmassnahmen unnötig zusätzlich alarmiert wird. Die Verhinderung von zusätzlichen Panikkäufen ist wichtig, da seit Start der wöchentlichen Analysen des Fachbereichs Ernährung in KW 8 die Versorgung des Landes jederzeit sichergestellt war/ist. Es wird vom Grundsatz ausgegangen, dass die durch den Bund verordneten Massnahmen nur im Falle von schweren, andauernden Mangellagen eingesetzt werden sollen. Für den Fall, dass die Massnahme im Zusammenhang mit COVID-19 eingesetzt werden müsste, wurde das nachfolgende Vorgehen festgelegt:

1. Aktivitäten der Privatwirtschaft

- a. Die Branche kommuniziert, dass die Versorgung des Landes sichergestellt und Hamsterkäufe unnötig sind. Wo geeignet, unterstützt der Bund die Aussagen beispielsweise an Medienkonferenzen.
- b. Die Branche verständigt sich, dass gewisse Gütern in haushaltsüblichen Mengen verkauft werden. Die Kommunikation erfolgt durch die Branche.

2. Generelle Abgabebeschränkung

- a. Falls nötig: in Zusammenhang mit einzelnen Pflichtlagerfreigaben
- b. Falls nötig: im Zusammenhang mit einer generellen Verknappung an lebenswichtigen Gütern

Wechsel Schritt 1 zu Schritt 2

Die Wirksamkeit einer Abgabebeschränkung hängt vom Konsumentenverhalten ab. Die Beurteilung, ob die Phase gewechselt werden sollte, erfolgt anhand anderer Kriterien wie dies bspw. bei fiebersenkenden Mitteln der Fall war. Diese können nur bei spezifischen Symptomen in einer gewissen Menge verwendet werden. Eine zusätzliche Packung eines solchen Medikaments hat einen begrenzten Zusatznutzen. Demgegenüber hat eine zusätzliche Packung eines langanhaltenden Grundnahrungsmittels wahrscheinlich einen höheren Grenznutzen. Entsprechend verlangsamt eine Abgabebeschränkung seitens des Bundes mutmasslich nur dann den Abfluss, wenn sie glaubwürdig begründet werden kann. Die Entscheidung, ob und wann von Schritt 1 zu Schritt 2 gewechselt wird, hat sodann sorgfältig zu erfolgen.

Kategorisierung

In Zusammenhang mit COVID-19 wurde die Liste mit Gütern, die nach sorgfältiger Abwägung in schweren Mangellagen allenfalls einer generellen Abgabebeschränkung unterstellt würden, aktualisiert. Betroffene Kategorien könnten sein: Tiefkühlkost, haltbare Milchprodukte, Eier, Öle / Fette, Grundnahrungsmittel, haltbare Brotartikel, Konserven, haltbare Fertiggerichte, Saucen, Baby- und Hygieneartikel sowie Reinigungsmittel. Nach Rücksprache mit diversen Experten über das heutige Einkaufsverhalten/statistische Grundlagen etc. ist die standardisierte Grösse 1 Stück pro Einkauf.

Faktenblatt Pflichtlagerfreigabe

Die Massnahme Pflichtlagerfreigabe liegt in Zuständigkeit des Fachbereichs Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung und ist basierend auf den gültigen Unterlagen vom 02.03.2020 beschrieben:

Definition schwere Mangellage

Gemäss Art. 102 BV ist die Versorgung des Landes mit Gütern grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat bei lebenswichtigen Gütern ein. Die WL-Organisation verfolgt das Ziel, die Wirtschaft so lange wie nötig und nur im notwendigen Umfang (Grundsatz der Subsidiarität) zu unterstützen. Gemäss Botschaft zum revidierten Landesversorgungsgesetz (LVG) ist unter einer «schweren Mangellage» zu verstehen: «[Davon] kann gesprochen werden, wenn Versorgungsengpässe das ganze Land [...] betreffen. Versorgungsprobleme in einem begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen fallen grundsätzlich nicht darunter ...»

Daraus ergibt sich, dass in Situationen in denen nicht der Gesamtmarkt und/oder nicht die ganze Schweiz betroffen sind, nicht von einer schweren Mangellage gesprochen werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob die nicht-betroffenen Marktteilnehmer der/den betreffenden Unternehmung/en aushelfen kann/können. Bei der Würdigung der Lage ist zu analysieren, welche Bemühungen die betroffenen Firmen im Vorfeld getroffen (Beschaffungsaktivitäten, freie Lager etc.) haben.

Ist am Gesamtmarkt ein Problem vorhanden, welches mit Pflichtlagerfreigaben überbrückt wird, so sind zudem flankierende Massnahmen wie beispielsweise Importförderungen oder Exportquoten zu prüfen.

Rollen

Fachbereich Ernährung: Gemäss LVG verantwortet der Fachbereich alle nötigen Vorbereitungen. Er beantragt nach vertieften Analysen dem Delegierten wo nötig eine Pflichtlagerfreigabe.

Delegierter: Der Delegierte prüft den Antrag und gibt nach positiver Beurteilung Arbeiten für Freigabeform 1 und 2 (siehe unten Seite 1 bei «Ergriffene Massnahmen») in Auftrag.

Krisenstab WL/BWL: Dieser wird situativ zusammengesetzt. Immer vertreten sind die GL BWL sowie der Fachbereichsleiter. Es können zusätzliche Informationen und Perspektiven, wie jene von Recht & Compliance, des Kommunikationsdiensts BWL oder der Sektion Vorratshaltung, austauscht werden.

Pflichtlagerorganisationen: Sie sind für das Monitoring in Normalzeiten sensibilisiert. Je nach Phase unterstützen sie mit Lageeinschätzungen. Bei einer Freigabe stellen sie zusammen mit den betroffenen Pflichtlagerhaltern und der Sektion Vorratshaltung die Auslagerung der bewilligten Menge sicher.

Ergriffene Massnahmen

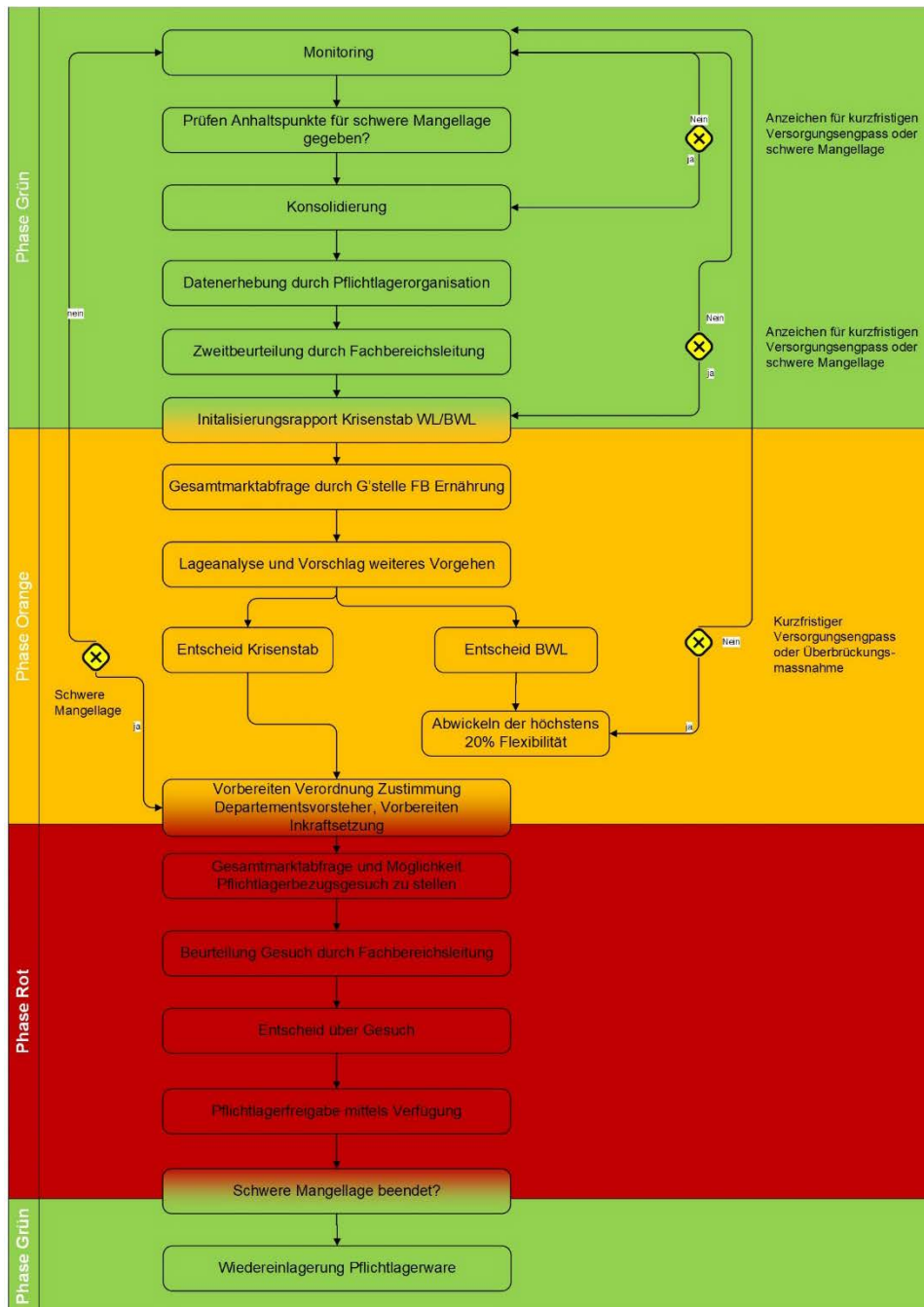
Kommt der Fachbereich zum Schluss, dass eine schwere Mangellage vorliegt, kann er folgendes beantragen:

- **Freigabeform 1: Vorübergehende Unterschreitung der Gesamtmenge um höchstens 20%**
Dabei handelt es sich um die Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung kann zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe eine vorübergehende Unterschreitung der Gesamtmenge pro Warengruppe um höchstens 20 Prozent zulassen.

