

# Landesversorgung als Vorsorge für den Krisenfall

Die Globalisierung der Warenströme macht die Versorgung moderner Gesellschaften mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen volatiler. In der Schweiz arbeiten Wirtschaft und Staat in der wirtschaftlichen Landesversorgung zusammen, um die Versorgung in vitalen Bereichen im Krisenfall sicherzustellen. Soll dieses System auch in Zukunft Bestand haben, sind Anpassungen nötig.

Von Andrin Hauri

Die sichere, ununterbrochene Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist eine zentrale Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren von hochentwickelten Ländern wie der Schweiz. Obwohl diese Aufgabe schon immer eine Herausforderung darstellte, sind moderne Gesellschaften aufgrund der stetig wachsenden technischen und prozeduralen Vernetzung durch neue und stärkere Abhängigkeiten geprägt, die sie verwundbarer gegenüber Versorgungsstörungen machen. Bereits kleine Beeinträchtigungen der Versorgung können heute rasch zu hohen wirtschaftlichen Schäden oder einer Gefährdung der Bevölkerung führen. Ein längerer Ausfall der digitalen Kommunikation beispielsweise hätte heute deutlich schwerere Auswirkungen als noch vor 10 Jahren.

Parallel zu dieser Entwicklung haben durch die Globalisierung der Wirtschaftskreisläufe in immer mehr Sektoren auch die möglichen Ursachen für Marktstörungen bei den lebenswichtigen Lieferketten zugenommen. Längere, schnellere und komplexere Versorgungsprozesse, die auf Just-in-time-Produktion basieren und sich über die ganze Welt erstrecken, sorgen für schrumpfende Lagermengen, kürzere Vorwarnzeiten und kleinere akzeptable Fehlertoleranzen in den globalen Warenströmen. Zudem lässt sich in gewissen Branchen eine Konzentration der weltweiten Produktion in wenigen zentralen



Ein Binnenschiff auf dem Rhein. Trotz langanhaltendem, historischem Niedrigwasser im Herbst/Winter gelangten 2018 rund 10% aller Importe über den Rhein in die Schweiz. *Wolfgang Rattay / Reuters*

Standorten durch eine abnehmende Anzahl von Unternehmen beobachten. Im Heilmittelbereich beispielsweise werden gewisse etablierte Wirkstoffe für Arzneimittel nur noch in einzelnen Grossanlagen in Asien hergestellt. Durch die zunehmenden Abhängigkeiten im Versorgungssystem kann heute ein lokales Ereignis somit rasch zu einer Marktstörung in der globalen Versorgung führen und sich kaskadenartig auf weitere Versorgungsprozesse aus-

weiten. Als hochentwickeltes, aber rohstoffarmes Binnenland, das zahlreiche lebenswichtige Güter und Dienstleistungen importieren muss (siehe Box S. 2) und am Ende vieler globaler Lieferketten liegt, ist die Schweiz vergleichsweise anfällig für Versorgungsstörungen.

Bei Bestrebungen, die vitale Versorgung eines Landes sicherer zu machen, gilt es einen Mittelweg zu finden zwischen staatli-

Ausgewählte Importe Schweiz 2018	
Erdgas	36'890 GWh
Elektrizität	31'020 GWh
Erdöl und Destillate	9'710'035 t
Produkte der Chemisch-Pharmazeutischen Industrie	5'424'150 t
Nahrungs- und Genussmittel	4'059'264 t
Futtermittel	1'886'671 t
Geräte und Apparate der Elektroindustrie und der Elektronik	273'538 t
<b>Netto-Selbstversorgungsgrad Nahrungsmittel: 56% (2000) / 48% (2016)</b>	
<b>Importabhängigkeit: Erdöl 100%; Erdgas 100%; Energie insgesamt 75%</b>	
Quellen: EZV, VSG, BFE, BLW	

cher Vorsorge und der Eigenverantwortung der betroffenen Branchen bzw. der Bevölkerung. Macht der Staat zu viel, schwindet der Anreiz, eigene Vorkehrungen zu treffen. Macht der Staat zu wenig, besteht die Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft beim nächsten Versorgungseingpass ernsten Schaden nehmen.