Freigabeform 2: Inkraftsetzung der Pflichtlagerfreigabeverordnung

In Situationen, in denen mit kurz- und mittelfristigen sektoriellen Versorgungsstörungen zu rechnen ist, welche das ganze Land oder grosse Teile davon betreffen und deren Ende sich nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit abschätzen lässt, ist die dem WBF die Inkraftsetzung einer Pflichtlagerfreigabeverordnung zu beantragen. Gleichzeitig kann das BWL eine vorübergehende Unterschreitung der Pflichtlagergesamtmenge (Pflichtlagerfreigabe Form 1) beschliessen, um im Zeitraum bis zum Datum des Inkrafttretens der Verordnung des WBF über die Pflichtlagerfreigabe akute Versorgungsengpässe überbrücken zu können.

Ablauf



Weitere Informationen

Bericht zur vorsorglichen Lagerhaltung mit Informationen zu Waren, Bedarfsdeckung, Mengen und Entwicklungstendenzen: https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-d.pdf

Impressum

Aufgrund des zu Grunde liegenden fiktiven Szenarios richtet sich der Bericht primär an die Auftraggeber sowie die beteiligten Stellen.

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Krisenstabes Bundesrat COVID-19 (KSBC) und des Verantwortlichen für die Wirtschaftliche Landesversorgung erstellt. Gemäss den spezifischen Bedürfnissen der Fragestellungen haben folgende Redaktoren und Stellen mitgewirkt:

Name	Vorname	Organisation
Beer	Michael	BLV
Blättler	Stefan	KKPKS
Brem	Stefan	BABS
Briguet	Julien	EDA
Chappuis	Jean-Marc	WL FB Ernährung, BLW
Deutschmann	Rainer	WL, FB Log; MGB
Droz	Raynald	Kdo Op
Flessenkämper	Alfred	BWL
Grass	Fabian	EDA
Hofer	Christian	WL FB Ernährung, BLW
Lüchinger	Gabriel	GS WBF
Müller Freiburghaus	Urban	BSTB
Scherer	Benedikt	fedpol
Stössel	Gian-Luca	NDB
Stucki	Alexander	NDB
Wyss	Hans	BLV
Zoelly	Ulrich	FST P
Angaben erweiterter Kreis		
Bruhin	Lukas	GS EDI
Feuz	Pia	BABS
Jeppesen	Andreas	WL
Meier	Werner	BWL
Mittelholzer	Martina	BWL
Scharding	Gerald	BABS
Theiler	Jean-Paul	BABS



Einschätzung der mittelfristigen Auswirkungen von COVID-19 auf die Nahrungsmittelversorgung bei vorgegebenem Szenario der noch verfügbaren Importe und Personalbestände:

Auswirkungen bis Ende Juni 2020 (Stand: Einschätzung vom 03.04.2020)

Das Wichtigste in Kürze:

- Um die Auswirkungen einer Halbierung der Importe in die Schweiz und eines Ausfalls der Zahl der Arbeitskräfte um 20% auf die Nahrungsmittelversorgung bis Ende Juni abzuschätzen, wurden 36 Akteure, welche die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft repräsentieren und Mitglieder des Fachbereichs Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung sind, befragt.
- Ein Szenario genereller Importausfälle um 50% wird von der grossen Mehrheit der Befragten als wenig wahrscheinlich beurteilt. Die weltweite Landwirtschaft funktioniert trotz der Pandemie bisher weitgehend normal. *Sollte* ein solches Szenario trotzdem eintreten, so schätzen die Expertinnen die Lage wie folgt ein:
 - Das Szenario würde aufgrund der vorhandenen Produktionskapazitäten und Lagerbestände nicht zu einer schweren Mangellage im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung führen.
 - Bei der Versorgung bestimmter Produkte würde es jedoch zu Engpässen kommen: Pflanzliche Öle und Fette, Reis, Gemüse und Früchte, einzelne Konserven und Konsumeier.
 - Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung (v.a. Pflichtlagerfreigaben) und anderer Ämter (v.a. Importerleichterungen) gewährleisten eine ausreichende Versorgung.

1. Hintergrundinformationen

Gemäss Art. 102 BV ist die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen Sache der Wirtschaft. Erst wenn diese ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat bei *lebenswichtigen* Gütern und Dienstleistungen subsidiär ein.

Gemäss Landesversorgungsgesetz (SR 531) hat der Bundesrat die Fachbereiche der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) beauftragt, die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, damit die Landesversorgung im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage sichergestellt werden kann.

Für den Fall von *schweren Mangellagen* bereitet der Fachbereich Ernährung verschiedene Massnahmen vor, insbesondere Pflichtlagerfreigaben, Massnahmen zur Reduktion der Nachfrage (bspw. Unterstützung bei Branchenlösungen, generelle Abgabebeschränkungen und – Ultima Ratio – Rationierungen) oder die Intensivierung der Produktion für schwere Mangellagen, die länger als eine Vegetationsperiode dauern. Wie im Gesetz vorgesehen, besteht der Fachbereich Ernährung aus Fachleuten der Wirtschaft (~30 Personen aus Firmen und Branchenverbänden aller relevanten Wirtschaftszweige inklusive sämtlicher Detailhändler) und Vertretern der Bundesfachämter und Kantone (~20 Personen aus Agroscope, BLW, BLV, BFS u.a.).



2. Fragestellung und Szenario

Um die Notwendigkeit allfälliger Massnahmen der WL im Bereich der Nahrungsmittelversorgung zu prüfen, wurde eine Umfrage im Fachbereich Ernährung durchgeführt. Es haben 36 Expertinnen und Experten aus allen Branchen und Wertschöpfungsbereichen der Land- und Ernährungswirtschaft geantwortet. Diese Fachpersonen sind sowohl mit der derzeitigen wirtschaftlichen Situation wie auch mit den Grundlagen und Massnahmen der WL bestens vertraut.

Für das Szenario wurden folgende Annahmen getroffen:

- Ab Ende April fallen 50% der relevanten Importe von Lebensmitteln oder Lebensmittelrohprodukten aus
- Ab sofort sind 20% des Schlüsselpersonals nicht mehr verfügbar.

3. Einschätzung des Szenarios durch die Expertinnen

Die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten des Szenarios wird von den Expertinnen und Experten unterschiedlich beurteilt. Eine klare Mehrheit schätzt diese wie folgt ein:

- Ein genereller Ausfall der Importe um 50% ist unrealistisch. Die weltweite Landwirtschaft funktioniert trotz der Pandemie bisher weitgehend normal, und verschiedene Länder sind auf Nahrungsmittlexporte angewiesen. Produktbezogene Engpässe könnten dann grossflächig relevant werden, wenn mehrere kritische Produktionswerke ausfallen oder Transportkapazitäten, beispielsweise auf dem Rhein, nur noch in geringem Umfang vorhanden sind.
- Ein Ausfall des Personals um 20% wird dagegen als durchaus wahrscheinlich angesehen und ist in diesem Umfang in einzelnen Firmen bereits eingetroffen.

Entsprechend ist zu betonen, dass die nachfolgende Einschätzung nicht den *reellen Verlauf* der Versorgungssituation von COVID-19 beschreibt, sondern Antworten auf die gestellten Fragen gibt. Diese Antworten gelten dann, *wenn* das beschriebene Szenario im Zusammenhang mit COVID-19 eintritt.

Für die Einschätzung der aktuellen Versorgungslage erstellt der Fachbereich Ernährung seit KW 8 eine wöchentliche Situationsanalyse zuhanden des Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung. Für die regelmässige Analyse werden die Expertinnen und Experten des gesamten Fachbereichs Ernährung (u.a. alle relevanten Detailhändler, kritische Verarbeiter aus allen WL-relevanten Sektoren, Akteure in speziell verwundbaren Sektoren wie der Säuglingsanfangsnahrung etc.) befragt. Ab KW14 werden durch das BLW zusätzlich weitere 17 Fachleute im Bereich der pflanzlichen und tierischen Produktion befragt. Das BLW stellt der WL diese Erhebungen ebenfalls zur Verfügung.