### Versorgung sichern

Das Phänomen von kurzfristigen Versorgungsunterbrüchen, d.h. Störungen von einigen Wochen bis Monaten, bei lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist indes nicht neu, auch wenn Anstrengungen für deren Vermeidung bzw. Bewältigung durch die wachsende Verwundbarkeit von modernen Gesellschaften neue Relevanz gewonnen haben. Bereits seit 1974 existiert mit der Internationalen Energieagentur in Paris beispielsweise eine Organisation für die Koordination einer internationalen Reaktion auf Störungen in der globalen Erdölversorgung. Auch auf EU-Ebene gab es in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Initiativen zur Verbesserung der kurzfristigen Versorgungssicherheit. 2006 wurde zum Beispiel die Gas-Koordinationsgruppe ins Leben gerufen, die einerseits Interventionsmassnahmen bei unionsweiten oder regionalen Erdgasversorgungsstörungen koordiniert und andererseits hilft, präventive Aktionspläne sowie Notfallkonzepte in den Mitgliedstaaten zu etablieren. Schliesslich existieren in Europa auch auf nationaler Stufe verschiedene staatliche Stellen, die mit der kurzfristigen Sicherstellung der lebenswichtigen Versorgung beauftragt sind, beispielsweise die National Emergency Supply Organisation in Finnland.

### Landesversorgung in der Schweiz

Als traditionell wirtschaftsliberales Land wird in der Schweiz Eigenverantwortung grossgeschrieben und der staatliche Eingriff möglichst auf ein Minimum reduziert.

Aufgrund der Erfahrung im Ersten Weltkrieg, als es hierzulande zu Importschwierigkeiten kam, entschied der Bundesrat jedoch, dass auch die Schweiz eine gewisse staatliche Vorsorge gegen Versorgungseingpässe braucht. Daraufhin wurde das Eidgenössische Kriegsernährungsamt gegründet, aus dem über die Zeit die heutige Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) entstand, angesiedelt im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. Sie ist in ihrer heutigen Ausgestaltung eine einzigartig Schweizerische Lösung, um das Land gegen Engpässe in der lebenswichtigen Versorgung abzusichern.

Der gesetzliche Auftrag der WL leitet sich aus Artikel 102 der Schweizer Bundesverfassung ab, gemäss dem der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellt für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag. Dazu bereitet die WL gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung sogenannte Bewirtschaftungsmassnahmen vor, damit die lebenswichtige Versorgung bei Beeinträchtigungen durch gezielte staatliche Eingriffe aufrechterhalten werden kann.

Diese Auftragsformulierung und der Einbezug der Privatwirtschaft stellen klar, dass die Schweiz auch in der Versorgungspolitik einen wirtschaftsliberalen Ansatz verfolgt und den Prinzipien des Primats der Wirtschaft sowie der Subsidiarität treu bleibt. Der Staat greift nur dann ein, wenn die Wirtschaft ihren Versorgungsauftrag nicht mehr erfüllen kann. Die Eingriffe der WL sind dabei auf das nötige Minimum beschränkt und es werden keine Parallelstrukturen aufgebaut. Auch im Krisenfall

wird die WL also nicht zur «Landesversorgerin», sondern agiert nur als «Befähigerin», die mit hoheitlichen Massnahmen die Wirtschaft wieder in die Lage versetzt, ihren Versorgungsauftrag durch die gewohnten Akteure über die normalen Vertriebskanäle zu erfüllen.