4. Auswirkungen des Szenarios auf die Versorgung

4.1 Versorgung insgesamt

Falls eine Importreduktion um 50% auftreten würde, hätte dies nach Ansicht der Befragten einschneidende Auswirkungen. Eine Vollversorgung wäre zeitweise wahrscheinlich nicht mehr aufrecht zu erhalten. Betroffen wären vor allem Produkte mit tiefem Selbstversorgungsgrad: Pflanzliche Öle und Fette, Reis, Gemüse und Früchte, einzelne Konserven und Konsumier. Sortimentstraffungen durch die Detailhändler und allfällige Verunsicherungen in der Bevölkerung, die sich auf das Nachfrageverhalten auswirken könnten, wären die Folge.

Für die Versorgung in einer schweren Mangellage sind vor allem Brotgetreide, Kartoffeln, Zucker und pflanzliche Öle entscheidend, um die gesamte Kalorienversorgung sicherzustellen. Diese lebenswichtigen Güter wären in der Summe in einem solchen Szenario eher wenig betroffen. Unterversorgungen bei einzelnen Produktkategorien könnten vorübergehend über vorhandene Lagerbestände alternativer Produkte und über Pflichtlagerfreigaben ausgeglichen werden.

Ein Personalausfall im Umfang von 20% könnte mehrheitlich über Verschiebungen und vorübergehende Mehrarbeit aufgefangen werden. Generell wäre jedoch mit Verzögerungen zu rechnen. Grössere Versorgungsausfälle wären nur dann zu befürchten, wenn bestimmte Produktionsschritte stark betroffen wären, wie insbesondere Getreidemühlen, Speiseöl-Raffinerien und Kartoffel-Abpackbetriebe. Im Detailhandel müssten einzelne Filialen geschlossen werden, wenn insbesondere die Führungspersonen ausfallen würden.

Die Versorgung mit landwirtschaftlichen Produktionsmitteln wie Saatgut, Dünger oder Pflanzenschutzmittel ist bis Ende Juni nicht gefährdet, da ca. 90% der bis dahin benötigten Mengen bereits bei den Landwirten oder bei den landwirtschaftlichen Genossenschaften an Lager sind.

4.2. Einzelne Produkte

Brotgetreide: Da noch grosse Lagermengen der Vorernte vorhanden sind, ist die Versorgung mit Brotgetreide bis Ende Juni wenig problematisch. Unterversorgungen in spezifischen Segmenten wie Bio-Getreide sind jedoch nicht ausgeschlossen. Dabei handelt es sich jedoch um Spezialitäten, nicht um Produkte, welche von der breiten Bevölkerung nachgefragt werden.

Kartoffeln:

Frischkartoffeln: Die inländische Nachfrage der Konsumenten nach Frischkartoffeln hat in den letzten Wochen zugenommen, weil die Ausserhausverpflegung und der Einkaufstourismus kaum mehr in Anspruch genommen wurden. Im Zeitraum bis Ende Juni würde eine Reduktion der Importmöglichkeiten um 50% ca. 9000 Tonnen Frischkartoffeln entsprechen. Die ersten Schweizer Frühkartoffeln werden ab Ende Mai/Anfang Juni erwartet, eine Vollversorgung festkochender Ware ist ab ca. 20. Juni möglich. Bis zum Anschluss an diese Ernte wäre eine vorübergehende Unterversorgung wahrscheinlich.

Verarbeitungskartoffeln: Die Nachfrage nach Kartoffeln für Pommes Frites ist wegen fehlendem Ausser-Haus-Konsum eingebrochen, daher ist genügend Rohstoff vorhanden. Die Lager mit Trockenkartoffeln sind ebenfalls gut gefüllt. Bei Pommes Chips sind bis zum Anschluss an die diesjährige Ernte Ergänzungsimporte nötig.

Die Branche ist bereits mit dem BLW bezüglich zusätzlichen Importen im Gespräch, um die inländischen Lagerkartoffeln bis zur neuen Ernte (ca. Ende Mai/Anfang Juni) mit Importen ergänzen zu können.



Zucker: Die Lagermengen der Vorernte sind für die inländische Versorgung der nächsten Monate ausreichend. Engpässe könnte es bei Spezialitäten geben (Rohrohrzucker) sowie bei der Exportindustrie (Schokolade, Energy-Drinks), wenn diese im zugrunde gelegten Szenario aufrechterhalten wird.

Pflanzliche Öle: Ein Importausfall von 50% würde bedeuten, dass ca. 35 % der Mengen für die Inlandversorgung und den Export nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Im Bereich der «soft oils» würde es zu Engpässen bei Oliven- und Sonnenblumenöl kommen (-2000 bzw. -6000 Tonnen), während Raps aus der Inlandproduktion noch verfügbar wäre. Die Importausfälle bei den «tropischen Fetten» wie Palmöl (-2500 Tonnen) würden die verarbeitende Lebensmittelindustrie direkt treffen. Unter anderem wäre die Kindernährmittelproduktion für den Export stark eingeschränkt.

Reis: Reis wird vollständig importiert, daher würden reduzierte Importe zu einem entsprechenden Versorgungsengpass führen.

Teigwaren: Wie im Falle von Reis ist die Schweiz bei Teigwaren fast vollständig von Importen abhängig. Die Basisprodukte (Hartweizen) wären jedoch bis Ende Juni noch in genügendem Umfang vorhanden und ein Versorgungsengpass daher noch eher gering.

Brot und Backwaren: Nach den krisenbedingten Umsatzrückgängen in den letzten Wochen sind die Lager für die Herstellung von Brot und Backwaren gut gefüllt. Ein Versorgungsengpass wäre daher noch nicht zu erwarten. Engpässe bei Hefe könnten jedoch zu Problemen bei der Brotproduktion führen.

Gemüse und Früchte: Bei verschiedenen Produkten und bei einem Grossteil der Gemüsesetzlinge ist die Schweiz auf den Import angewiesen. Entsprechend würde sich die Angebotsmenge und vor allem das Sortiment deutlich verringern. Ein Mangel an Erntehelfern wäre zu erwarten.

Konserven: Ein Teil der Konserven, insbesondere Tomaten- und Maiskonserven, wären nicht mehr ausreichend verfügbar. Wie bei Reis und Teigwaren handelt es sich dabei um Produkte, die in der aktuellen Krise vermehrt nachgefragt werden und daher aktuell schon kritisch sind.

Kaffee und Schokolade: Die Produktion von Kaffee und Schokolade ist von Rohprodukt-Importen abhängig. Bis Ende Juni würden die Vorräte knapp ausreichen.

Milch: Im Bereich der Milchproduktion wären kaum Auswirkungen zu erwarten, insbesondere wenn die Exporte von Milchprodukten ebenfalls gedrosselt würden. Bei der Milchverarbeitung könnte es im Falle eines Ausfalls bestimmter Schlüsselpositionen zu einzelbetrieblichen Problemen kommen. Die Lieferbereitschaft sollte trotzdem gewährt sein.

Fleisch: Das Angebot an Fleisch und Fleischwaren dürfte in Teilsortimenten zurückgehen, insbesondere hinsichtlich der Importe von Schaf- und Geflügelfleisch sowie Rindfleisch-Edelstücken. In der Geflügel- und Schweineproduktion wäre ein Engpass an Futterweizen und -mais zu erwarten. Im Falle von Personalengpässen wären Verzögerungen bei den Schlachtbetrieben wahrscheinlich, und kranke Tierhalter wären auf Aushilfen angewiesen.

Eier: Infolge tieferer Importe wäre ein gewisser Versorgungsengpass bei den Konsumeiern zu erwarten.



5. Sind Massnahmen des Fachbereichs Ernährung zu ergreifen?

Wenn von einem Eintreten des vorgegebenen Szenarios ausgegangen wird, so werden Massnahmen des Fachbereichs Ernährung mehrheitlich befürwortet. Im Vordergrund stehen Pflichtlagerfreigaben:

Gemäss Botschaft zum revidierten Landesversorgungsgesetz ist unter einer «schweren Mangellage» zu verstehen: «[Davon] kann nur gesprochen werden, wenn Versorgungsengpässe das ganze Land oder grosse Teile davon betreffen. Versorgungsprobleme in einem begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen fallen grundsätzlich nicht darunter ...». Entsprechend ist bei Versorgungsengpässen immer zu analysieren, wie die Situation am Gesamtmarkt aussieht. Um eine solche Analyse zeitgerecht durchführen zu können, beobachtet der Fachbereich Ernährung seit KW 8 wöchentlich die Situation auf den Märkten genau.

Zu erwägen wären im genannten Szenario insbesondere Pflichtlagerfreigaben von Speiseölen, Reis, Hartweizen und Futtermitteln. In einem ersten Schritt kann das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe eine vorübergehende Unterschreitung der Gesamtmenge pro Warengruppe um bis zu 20 Prozent zulassen. Eine solche Massnahme wäre entsprechend rasch umsetzbar. Gleichzeitig würde die WBF-Verordnung zur weiteren Pflichtlagerfreigabe vorbereitet. Dieser Prozess wurde aufgrund der Erkenntnisse aus dem Niedrigwasser Rhein 2018 revidiert und ist einsatzbereit.

Nur einzelne der 36 befragten Fachleute würden weitere Massnahmen wie Abgabebeschränkungen, Rationierungen oder Produktionslenkungen derzeit in Betracht ziehen.