Die gewollte Nähe der staatlichen Vorsorgepolitik zur Wirtschaft spiegelt sich auch in der zweiteiligen Struktur der WL wider: Den einen Teil der WL bildet die Milizorganisation mit rund 250 Fachleuten aus Wirtschaft und Verwaltung, die der WL ihr Wissen und ihre Erfahrung zur Verfügung stellen. Aufgeteilt in sechs thematische Fachbereiche, sind diese Experten zuständig für die Überwachung der Versorgungslage sowie die Vorbereitung und Umsetzung von Bewirtschaftungsmassnahmen in ihren Wirtschaftssektoren. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die WL praxistaugliche Massnahmen vorbereitet, die von der Wirtschaft in einer Krise mitgetragen werden. Den zweiten Teil der WL bildet das verhältnismässig kleine Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, das den Fachbereichen als Stabsstelle dient. Geleitet wird die WL von einem Delegierten im Nebenamt, der gemäss Gesetz zwingend aus der Wirtschaft stammen muss.

Die fünf WL-Fachbereiche *Ernährung, Heilmittel, Energie, Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)* sowie *Logistik* sind zuständig für die Sicherstellung dieser lebenswichtigen Versorgungsprozesse. Der Fachbereich *Industrie* hingegen ist um die Bereitstellung industrieller Werkstoffe und Betriebsmittel besorgt, welche in den anderen Fachbereichen benötigt werden, beispielsweise Verpackungen. Die Ver-

**Der Staat greift nur dann ein, wenn die Wirtschaft ihren Versorgungsauftrag nicht mehr erfüllen kann.**

sorgungsprozesse *Energie, IKT* und *Logistik* haben gleichfalls eine indirekte Querschnittsfunktion und sind somit relativ wichtiger, da sich ihr Ausfall unmittelbar auf die übrige Versorgung auswirken kann. Ein anhaltender Mangel an Elektrizität beispielsweise würde auch alle anderen Versorgungsprozesse stark beeinträchtigen.

### Wie der Staat interveniert

Die WL bereitet Bewirtschaftungsmassnahmen sowohl zur Lenkung des Ange-

bots als auch der Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen vor. Zuerst werden jene Massnahmen mit der geringsten Eingriffstiefe umgesetzt, d.h. die WL versucht, durch eine Angebots-erhöhung negative Auswirkungen für die Verbraucher zu minimieren, bevor die Nachfrage durch Einschränkungen und Verbote reduziert wird. Welche Arten von Massnahmen zur Verfügung stehen, hängt vom Gut bzw. der Dienstleistung ab und unterscheidet sich stark zwischen den lebenswichtigen Versorgungsprozessen.

Im Falle lagerbarer Güter, bei denen Pflichtlager bestehen, wird während einer Krise als erstes das Angebot durch die Freigabe solcher Lagermengen erhöht. Ist dies keine Option, sind beispielsweise die Sensibilisierung der Verbraucher durch freiwillige Sparappelle im Energiebereich oder die Importförderung und die Produktionslenkung in der Nahrungsmittelversorgung weitere Möglichkeiten, die verfügbare Menge zu erhöhen. Bei lebenswichtigen Dienstleistungen wird das gleiche Ziel beispielsweise durch die vorübergehende Lockerung gesetzlicher Vorschriften im Lo-

## Die zunehmende Komplexität der lebenswichtigen Versorgungsprozesse schränkt die Interventionsmöglichkeiten ein.

gistikbereich oder die Priorisierung von Dienstleistungen zugunsten der WL, zum Beispiel in Umschlagsterminals, verfolgt. Erst wenn angebotsseitige Massnahmen nicht ausreichen, um eine Krise zu bewältigen oder sich abzeichnet, dass eine Störung länger dauert, ergreift die WL einschneidendere Massnahmen auf der Nachfrageseite. Dazu gehören zum Beispiel Abgabe- oder Verbrauchseinschränkungen für Nahrungsmittel oder Elektrizität, die Kontingentierung bzw. Rationierung verschiedener lebenswichtiger Güter wie Erdgas und Treibstoffe, oder die Limitierung der Bandbreiten von Endverbrauchern in der Telekommunikation zugunsten versorgungsrelevanter Dienste.

Viele dieser Bewirtschaftungsmassnahmen stellen eine starke Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit dar und haben mitunter weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaft. Deshalb obliegt die Entscheidung über ihre Inkraftsetzung dem Bundesrat, auf Antrag des Delegierten. Eine Ausnahme stellen die Pflichtlager dar, deren Freigabe bei vielen Gütern die

Wichtigste Einsatzfälle der WL seit 2010		
Energie	Heilmittel	Ernährung
Streiks in Frankreich (Mineralölprodukte, 2010)	Mangellage Co-Amoxicillin (2012)	Niedrigwasser Rhein (Futtermittel, Dünger, Speiseöle/Speisefette, 2018)
Ausfall Raffinerie Cressier und Niedrigwasser Rhein (Mineralölprodukte, 2015)	Mangellage Antibiotika (2015)	
Gesamtversorgungssituation Europa (Elektrizität, 2017)	Mangellage Engemycin (2016)	
Niedrigwasser Rhein (Mineralölprodukte, 2018)	Mangellage Syntocinon (2018)	
Gesamtversorgungssituation Europa (Elektrizität, 2019)		
<i>Quellen: BWL</i>		

erste WL-Massnahme ist. Hier kann der Delegierte bzw. das BWL bis zu 20 Prozent der Mengen freigeben, um eine schnelle Reaktionsfähigkeit der WL sicherzustellen.

Da Versorgungsengpässe heute rasch hohe Schäden verursachen können, haben präventive Ansätze für die WL in den letzten Jahren an Bedeutung dazugewonnen. Insbesondere das systematische Monitoring der Versorgungslage ist wichtiger geworden, damit sich abzeichnende Mangellagen rechtzeitig erkennen lassen. Im Heilmittelbereich hat die WL zum Beispiel eine Meldeplattform eingerichtet, auf der die Zulassungsinhabenden sich abzeichnende oder eingetretene Engpässe bei gewissen Arzneimitteln melden müssen. Das revidierte Landesversorgungsgesetz gibt dem Bund seit 2017 zudem die Möglichkeit, Massnahmen von Unternehmen zur Sicherstellung der Landesversorgung zu fördern, sofern sie wesentlich zur Stärkung der lebenswichtigen Versorgungssysteme und Infrastrukturen beitragen. Da dies Kosten für die Allgemeinheit nach sich zieht, setzt die WL aber primär darauf, die Versorgungsprozesse auf freiwilliger Basis resilienter gegen Störungen zu machen. Ein Beispiel dafür ist der 2019 veröffentlichte IKT-Minimalstandard für Betreiber von kritischen Infrastrukturen, der auch allen anderen interessierten Unternehmen zur Verfügung steht. Ein weiteres, heute verstärkt genutztes Instrument der WL sind Branchenvereinbarungen, d.h. privatwirtschaftliche Abmachungen zur gegenseitigen Unterstützung und Krisenbewältigung zwischen versorgungsrelevanten Unternehmen bzw. innerhalb lebenswichtiger Branchen.

### Neuer Fokus

Bis Ende der 1980er-Jahre standen drei Hauptanwendungsfälle der WL im Zentrum ihrer Tätigkeiten: Krieg, machtpolitische Bedrohungen und schwere Mangellagen. Durch das Ende des Kalten Krieges verloren in den 1990er-Jahren die ersten beiden Fälle ihre versorgungspolitische Aktualität, woraufhin die Daseinsberechtigung der WL von verschiedener Seite in Frage gestellt wurde. Gleichzeitig begann die Globalisierung der Wirtschaftskreisläufe richtig Fahrt aufzunehmen. Seit der Jahrtausendwende fand daher eine Besinnung der WL auf das dritte Kriterium für staatliche Intervention, die schwere Mangellage, statt. Dadurch wurde die herausragende Bedeutung der konstanteren und vorhersehbareren Gefährdungen Krieg und Machtpolitik für die WL abgelöst von der Versorgung durch den Markt, die aufgrund einer Vielzahl anderer, oftmals diffuserer und weniger vorhersehbarer Gefährdungen zu einer schweren Mangellage in der Schweiz führen kann. Heute konzentriert sich die Arbeit der WL somit auf die Bewältigung von kurz- und mittelfristigen Versorgungsengpässen, unabhängig von deren konkreten Ursachen.