6. Sind Massnahmen anderer Fachämter (z.B. EZV, BLV, BLW) zu ergreifen?

In einem solchen Szenario wären weitere Massnahmen anderer Ämter angezeigt. Insbesondere sollte auf eine Erhöhung der Importe hingewirkt werden.

Importerleichterungen (BLW/EZV): Je nach dem Grund für die Importausfälle wären Massnahmen zu treffen, wie Zollreduktionen, Erhöhung von Importkontingenten, Green Lanes oder Sicherstellung von Transportkapazitäten.

Arbeiterleichterungen (Seco, VBS): Vorübergehende Lockerung der Vorschriften zu Arbeitszeiten und Personalrekrutierung, Hilfestellung durch Zivil- oder Militärdienst, erleichterte Einreise ausländischer Arbeitskräfte.

Direktzahlungen (BLW): Um den Anbau bestimmter Kulturen wie Sommerraps zu fördern, könnten Einzelkulturbeiträge ausbezahlt werden.

Konsumverhalten (BLV): Lockerung der Vorschriften im Lebensmittelrecht (z.B. Verlängerung des Verkaufsdatums für Frischeier), Information zuhanden der Konsumenten zur optimalen Verwendung der vorhandenen Nahrungsmittel und zur Vermeidung von Food waste.

Die von den Expertinnen und Experten genannten Massnahmen sind nicht nur im zugrunde gelegten Szenario relevant, sondern bereits in der derzeitigen Situation:

Der Fachbereich Ernährung steht in regelmässigem Kontakt mit dem BLW und dem BLV. Bei den nötigen agrar- und lebensmittelrechtlichen Anpassungen wurde das BWL konsultiert und hat die Arbeiten mit einer spezifischen Lageeinschätzung sowie der Einberufung einer Telefonkonferenz unterstützt. Bezüglich den Arbeitszeiten wurde die Situation in der Analyse 5 (Stand 22.3.2020) dargelegt und auf die Notwendigkeit der Bearbeitung durch den Bundesstab hingewiesen. In mehreren Analysen, so zuletzt in Analyse 6 (Stand 28.3.2020) wurde darauf verwiesen, dass bezüglich einreisenden Gütern/Personen am Zoll festzuhalten sei, dass die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft systemrelevant ist.



7. Übersicht über die Einschätzung bis Ende April 2021

Befragte Expertinnen/Experten: 36 Fachleute aus allen Teilen der Wertschöpfungskette sowie für alle versorgungsrelevanten Güter wurden angefragt. Sie vertreten die Privatwirtschaft und die zuständigen Fachämter und sind mit dem Auftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung vertraut.

	Bis Ende Juni 2020	Bis Ende Oktober 2020	Bis Ende April 2021
1. Welches wären die Auswirkungen/Konsequenzen im Zuständigkeitsbereich der WL und die sich dadurch ergebenden Herausforderungen?	Bis Ende Juni 2020 droht mit Stand 03.04.2020 aufgrund von COVID-19 keine grossflächige schwere Mangellage im Sinne von Art. 102 BV. Sektorielle Herausforderungen wie bei Gemüse/Früchten sind in der Zuständigkeit des BLW. Bei Grundnahrungsmitteln gibt es im Bedarfsfall Pflichtlager. Voraussetzung für deren Bezug ist ein Problem am Gesamtmarkt. Versorgungsengpässe in einem begrenzten Gebiet oder bei einzelnen Firmen rechtfertigen keine Pflichtlagerfreigabe.	Das Szenario, dass flächendeckend mit grossen Importausfällen zu rechnen ist, wird von allen Expertinnen als nicht wahrscheinlich eingeschätzt. Entsprechend ist mit Stand 03.04.2020 nicht davon auszugehen, dass aufgrund von COVID-19 bis Ende Oktober 2020 flächendeckend eine schwere Mangellage droht. Wichtig ist die Gewährleistung der Produktionsmittel für die Ernte 2021.	Die Auswirkungen bis Ende April 2021 können zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ernsthaft eingeschätzt werden. Diese hängen von den Erträgen im Sommer 2020 sowie von den Importmöglichkeiten ab. Die Entwicklung wird von der WL laufend beobachtet.
2. Welche übergreifenden Zusammenhänge bestehen?	Der Austausch mit BLW und BLV ist gewährleistet. So wurden Anpassungen der Agrareinfuhrverordnung und Marktentlastungsmassnahmen gemeinsam vorbesprochen.	Das BLW und die WL erheben einmal pro Monat die Situation bei den Produktionsmitteln im Hinblick auf 2021. Eine vertiefte Analyse dazu findet zeitgerecht Ende Mai statt.	
3. Mit welchen frühzeitigen Massnahmen könnten voraussichtliche Auswirkungen minimiert oder gar verhindert werden?	Die Prozesse zur Pflichtlagerfreigabe sind vorbereitet und wurden auf Basis der Erkenntnisse aus dem Niedrigwasser Rhein revidiert.	Ob Anpassungen an der Produktion für 2021 geplant werden müssen, wird von der WL-Arbeitsgruppe, welche sich seit Jahren intensiv mit dieser Frage auseinandersetzt, beurteilt.	
4. Welche Kompetenzen müssen bei der vertieften Auseinandersetzung mit dem Szenario eingebunden werden?	Die Organisationsform WL garantiert, dass alle nötigen Fachpersonen, die zur Erfüllung von Art. 102 BV beitragen, in den Fachbereich Ernährung eingebunden sind.	Alle notwendigen Kompetenzen zur Beurteilung der Frage, ob Anpassungen der Produktion nötig sind, sind in der WL im Fachbereich Ernährung vorhanden.	



COVID-19: Prognosen für die Nahrungsmittelversorgung (Stand: 30.04.2020)

Das Wichtigste in Kürze:

- Agroscope hat zugunsten der wirtschaftlichen Landesversorgung 16 Quellen von 12 Institutionen mit mittelfristigen Prognosen für die Nahrungsmittelversorgung ausgewertet. Fazit daraus:
- **2020 ist eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung der Schweiz gewährleistet.**
Sowohl hinsichtlich der Inlandproduktion als auch der Importe bestehen mit Stand 30.04.20 keine Hinweise für grossflächige Störungen. Vereinzelt können Lieferverzögerungen zur Einschränkung des Warenangebots, bspw. bei Frischprodukten, führen. Daraus entsteht jedoch keine schwere Mangellage im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung. Gleichwohl ist die Entwicklung zu beobachten, da derzeit neben COVID-19 auch Faktoren wie die Trockenheit (Rheinpegel) einen Einfluss haben. Mit Stand 30.4.20 ist davon auszugehen, dass im Falle ungünstiger Entwicklungen auftretende schwere Mangellagen bis Ende 2020 mit Pflichtlagerfreigaben überbrückt werden können.
- **Eine grossflächige schwere Mangellage im Jahr 2021 ist nur im Falle von sehr ungünstigen Entwicklungen der Pandemie besonders in Kombination mit anderen Faktoren zu befürchten.**
Die weitere Entwicklung der Pandemie ist aus heutiger Sicht schwierig einzuschätzen, daher sind keine präzisen Mittelfristeinschätzungen möglich. Die aktuelle Situation ist jedoch im Wesentlichen eine Gesundheits- und Wirtschaftskrise und unterscheidet sich deutlich von der letzten globalen Nahrungsmittelkrise 2010. Die Lagerbestände an Grundnahrungsmitteln sind hoch und die Produktions-erwartungen gut. Die folgenden allfälligen Schwierigkeiten könnten insbesondere auftreten:
 - *Beschaffung wichtiger Produktionsmittel:* Es gibt allenfalls Herausforderungen bei der Beschaffung. Für den Anbau 2020 sind die nötigen Mittel in der Schweiz sichergestellt. Für den Anbau 2021 wird die Situation von der WL/BLW genau beobachtet.
 - *Arbeitskräftemangel:* Könnte allenfalls zu Produktionsausfällen bei Frischprodukten und verarbeiteten Produkten führen.
 - *Handelsbeschränkungen:* Könnte allenfalls, sofern diese Massnahmen von exportierenden Ländern eingesetzt werden, den Import von Nahrungsmitteln erschweren.
- **Die Pandemie wird Verschiebungen im Lebensmittelbereich bringen, die insbesondere Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit für Entwicklungs- und Schwellenländer haben.**
 - *Besondere Herausforderung für ärmere Länder:* Aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen ist für ärmere Länder mit einer Verschlechterung der Nahrungsmittelversorgung zu rechnen.
 - *Verschiebung der Produktflüsse/Nachfragemuster:* Infolge der Ausfälle von Arbeitskräften, der Eindämmungsmassnahmen und der Einkommensrückgänge verschieben sich die Produktflüsse und Nachfragemuster. Grundnahrungsmittel werden vermehrt nachgefragt, bei höherwertigen Produkten kommt es zu Überangeboten.
 - *Biotreibstoff:* Die wirtschaftliche Krise führt über die verminderte Nachfrage nach Biotreibstoffen zu höheren für den Nahrungsmittelsektor zur Verfügung stehenden Produktionsmengen.
 - *Kooperationswille:* Das Bewusstsein der Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung politischer Überreaktionen ist in den Institutionen vorhanden.
- Agroscope wird dieses Dokument Ende Mai zuhanden der WL aktualisieren und prüfen, ob neue Erkenntnisse zur Einschätzung der Entwicklung der Nahrungsmittelversorgung vorhanden sind.