Der angepasste Fokus und die sich verändernden Rahmenbedingungen stellen das System der WL heute vor neue Herausforderungen. Die zunehmende Komplexität und Internationalisierung der lebenswichtigen Versorgungsprozesse schränken die zielführenden Interventionsmöglichkeiten von nationalen Akteuren zusehends ein und reduzieren die Wirksamkeit einzelstaatlicher Massnahmen. Wie für andere Milizorganisationen ist es auch für die WL zunehmend schwierig, geeignete und motivierte Kandidat\*innen für eine Milizfunktion zu gewinnen. Die richtigen An-

sprechpersonen finden sich heute zudem vermehrt in internationalen Firmen im Ausland, die das Schweizer Milizsystem nicht verstehen und wenig Anreiz haben, sich darin zu engagieren.

Für nicht in der Schweiz angesiedelte, international Unternehmen kann das WL-System auch ein Grund sein, die eigene Vorsorge für den kleinen Schweizer Markt herunterzufahren und sich bei einem Versorgungsengpass auf andere, grössere Märkte ohne derartige Strukturen zu konzentrieren. Diese Problematik verschärft sich durch das Dilemma des optimalen Interventionszeitpunktes für die WL: Greift der Staat früh ein, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das WL-System als Teil des betrieblichen Kontinuitätsmanagements missbraucht wird, was zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Wartet der Staat ab, bis eine Versorgungstörung für die Gesellschaft spürbar wird, entsteht unter Umständen grosser volkswirtschaftlicher Schaden oder es sterben im schlimmsten Fall Menschen, obwohl Interventionsmassnahmen vorhanden gewesen wären.

Ungeachtet des heutigen Fokus auf schwere Mangellagen werden mit den beschränkten Ressourcen der WL auch weiterhin Massnahmen vorbereitet, deren Einsatz ausserhalb von langanhaltenden, globalen Kriegs- und Katastrophenszenarios wenig wahrscheinlich ist, beispielsweise die Rationierung von Nahrungsmitteln oder von Treibstoff. Trotz der deutlichen Zunahme der Einsätze der WL in den letzten zehn Jahren (siehe Box S. 3) wird ihre Arbeit von der Öffentlichkeit weiterhin kaum wahrgenommen, solange sie ihre Aufgabe bei Engpässen zuverlässig erfüllt. Zwar sind die Rufe in der Schweiz nach weniger Staatsintervention in der Versorgungspolitik und einer Auflösung der WL im Zuge der vermehrten Einsätze zusehends verstummt, aber die Thematik der kurzfristigen Versorgungssicherheit hat im politischen Diskurs nur punktuell an Stel-

lenwert dazugewonnen, während die finanziellen und personellen Mittel der WL mehr oder weniger unverändert geblieben sind. Aufgrund der hohen Importabhängigkeit der Schweiz bei gleichzeitig tiefer Schadenstoleranz der Gesellschaft und der stetig steigenden Komplexität der Versorgung dürfte die Relevanz der Aufgabe der WL künftig eher noch weiter zunehmen.

### Fit für die Zukunft

Damit die WL ihre Aufgabe auch in Zukunft effizient erfüllen kann, muss sie sich laufend an rasch verändernde Rahmenbedingungen anpassen. Bereits begonnene Anpassungen wie die Systematisierung des Monitorings der Versorgungslage sollten

## Eine Verstärkung der Kontakte mit anderen Ländern gäbe der WL die Möglichkeit, von deren Erfahrungen zu profitieren.

weitergeführt und intensiviert werden. Ein noch stärkerer Fokus auf präventive Ansätze und die aktivere Förderung der freiwilligen Vorsorge durch die WL können die Versorgungsprozesse insgesamt resilienter machen, während sich bereits eingetretene Engpässe mit weniger Staatsintervention bewältigen liessen. Damit verbunden wären aber wohl auch neue Investitionen in die Verbesserung der kurzfristigen Versorgungssicherheit, sei dies durch staatliche oder privatwirtschaftliche Mittel, was politische Unterstützung bedingt.

Aufgrund der stetig wachsenden Komplexität der Versorgungsprozesse können Krisen auch durch verstärkte präventive Massnahmen nicht gänzlich vermieden werden. Eine Konzentration des reaktiven Instrumentariums der WL auf die häufigsten Arten von Störungen kann deshalb helfen, die beschränkten Ressourcen der WL möglichst effizient einzusetzen. Eine Verstärkung der Kontakte mit relevanten internationalen Gremien und Partnerstellen in anderen Ländern gäbe der WL zudem die Möglichkeit, von deren Erfahrungen zu

profitieren und Best-Practice-Beispiele für zielführende staatliche Interventionen zu identifizieren. Dort wo solche Kontakte bereits über andere Bundesstellen bestehen, kann die WL durch deren systematischere Nutzung und eine verbesserte bundesinterne Abstimmung kosteneffiziente Synergien schaffen.

Die zentrale Rolle der Wirtschaft im WL-System hat sich bewährt, weshalb ihren Vertreter\*innen in der WL-Milizorganisation von Bundes- wie Unternehmenseite auch in Zukunft der nötige Spielraum zugestanden werden sollte, um gemeinsam praxistaugliche Massnahmen vorzubereiten. Eine schrittweise Erweiterung der Milizorganisation – wo sinnvoll und möglich – mit mehr Mitgliedern aus kritischen internationalen Unternehmen kann gleichfalls dazu beitragen, in einer Krise die richtigen Ansprechpersonen auch jenseits der Landesgrenzen zu kennen. Schliesslich könnte sich die Schweiz politisch dafür engagieren, auch als Nicht-Mitglied noch aktiver in die relevanten EU-Krisenmechanismen, wie zum Beispiel die Gas-Koordinationsgruppe, eingebunden zu werden, um die multilaterale Koordination bei Versorgungsengpässen weiter zu verbessern.

Trotz den zahlreichen Herausforderungen hat sich das WL-System seit der Neuaufrichtung in den 2000er-Jahren als Versicherung gegen Engpässe in den lebenswichtigen Versorgungsprozessen bewährt. Will man an diesem System auch in Zukunft festhalten, so muss der Thematik der kurzfristigen Versorgungssicherheit und der WL sowohl durch die Gesellschaft, als auch vonseiten der Politik die nötige Aufmerksamkeit und Unterstützung angediehen werden.

**Andrin Hauri** ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht zu Resilienz und Krisenmanagement, inklusive Schutz kritischer Infrastrukturen, Versorgungssicherheit und internationaler Sicherheit.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Julian Kamasa, Fabien Merz, Lisa Watanabe, Benno Zogg  
Lektorat: Julian Kamasa

Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000375178

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Waffenstillstände in innerstaatlichen Friedensprozessen** Nr. 252  
**KI als militärische Befähigungstechnologie** Nr. 251  
**Russland und China: Potenzial der Partnerschaft** Nr. 250  
**Kasachstan: Zentrales Puzzleteil in Chinas Belt and Road** Nr. 249  
**Die strategische Autonomie Europas und die USA** Nr. 248  
**Europa im globalen KI-Wettlauf** Nr. 247