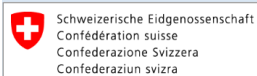
Inhalt

1. Prognosen für die Versorgung in der Schweiz.....	2
2. Prognosen für die Versorgung weltweit	4
3. Kurzbeschreibung der Institutionen.....	8

Die weitere Entwicklung der Corona-Pandemie ist schwierig vorauszusehen. Prognosen für die Nahrungsmittelversorgung in der Schweiz und weltweit sind daher sehr unsicher. In der Schweiz beobachten vor allem das (B)WL, das BLW und das BLV zusammen mit der Nahrungsmittelwirtschaft die Situation laufend und unterstützen die Privatwirtschaft subsidiär bei der Bewältigung allfälliger schwerere Mangellagen. Weltweit sind von der FAO die verlässlichsten Analysen und Vorhersagen erhältlich. Im Folgenden sind wichtige schweizerische und weltweite Beurteilungen zusammengestellt. In Kapitel 3 werden die Institutionen kurz beschrieben.

1. Prognosen für die Versorgung in der Schweiz

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für wirtschaftliche
Landesversorgung BWL

<https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home.html>

Eine schwere Mangellage im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung ist unwahrscheinlich

Bericht des Fachbereichs Ernährung der WL (WL-intern; Stand 3. April 2020)

Gemäss einer Umfrage im Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) unter allen relevanten Wirtschaftszweigen der Ernährungswirtschaft wird ein Szenario mit umfangreichen Importausfällen (50%) als wenig wahrscheinlich beurteilt. Die weltweite Landwirtschaft funktioniert trotz der Pandemie bisher weitgehend normal. Würde trotzdem ein solches Szenario eintreten, so würden die vorhandenen Lagerbestände, die Inlandernte und Pflichtlagerfreigaben eine ausreichende Ernährung bis Ende 2020 gewährleisten. Die weitere Entwicklung ab Anfang 2021 ist noch sehr unsicher, wird aber eher optimistisch eingeschätzt.

Die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Nahrungsmitteln ist derzeit sichergestellt

Situationsanalyse des Fachbereichs Ernährung der WL (WL-intern; Situationsanalyse Nr. 10 vom 25. April 2020)

Die wöchentliche Situationsanalyse des Fachbereichs Ernährung zeigt für die Versorgung in der Schweiz weiterhin keine Hinweise auf kurz- bis mittelfristige wesentliche Engpässe. Bezüglich der stark importabhängigen pflanzlichen Öle und Fetten sowie Reis sind signifikante freie Lagermengen vorhanden. Dennoch wäre im Falle mangelnder Importe bei pflanzlichen Ölen und Fetten nach 3 Wochen und bei Reis nach 1 bis 2 Monaten mit Engpässen zu rechnen, welche die Freigabe von Pflichtlagern erfordern könnten.



Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home.html>

Mittel- bis langfristig ist ein eingeschränktes Warenangebot zu erwarten

Wöchentliches Status-Monitoring des BLW (BLW-intern; Stand 24. April 2020)

Die Gefahr steigt, dass behördlich erlassene Exportbeschränkungen in den Ursprungsländern mittel- bis langfristig zu einem eingeschränkten Warenangebot und zu Preissteigerungen führen. Derzeit gibt es einzelne Beschränkungen bei Getreide (z.B. Russland, Ukraine), Reis (z.B. Vietnam, Kambodscha) und Speiseöl (z.B. Malaysia bei Palmöl). Weiter zu beobachten sind zudem die Schwierigkeiten in der internationalen Logistik und bei der Beschaffung von Produktionsmitteln (z.B. Verpackungsmaterial). Trockenheit könnte zu tieferen Inlanderträgen führen (vor allem bei Raps, je nach Entwicklung auch bei Zuckerrüben, Kartoffeln und Grünfutter), ebenso zu Problemen bei den Importen über die Rheinschifffahrt (z.B. Getreide, Reis, Futtermittel, Speiseöle). Die Nahrungsmittel-Nachfrage im Detailhandel hat sich mit dem vollständigen Wegfall des Einkaufstourismus und dem deutlichen Rückgang der Ausserhausverpflegung auf höherem Niveau stabilisiert (Mehrbedarf Frischprodukte 25-35%, Grundnahrungsmittel vorübergehend 50%-80%). Die veränderten Warenflüsse und Konsumgewohnheiten führen bei einzelnen Produkten zu einem Überangebot (z.B. Kalbfleisch). Aufgrund der weltweit rezessiven Wirtschaftslage könnte ein verminderter Käseexport mittelfristig zu einer Milch-Übersorgung führen – dies trotz einer höheren Inlandnachfrage.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home.html>

Für die Schweizer Wirtschaft wird 2020 der stärkste Rückgang des BIP seit 1975 erwartet

<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-78887.html> (23. April 2020)

Die Expertengruppe Konjunkturprognosen rechnet für das Jahr 2020 mit einem Rückgang des BIP um -6,7 %. Im Zuge der geplanten Lockerungen der gesundheitspolitischen Massnahmen sollte in der zweiten Jahreshälfte eine moderate Erholung einsetzen. Die Weltwirtschaft dürfte sich in den kommenden Quartalen ebenfalls nur schleppend erholen. 2021 dürfte sich die langsame Wiederbelebung der Wirtschaft fortsetzen. Die Prognoseunsicherheit ist jedoch ausserordentlich gross. Einerseits könnte sich die Wirtschaft schneller erholen als in der Prognose unterstellt; dies etwa, falls sich die Konsumentinnen und Konsumenten im Inland weniger durch COVID-19 verunsichern lassen oder die Aufholbewegung im Ausland kräftiger ausfällt als erwartet. Andererseits könnten die Pandemie und damit verbundene Eindämmungsmassnahmen aber auch länger andauern als angenommen, was die wirtschaftliche Erholung stark bremsen würde. Zudem könnten stärkere Zweitrundeeffekte eintreten, etwa regelrechte Entlassungs- und Konkurswellen. Davon wären weitere massive wirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten.

Statistik der Schweizer Landwirtschaft (Agristat)



<https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/>

Importflüsse zeigen bisher noch keine wesentlichen Störungen

Auswertungen Agristat (WL-intern; 22. April 2020)

Die Nahrungsmittelimporte in die Schweiz unterscheidet sich je nach Produktgruppe hinsichtlich der Herkunftsländer (vgl. Quelle: Agristat; Eidg. Zollverwaltung

Abbildung 1). Die Getreideimporte stammen zu über 60% aus Frankreich und Deutschland. Bei den Fetten und Ölen ist die Herkunft diversifizierter. Die Gemüseimporte wiederum stammen zu über der Hälfte aus Spanien und Italien, ebenso wie die Früchteimporte. Obwohl diese beiden Länder besonders stark von COVID-19 betroffen sind haben die Gemüse- und Früchteimporte im März 2020 gegenüber dem Vormonat sogar zugenommen. Diese Zunahme war auch grösser als in den gleichen Perioden der drei Vorjahre.

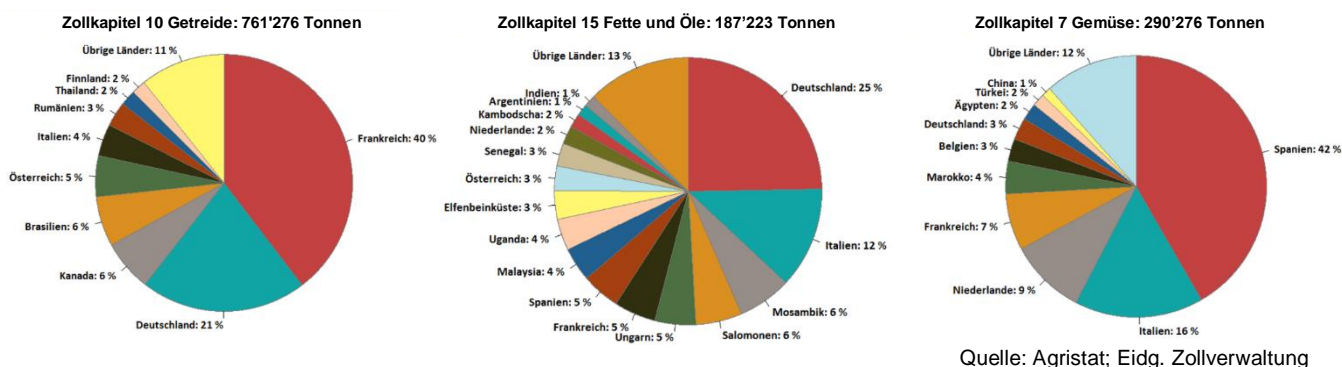


Abbildung 1: Herkunft der Importmengen 2019 für ausgewählte Zollkapitel

2. Prognosen für die Versorgung weltweit

Food and Agriculture Organization (FAO)



Food and Agriculture Organization
of the United Nations

<http://www.fao.org/2019-ncov/en/>

Die Verfügbarkeit von Grundnahrungsmitteln ist 2020 grundsätzlich sichergestellt

<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8388en> (29. März 2020)

Die Produktion von Grundnahrungsmitteln wie Weizen, Mais, Reis und Ölsaaten ist eher kapitalintensiv. Daher haben Engpässe bei den Arbeitskräften eine geringe Wirkung auf die Produktionsmengen. Die Lager sind gut gefüllt und die Prognosen für die Ernten 2020 sind gut. Im Unterschied zur Nahrungsmittelkrise 2007/08 besteht kein genereller Nahrungsmittelmangel; die Verfügbarkeit sollte daher grundsätzlich sichergestellt sein. Störungen kann es jedoch bei der Logistik geben. Im Gegensatz zu den Grundnahrungsmitteln benötigen höherwertige Nahrungsmittel wie Früchte, Gemüse und Fisch häufig viel Handarbeit. Ausfälle von Arbeitskräften gefährden daher die Produktion. Zudem werden diese verderblichen Nahrungsmittel stärker von Störungen der Logistik und der Verarbeitungsprozesse beeinträchtigt.



Die Ernährungssicherheit vor allem in ärmeren Ländern ist stark gefährdet

<http://www.fao.org/news/story/en/item/1272058/icode/> (21. April 2020; gemeinsame Erklärung am G20-Agrarministertreffen)

Die Pandemie gefährdet das gesamte Ernährungssystem. Restriktionen bezüglich Mobilität innerhalb und zwischen Ländern können die Logistik und damit die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln beeinträchtigen. Auswirkungen auf die ausreichende Zahl landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und auf die Bereitstellung von Produktionsmitteln werden die Nahrungsmittelproduktion bald vor ernste Herausforderungen stellen und die Ernährungssicherheit vor allem von Menschen in ärmeren Ländern treffen.

Food Price Monitoring and Analysis (FPMA): Preiswarnsystem der FAO

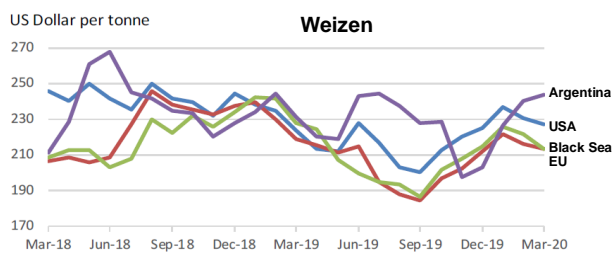
FPMA Food Price Monitoring and Analysis

<http://www.fao.org/giews/food-prices/home/en/>

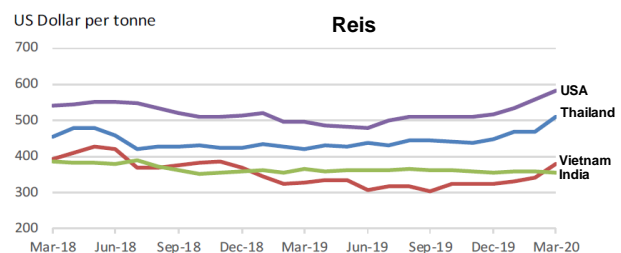
Die Krise hat bisher nur vereinzelt zu deutlich steigenden Nahrungsmittelpreisen geführt

<http://www.fao.org/giews/reports/fpma-bulletin/en/> (10. April 2020)

Trotz COVID-19 sanken die Preise von Weizen und Mais zwischen Februar und März 2020 vor allem infolge des grossen Angebots und der günstigen Ernteaussichten, im Falle von Mais auch infolge der geringeren Nachfrage für die Treibstoffproduktion. Die Preissteigerungen in Argentinien ergaben sich durch die Erhöhung der Exportsteuer. Dagegen stiegen die Preise von Reis in den letzten Monaten (Abbildung 2), vor allem aufgrund der Pandemie-Unsicherheiten und infolge von Exportbeschränkungen einzelner Länder. In der zweiten Märzhälfte führte die erhöhte Nachfrage nach Nahrungsmitteln in einigen Ländern zu Preissteigerungen.



Source(s): International Grains Council



Source(s): Thai Rice Exporters Association; FAO rice price update

Abbildung 2: Entwicklung der Exportpreise für Weizen und Mais in den vergangenen zwei Jahren



Agricultural Market Information System (AMIS)



<http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/monthly-report/en/>

Hohe Produktionsmengen an Grundnahrungsmitteln (Weizen, Mais, Reis, Soja) werden erwartet

<http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/monthly-report/en/> (2. April 2020)

Trotz der grossen Unsicherheit infolge der raschen Verbreitung von COVID-19 bleiben die globalen Grundnahrungsmittelmärkte im Gleichgewicht: Im aktuellen Getreidejahr wird der dritthöchste je gemessene Lagerbestand erwartet, und für alle AMIS-Grundnahrungsmittel ist zu erwarten, dass die Exportmöglichkeiten die Nachfrage gut zu erfüllen vermögen. Trotzdem wird AMIS die Situation weiter beobachten, um die Transparenz und den politischen Dialog zu fördern. Einseitige politische Massnahmen könnten zu unnötiger Panik an den Märkten führen.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)



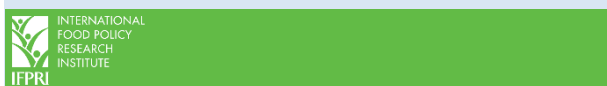
<https://www.oecd.org/>

Die Auswirkungen auf die Agrarproduktion dürften gering bleiben

https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130816-9uut45lj4q&title=Covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-Issues-and-policy-responses (29. April 2020)

Die Massnahmen zur Eindämmung von COVID-19 führen zu Störungen der Lebensmittelversorgung innerhalb und zwischen den Ländern. Die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit hängen zu einem grossen Teil von den weiteren politischen Massnahmen ab. Kurzfristig steht das weitere Funktionieren der Ernährungssysteme an erster Stelle, wobei es aktuell keine Hinweise gibt, dass sich die Gesundheitskrise zu einer globalen Nahrungsmittelkrise ausweitet. Mittel- und langfristig gilt es die Resilienz hinsichtlich zukünftiger Herausforderungen zu erhöhen.

International Food Policy Research Institute (IFPRI)



<https://www.ifpri.org/>

Nahrungsmittelmangel trifft vor allem die ärmeren Länder

<https://www.ifpri.org/blog/policy-seminar-covid-19s-implications-food-security-nutrition-and-poverty> (14. April 2020)

IFPRI-Wissenschaftler präsentierten am 14. April 2020 ihre Einschätzungen zu den Folgen von COVID-19 auf die Nahrungsmittelversorgung. Ein Nahrungsmittelmangel sei weniger durch mangelnde Verfügbarkeit, sondern mehr infolge der Einkommens- und Kaufkraftverluste zu erwarten und werde daher vor allem ärmere Länder und Haushalte treffen.



Die Qualität der Ernährung wird in ärmeren Ländern sinken

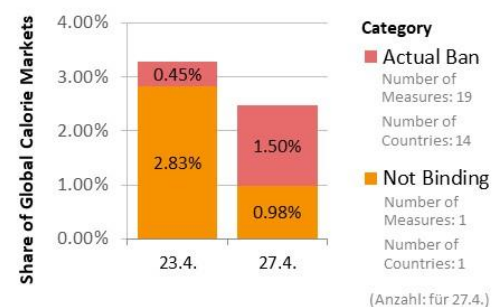
<https://www.ifpri.org/blog/covid-19-nutrition-crisis-what-expect-and-how-protect> (23. April 2020)

Die ökonomischen Folgen von COVID-19 werden dazu führen, dass die Nachfrage nach teureren Nahrungsmitteln wie Gemüse, Früchte, Milch und Fleisch sinken wird. Zudem sind diese eher schneller verderblichen Nahrungsmittel durch Unterbrüche in der Logistik stärker betroffen. Wie in früheren Krisen werden ärmere Haushalte auf günstigere Produkte wie Reis und Mais ausweichen, was zu vermehrter Fehlernährung führen wird.

Exportrestriktionen nehmen zu

<https://public.tableau.com/profile/laborde6680#!/vizhome/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker> (18. April 2020)

Einige Länder vor allem im ostasiatischen und im osteuropäischen Raum haben für einzelne Produkte wie Reis Exportverbote verfügt. Teilweise wirken sich die Beschränkungen nicht bindend auf die aktuellen Exporte aus (Ukraine bei Weizen).



Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)



<https://www.cgiar.org/>

Ernährungssystem ist im kommenden Jahr vor allem in ärmeren Ländern gefährdet

<https://www.cgiar.org/news-events/news/global-hunger-and-health-crises-exposed-by-the-coronavirus-pandemic/> (24. Apr. 2020)

COVID-19 gefährdet im kommenden Jahr weltweit die Nahrungsmittel-Wertschöpfungsketten. Die Auswirkungen könnten besonders in ärmeren Ländern grösser sein als dieses Jahr. In diesen Ländern ist die Mangelernährung bereits gross und die Landwirtschaft ist das Rückgrat der Wirtschaft. Mit stärkerer internationaler Zusammenarbeit können die Auswirkungen auf das Ernährungssystem minimiert werden.

Weltbank



<https://www.worldbank.org/>

Gute Ernteprognozen führen zu leichten Preisrückgängen 2020

<https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets> (23. April 2020)

Sowohl für Getreide als auch für pflanzliche Öle und Fette werden 2020 im Vergleich zum Vorjahr leicht steigende globale Produktionsmengen und stabile bis leicht sinkende Preise erwartet. Befürchtungen, dass sich die infolge von Exportrestriktionen gestiegenen Preise für Reis auf andere Grundnahrungsmittel übertragen, haben sich bisher nicht bestätigt, weil die Marktversorgung gut ist. Für 2021 werden leicht steigende Preise erwartet, wobei die Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Pandemie und deren Auswirkungen gross sind.



EU-Kommission



https://ec.europa.eu/info/index_en

Der EU-Agrarsektor zeigt sich gegenüber den Erschwernissen der Krise resilient

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term_en (20. April 2020)

Das Ausmass der Corona-Pandemie und die Erholungswege sind noch unsicher und verlaufen weltweit zeitlich unterschiedlich. Es ist zu erwarten, dass die ökonomische Krise bis mindestens Mitte 2021 andauern wird. Von grosser Bedeutung für die Nahrungsmittelversorgung ist eine internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung grösserer Handelsrestriktionen. Verglichen mit der Krise von 2010, als die Lager der Grundnahrungsmittel auf einem historischen Tiefstand waren, sind die weltweiten Lagerbestände aktuell hoch und die Ernteprognosen gut. Auch für die EU werden hohe Produktionsmengen erwartet, bei Getreide sowohl 2020 als auch 2021. Bei Raps dürfte die in den letzten Jahren gesunkene Anbaufläche auf 2021 wieder ansteigen, während bei Zuckerrüben für die kommende Kampagne ein weiterer leichter Rückgang zu erwarten ist. Im Bereich Früchte und Gemüse wird infolge zu erwartender Importrückgänge bei tropischen Früchten eine Steigerung der Nachfrage nach EU-Früchten prognostiziert. Für die Milch- und Fleischproduktion wird 2020 eine stabile Produktion und Nachfrage erwartet, wobei eine Verschiebung von hochpreisigen zu günstigeren Produkten wie Geflügelfleisch zu erwarten ist.

3. Kurzbeschreibung der Institutionen

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations): Das Ziel der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Rom ist es, die weltweite Ernährungssicherheit und Lebensqualität zu erhöhen.

FPMA (Food Price Monitoring and Analysis): FPMA ist ein Warnsystem für hohe Nahrungsmittelpreise. Es gehört als Teil von GIEWS (Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture) zur Handels- und Marktabteilung der FAO.

AMIS (Agricultural Market Information System): AMIS ist eine Plattform der G20 und einiger weiterer Länder zur Wahrung der globalen Versorgungssicherheit mit den Grundnahrungsmitteln Weizen, Mais, Reis und Soja.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): Die OECD besteht aktuell aus 36 vorwiegend hochentwickelten Staaten in Nord- und Südamerika sowie Europa und Asien. Das Ziel ist die Förderung einer Politik zur weltweiten Verbesserung des Lebens der Menschen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht.

IFPRI (International Food Policy Research Institute): Das Institut mit Hauptsitz in Washington (USA) ist Teil des CGIAR-Netzwerkes mit dem Schwerpunkt internationale Ernährungspolitik. Es entwickelt Lösungsansätze zur nachhaltigen Reduktion von Armut und Hunger in Entwicklungsländern.

CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research): Globale Forschungspartnerschaft mit Hauptsitz in Montpellier (Frankreich) zur Verminderung der Nahrungsmittelknappheit vor allem in tropischen und subtropischen Ländern.

Weltbank: Internationale Entwicklungsbank mit Sitz in Washington (USA) für die Förderung von Aufbauprojekten in weniger entwickelten Mitgliedstaaten.



Situationsanalyse 10 – COVID-19

Fachbereich Ernährung (Stand 25.04.2020)

Das Wichtigste in Kürze:

- **Die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Nahrungs- und Futtermitteln ist sichergestellt. Derzeit sind keine WL-Massnahmen des Fachbereichs Ernährung erforderlich.**
- **Detailhandel:** Geplante Lockerungen sollten keine versorgungsrelevanten Veränderungen bringen, die WL-Massnahmen des FB Ern benötigen. Generell spielen sich die Abläufe ein und die allgemeine Nachfrage geht auf hohem Niveau zurück.
- **Pflanzliche Öle:** Angebliche Exportverbote von EU-Staaten, so sie denn überhaupt bestanden haben, gibt es keine mehr.
- **EU:** Teilt die Einschätzung der FAO, dass die Situation nicht das Ausmass der weltweiten Nahrungsmittelknappheit 2010 erreicht.
- **Réservesuisse:** Hat die freien Vorräte bei Reis- und pflanzliche Öle-Pflichtlagerhaltern erhoben: Es zeigt sich keine Verschärfung der Situation (signifikante freie Lager und zeitliche Puffer vorhanden).
- **Niedrigwasser Rhein:** Die Einschätzung des FB Logistik bleibt unverändert. Wegfallende Kapazitäten auf dem Rhein können über Schiene und Strasse kompensiert werden.

1. Detailhandel

Die geplanten Lockerungen dürften gemäss Einschätzung aller Detailhändler keine versorgungsrelevanten Veränderungen, welche WL-Massnahmen des Fachbereichs benötigen, bringen. Allfällige weitere Lockerungen wie die (teilweise) Wiedereröffnung der Gastronomie und/oder das Zulassen von Einkaufstourismus sollten die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern weiter senken. Diese geht auf hohem Niveau zurück. Noch immer besonders nachgefragt sind Frischprodukte und Grundnahrungsmittel. Die Umsetzung der Hygienemassnahmen hat sich eingespielt. Ab spätestens 27.4.20 werden Hygienemasken erhältlich sein. Die Detailhändler geben freiwillig haushaltsübliche Mengen an Masken ab. Gemäss Rückmeldungen ist damit zu rechnen, dass bis ca. Ende Mai nicht die gesamte Nachfrage nach Hygienemasken befriedigt werden kann.

2. Importeure/Produzenten/Verarbeiter

Die hier beschriebenen teilweise eingeschränkten Versorgungssituationen stehen nicht alle im direkten Zusammenhang mit Covid-19. Es bestehen beispielsweise Einflüsse von saisonalen Marktschwankungen oder der momentanen Trockenheit. Generell werden erneut die Rheinsituation und Beschaffung von Verpackungen als Herausforderungen genannt:

Fleisch: Versorgung gewährleistet. Die Marktentlastungsmassnahmen (Einlagerung) laufen bis 1. Mai 20 weiter.

Eier: Versorgung gewährleistet. Nachfrage hoch: Importe nötig und möglich (Überangebot in EU). Herausforderung: Personalausfälle bei Packstellen. Ausbreitung H5N8 (Vogelgrippe) wird von BLW/BLV genau beobachtet.

Milch: Versorgung gewährleistet. Internationaler Milchmarkt instabil: Anfang 20 ist die weltweite Produktion stark gewachsen, nun sinkt die Nachfrage. International werden Marktentlastungsmassnahmen (Einlagerung) geprüft.

Butter: Versorgung gewährleistet. Es wurde beim BLW ein [Gesuch für den Import von 1000 Tonnen Butter](#) gestellt. Es sind 1500 t an Lager. Um die Versorgung bis Ende Jahr zu sichern werden mindestens 4000 t benötigt. Der Umgang mit den tiefen Butterlager war aber bereits vor COVID-19 ein Thema.

Früchte/Gemüse: Versorgung gewährleistet. Für Äpfel wurde ein Importkontingent von 2500 t bis 14.6.20 bewilligt. Seit KW17 ist Gemüse, das für die Gastronomie angebaut wurde, im Handel. Gemüseproduzenten haben genügend Personal. Früchteproduzenten erarbeiten Konzepte zur Einhaltung der Hygienemassnahmen.

Kartoffeln: Versorgung gewährleistet. Dank flexibler Freigabe von Zusatzkontingenten keine Knappheiten.



Reis: Versorgung gewährleistet. Die Exporteinschränkungen von Vietnam und Kambodscha sind für Schweiz unbedeutend. Teilweise gibt es Lieferverzögerungen aus Übersee. Ware aus Italien kommt ohne nennenswerte Probleme. Insgesamt sind die Preise hoch und der Handel erschwert.

Getreide: Versorgung gewährleistet. Nachfrage hat sich auf hohem Niveau stabilisiert. Angebot für Handel kann wieder ausgeweitet werden. Einzelne Spezialitäten (insbesondere Bio) bleiben knapp.

Pflanzliche Öle/Fette: Versorgung gewährleistet. Inländische Ernte 2020 dürfte negativ von Trockenheit betroffen sein. Abhängigkeit vom Ausland steigt. Es gibt behördliche Einschränkungen in Malaysia (temporärer Stillstand Palmöl-Plantagen/Mühlen), Serbien, Russland (Ausfuhrbeschränkungen für Sonnenblumensaat) und Senegal (keine Erdnussöl-Ausfuhren). Deshalb allfällig mittelfristig Engpässe bei tropischen Ölen/Fetten.

Zucker: Versorgung gewährleistet. Verfügbarkeit könnte sich wegen tiefer Nachfrage nach Treibstoffen verbessern, da Zucker nicht mehr in der Ethanolproduktion eingesetzt wird.

Futtermittel/Rohprodukte: Versorgung gewährleistet. Im Frühjahr ist der Bedarf nach Futtermitteln grundsätzlich rückläufig, da zusehends betriebseigene Futtermittel eingesetzt werden können. Jedoch wirkt sich die aktuelle Trockenheit hemmend auf den Futterbau aus, was den Bedarf an Futtermitteln wieder erhöhen könnte.

Situation in der Ukraine/Rumänien: Die Ukraine hat zur Sicherstellung ihrer Versorgung Exportquoten für Brotweizen erlassen. Eine Quote für pflanzliche Öle/Fette ist nach bisherigen Erkenntnissen nicht vorgesehen. Rumänien hat beschlossen, die Ausfuhrbeschränkungen zu lockern.

Abklärungen der Réserveuisse: Réserveuisse hat bei den bedeutendsten Pflichtlagerhaltern die freien Vorräte an pflanzlichen Fette/Öle und Reis per 31. März 2020 erfasst. Dabei zeigte sich, dass signifikante freie Vorräte vorhanden sind, welche helfen, die herausfordernde logistische Situation zu bewältigen. Bislang sind weiterhin keine kompletten Lieferausfälle bekannt; es kommt jedoch zu Lieferverzögerungen. Die Zahlen bestätigen die Einschätzung des Fachbereichs in Analyse 8: Bei Reis wäre bei einer allfälligen signifikanten Verknappung im asiatischen Markt innerhalb von 1 – 2 Monaten mit Engpässen zu rechnen. Bei den pflanzlichen Ölen/Fetten sind genügend freie Vorräte vorhanden, die ausreichend Zeit bieten, bei Feststellung von signifikanten Problemen eine Pflichtlagerfreigabe mit allfälliger Verwendungseinschränkung vorzubereiten. Réserveuisse folgert: «Die Einschätzung der Versorgungslage durch die Marktteilnehmer ist eindeutig und zeigt keine Verschärfung der Versorgungslage. Die von der réserveuisse durchgeführte buchhalterische Kontrolle der freien Vorräte bei strategisch relevanten Pflichtlagerhaltern bestätigt diese Einschätzung. »

Importe/Durchschnittspreise: Agristat analysiert die Entwicklungen im Aussenhandel. Für das erste Quartal 2020 zeigt sich v.a. im März, dass Milch, Eier, Gemüse, Früchte, Mollereierzeugnisse, Lebensmittelzubereitungen & Getränke vermehrt importiert wurden. Auffällig sind die tieferen Durchschnittspreise, was mit dem starken Frankenpreis zusammenhängen dürfte.

3. Massnahmen:

Aktuelle Situation: Derzeit sind keine WL-Massnahmen des Fachbereichs Ernährung erforderlich.

4. Weitere Themen:

EU: Die EU hat am 20.04.20 [einen Bericht](#) zu den Aussichten für die EU-Agrarmärkte präsentiert. Das Nachfrageverhalten hat sich verändert (weniger Fleisch, vermehrt Grundnahrungs- & Frischprodukte); wird sich jedoch stabilisieren. Die Sektoren passen sich an. Dank [Massnahmen wie «Green Lanes»](#) war/ist die Versorgung sichergestellt. Herausforderungen gab/gibt es bei der Arbeitskräfteverfügbarkeit und in der Logistik. Die EU teilt die Einschätzung der FAO, dass die Situation nicht mit der Nahrungsmittelkrise 2010 zu vergleichen ist. Die Lager sind gefüllt und die globalen Ernteeinschätzungen gut. Die EU-Getreideproduktion 19/20 wird ~4.5% höher sein als der 5-Jahres-Durchschnitt. Die Rapsproduktion für 19/20 wird aufgrund der verringerten Produktionsfläche einen Zwölfjahrestiefstand erreichen. Aus demselben Grund wird die Zuckerrübenenernte tiefer sein wie im Vorjahr.

FAO: [Die Analyse von Schweizer «Tweets»](#) zeigt, dass in den letzten 7 Tagen (Stand 23.04.20) in rund 21% «Ernährung» in irgendeiner Form vorkam. Generell stellt die «Big Data» Abteilung fest, dass die Veröffentlichungen, welche COVID-19 mit Ernährungsthemen in Verbindung bringen, derzeit weltweit rückläufig sind.



Trockenheit: Gemäss [Drought.ch](https://www.drought.ch) weiterhin verbreitetes Niederschlagsdefizit, unterdurchschnittliche Abflüsse, Seestände und Schneewasservorkommen (insb. für Alpenrhein und Aare). Das BAFU [Grundwasserbulletin](#) vom 06.04.20 vermeldet Grundwasserstände und Quellabflüsse vorwiegend im Normalbereich mit uneinheitlicher Tendenz. Der [Monatsausblick von MeteoSchweiz](#) weist bis zum 10. Mai 20 auf jahreszeitlich eher warme Temperaturen hin. Bis Ende April 20 kaum verbreitete Niederschläge; für den Mai sind keine deutlichen Trends erkennbar.

5. Schnittstellen:

Fachbereich Logistik: Wurde um eine neue Einschätzung bezüglich Rhein/Ausweichkapazitäten angefragt. Er teilt mit, dass die Angaben der Analyse 8 weiterhin gelten. Das heisst bezüglich Ausweichkapazitäten: «Der Schienenverkehr wird [...] Kapazitäten haben, um einen Teil der [...] wegfallenden Rheinkapazität aufzufangen. Der Anstieg der Volumina auf der Strasse dürfte nach der Pandemie sicher spürbar sein, aber bis die üblichen Volumen wieder erreicht werden, könnte auch die Strasse einen kleineren Teil [der Kapazitäten] übernehmen »

ASTRA/Fachbereich Logistik: Der Fachbereich Logistik hat den Fachbereich Ernährung angefragt, ob die Verlängerung der ASTRA-Massnahmen über den 30.04.20 hinaus nötig ist. Zur Beurteilung wurden 15 Milizkaderangehörige, darunter Detailhändler und weitere versorgungsrelevante Firmen, befragt. Aus Sicht des Fachbereichs Ernährung sind „leere Regale“ zu vermeiden. Ein erneutes Entfachen von Unsicherheit und damit einhergehende Hamsterkäufe sollten verhindert werden. Der Fachbereich geht davon aus, dass die ASTRA-Massnahmen so ausgestaltet sind, dass sie nur für lebenswichtige Güter Anwendung finden. Er spricht sich entsprechend dafür aus, dass die Massnahmen bis zwei Wochen nach dem Start der zweiten Lockerungsphase, verlängert werden.

Fachbereich Heilmittel: Gemäss Auftrag aus der Telefonkonferenz vom 17.04.20 hat der Leiter FB HM Informationen vom BLW zu den Massnahmen im Veterinärbereich zur Bekämpfung Antibiotikaresistenzen erhalten.

SECO: Die Situationsanalyse wird künftig gemäss einer entsprechenden Anfrage auch dem SECO zugestellt. Ebenso wird neu auch die Direktion des BLV mit der Analyse bedient.

BLV: Mitteilung, dass im Juni 2020 eine Befragung über das Ernährungs- und Bewegungsverhalten der Bevölkerung im Zusammenhang mit Covid-19 durchgeführt wird. Die Geschäftsstelle bestätigte dem BLV das Interesse daran, dass eine Frage zum Notvorrat aufgenommen wird.

BLW: Die Zusammenarbeit zwischen BLW/dem FB Ernährung ist sehr eng. Schlüsselpersonen im BLW/der WL kennen die Aufgaben/Massnahmen der Ernährungssicherung in Normalzeiten (Art. 104/Art. 104a BV) wie auch in schweren Mangellagen (Art. 102 BV). Die Organisationen sind komplementär: Das BLW verfügt über die nationalen und internationalen Marktkenntnisse und ein signifikantes Netzwerk zu Institutionen wie EU, FAO, OECD, WTO etc. Der FB Ernährung kennt die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse aufgrund der Personen aus der Privatwirtschaft, welche sich für das Milizkader engagieren.

Während der letzten Woche erteilte das BLW die Notzulassung für gebeizte Raps-Samen. Mit dem neuen Mittel gebeizte Samen dürfen bis am 31.12.20 importiert werden.

Das BLW führt ausserdem zum ersten Mal die monatliche Befragung bezüglich der Versorgungslage mit Produktionsmitteln zugunsten der WL durch.

Vorsteher WBF: Hat an einer [Sitzung der Landwirtschaftsminister der G20](#) teilgenommen und die Wichtigkeit des internationalen Handels mit Nahrungs- und Produktionsmitteln betont. In der [anschliessenden Erklärung](#) unterstrichen die G20-Minister, dass Notfallmassnahmen verhältnismässig und befristet sein müssen. Es sollen keine unnötigen Unterbrechungen der globalen Nahrungsmittelversorgung geschehen.

Diese Analyse wurde am 25.04.2020 genehmigt:

Christian Hofer

Leiter Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung