

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung im Lichte veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine sichere Versorgung der Schweiz haben sich verändert. Eine zunehmend vernetzte, automatisierte und dynamisierte Wirtschaft führt zu fragilen und verletzlichen Versorgungsstrukturen. Die wirtschaftliche Landesversorgung trägt mit ihrer Strategie den veränderten Herausforderungen Rechnung. Sie sorgt mit geeigneten Massnahmen dafür, dass drohende Versorgungskrisen in der Schweiz nicht zu Katastrophen werden.



Zur Vermeidung von Versorgungslücken werden in einem ersten Schritt die Pflichtlagerbestände freigegeben. Pflichtlager werden von der Privatwirtschaft im Auftrag der WL in den Bereichen Ernährung, Energie und Heilmittel gehalten. Im Bild: Tanklager. Bild: BWL

Fragen der Versorgungssicherheit gewinnen im Lichte von Turbulenzen auf den globalen Rohstoffmärkten und der zunehmenden weltweiten Ressourcenverknappung an Bedeutung. Globalisierte Märkte funktionieren nicht immer störungsfrei. Es bedarf deshalb einer differenzierten Auseinandersetzung mit folgenden Fragen: Wie haben sich die Rahmenbedingungen der nationalen Versorgungssicherheit verändert? Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich daraus für Wirtschaft und Staat? Und welchen Beitrag leistet die wirtschaftliche Lan-

desversorgung (WL) zur Versorgungssicherung?

Eine der grössten Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte dürfte die zunehmende weltweite Rohstoff- und Ressourcenverknappung sein. Die ressourcenarme Ökonomie liegt noch in weiter Ferne. Der zunehmende Wohlstand der Bevölkerung insbesondere in den aufstrebenden Märkten Brasilien, Russland, Indien und China führt zwangsläufig zu Konkurrenz um knappe Rohstoffe. Die Weltwirtschaftskrise hat nur vorübergehend einen Einbruch der globalen Ressourcen- nachfrage bewirkt.



Alfred Flessenkämper
Stv. Direktor des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung BWL, Bern

Rohstoff- und ressourcenabhängige Schweiz

Die Schweiz verfügt über praktisch keine Rohstoffe und ist in diesem Bereich auf Importe angewiesen. Das zeigt sich darin, dass täglich über 100 000 Tonnen Rohstoffe, Halbfertig- und Fertigprodukte in unser Land eingeführt werden. Bekannt sind die Beschaffungs- und zunehmend die Verfügbarkeits-

risiken bei der Energieversorgung. Diese hängt in der Schweiz zu mehr als der Hälfte von Erdölimporten ab, deren Preisgestaltung und Fördermengen nicht beeinflusst werden können. Auch Erdgas wird zu 100% aus dem Ausland eingeführt. Den grössten Bedeutungszuwachs unter den Energieträgern erfährt heute zweifellos die Elektrizität. Hier ist die Schweiz ebenfalls zeitweise (vor allem im Winter) auf Importe angewiesen. Unabhängig davon wächst die Stromabhängigkeit der Wirtschaft generell: Strom wird immer mehr zum Motor unserer Gesellschaft.

Auch die Nahrungsmittelversorgung ist auf grenzüberschreitende Versorgungsketten angewiesen. Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz deckt – trotz Futtermittelimporten – nur rund 60% des Kalorienverbrauchs. Dank verbesserter Anbautechniken, effizientem Einsatz von Produktionsmitteln und gezielter Züchtung konnte die Produktivität in den letzten 40 Jahren zwar deutlich gesteigert werden. Der verfügbare ackerfähige Boden hat jedoch aufgrund der Siedlungsausdehnung und der Bevölkerungszunahme deutlich abgenommen. Das heisst, dass die Ernährungsbasis der Schweiz beschränkt ist und mit entsprechenden Einfuhren ergänzt werden muss.

Praktisch vollständig importiert werden zudem zahlreiche Heilmittel, auf die das Schweizer Gesundheitswesen nicht verzichten kann. Kritische Abhängigkeiten bestehen bei den Antibiotika und den Insulinen, aber auch bei gewissen Medizinprodukten, wie etwa Atemschutzmasken, Untersuchungshandschuhen oder Einweg-Plastikutensilien (z.B. Spritzen, Infusionsbestecke, Systeme zur Blutentnahme). Bei bestimmten Ereignissen – etwa einer weltweiten Pandemie – kann die globale Nachfrage nach solchen Produkten, die oftmals nur aus bestimmten Weltregionen (z.B. Asien) beschafft werden, sprunghaft ansteigen.

Zunehmende Vernetzung versorgungskritischer Infrastrukturen

Die Globalisierung hat zu einer rasanten Beschleunigung des weltweiten Austauschs von Gütern, Dienstleistungen und Kapital geführt. Dank hocheffizienten Dienstleistungen und entsprechenden Infrastrukturen können sich die globalisierten Märkte entfalten. Gerade im Bereich der Transportlogistik trägt der technologische Wandel zur Beschleunigung der Austauschprozesse bei und ermöglicht die Abwicklung des weltweit stark anschwellenden Güterstroms. Das intensive Zusammenspiel international vernetzter Wirtschaftskräfte entlang globaler Supply Chains ist auf die Unterstützung moderner

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) angewiesen. IKT sind neben der Elektrizität und der Logistik zum Rückgrat des modernen Wirtschaftens geworden. Der globalisierte Austausch von Gütern und Dienstleistungen wirkt sich positiv auf die weltweite Wertschöpfung aus, führt aber gleichzeitig zu einer immer stärkeren Vernetzung nationaler Volkswirtschaften über versorgungskritische Infrastrukturen und damit zu wachsenden Abhängigkeiten.

Auch die Versorgung der Schweiz ist in einer globalisierten, automatisierten und dynamisierten Wirtschaft von jederzeit funktionierenden Stromversorgungsinfrastrukturen, IKT sowie Transport- und Logistiknetzen abhängig. Rohstoffe, Halbfertigprodukte und Endprodukte sind nur dank ausgeklügelten IKT-gestützten Transport- und Logistiksystemen zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Diese funktionieren wiederum nur, wenn genügend elektrische Energie zur Verfügung steht. Energienetze sind ihrerseits wieder von funktionierenden IKT-Systemen abhängig.

Kritische Versorgungsinfrastrukturen befinden sich heute weitgehend in privater Hand. Der Schutz kritischer Infrastrukturen im Dienst nationaler Versorgungssicherheit ist nicht die Aufgabe von Privatunternehmen, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen operieren müssen. Der freie Markt schafft zwar Anreize, Störungen und Ausfälle von Geschäftsprozessen zu vermeiden. Diese reichen jedoch nicht aus, um einen gesamtwirtschaftlichen Schutz kritischer Versorgungsinfrastrukturen sicherzustellen. Hier sind Lösungen gefragt, um die Verfügbarkeit solcher Infrastrukturen – und damit die Versorgungssicherheit in Krisenfällen – zu gewährleisten.

Auftrag und Strategie der Landesversorgung

Der Versorgungsauftrag gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung (siehe *Kasten 1*) ist aus den erwähnten Gründen aktueller denn je. Grundsätzlich ist die Versorgung des Landes mit den lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen Aufgabe der Wirtschaft. Die WL kommt im Sinne der Subsidiarität erst dann zum Einsatz, wenn die Wirtschaft ihre Versorgungsfunktion nicht mehr wahrnehmen kann.

Heute fokussiert die WL auf schwere Mangellagen, die durch Marktstörungen entstehen und denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag. Tritt eine solche Störung auf, ergreift die WL geeignete Massnahmen. Die Verfassung erlaubt dem Bund dabei die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit –

Kasten 1

Verfassungsauftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung

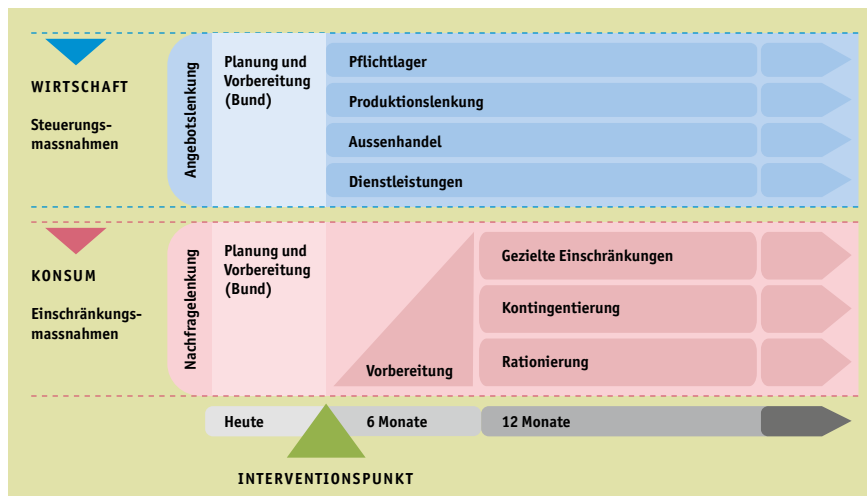
7. Abschnitt: Wirtschaft, Artikel 102 Bundesverfassung

¹ Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

² Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Grafik 1

Versorgungsstrategie der wirtschaftlichen Landesversorgung



Quelle: BWL / Die Volkswirtschaft

allerdings nur, wenn die Versorgungssicherung auf anderem Wege nicht mehr erreicht werden kann. Der Interventionspunkt bestimmt sich aufgrund des Ausmasses und der voraussichtlichen Dauer einer Unterversorgung. Dabei ist ein blosser Preisanstieg bei ausreichendem Angebot kein Interventionsgrund. Für eine Intervention muss die Nachfrage nach lebensnotwendigen Gütern während voraussichtlich längerer Zeit durch das Angebot nicht mehr gedeckt werden können.

Interventionen in drei Schritten

Zur Vermeidung von abrupten Konjunkturbrüchen hat sich die WL zum Ziel gesetzt, den Markt vom Interventionspunkt an während sechs Monaten zu 100% mit lebenswichtigen Gütern zu versorgen. Dieses Versorgungsziel wird in einem *ersten Schritt* mit der Freigabe von Pflichtlagerbeständen erreicht. Pflichtlager werden von der Privatwirtschaft im Auftrag der WL für Güter der Grundversorgung in den Bereichen Ernährung, Energie und Heilmittel im Sinne der Krisenvorsorge gehalten und sind Eigentum der Lagerhalter. Eine Pflichtlagerfreigabe ist somit das Instrument der ersten Stunde.

Reichen Pflichtlagerfreigaben zur Wiederherstellung der Versorgungssicherheit nicht aus, können in einem *zweiten Schritt* weitere Massnahmen zur Angebotslenkung im Bereich der Importförderung und der Produktionslenkung ergriffen werden. Unter Produktionslenkung werden Massnahmen zur Steigerung bzw. Umstellung der Produktion

verstanden. Im Krisenfall sollen Rohstoffe in erster Linie zur Herstellung lebenswichtiger Güter gebraucht werden. Im Hinblick auf die Importförderung stellt die WL u.a. Transportkapazitäten sicher. So könnte im Falle einer Versorgungskrise beispielsweise auf die aktuell 37 Hochseeschiffe, die unter Schweizer Flagge auf den Weltmeeren unterwegs sind, zurückgegriffen werden. Damit liessen sich lebenswichtige Versorgungsgüter aus Übersee beschaffen oder Schweizer Exportprodukte und Halbfabrikate in ihre Bestimmungsländer transportieren.

Kann mit diesen Angebotslenkungsmassnahmen keine hundertprozentige Marktversorgung gewährleistet werden, kommen in einem *dritten Schritt* zusätzlich Nachfrage lenkungsmassnahmen zum Einsatz. Bei der Nachfrage lenkung geht es darum, einerseits den Verbrauch zu drosseln und andererseits die Vorräte, die produzierten Güter sowie eventuell noch mögliche Importe möglichst gerecht und gleichmässig zu verteilen. Zur Verbrauch lenkung können gezielte Einschränkungen angeordnet werden. Weiter stehen die Instrumente der Kontingentierung und Rationierung der knapp gewordenen Güter zur Verfügung.

Vorsorgliche Massnahmen

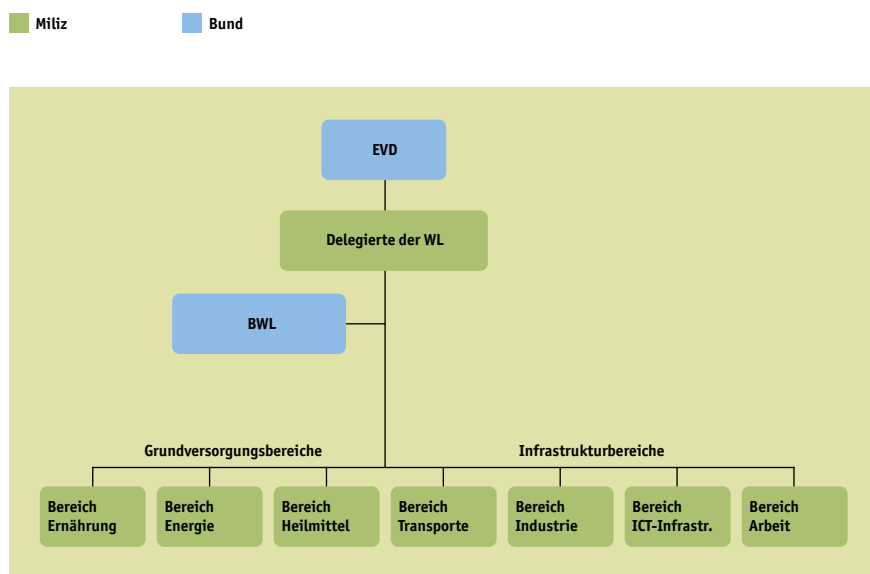
Neben diesem güterfokussierten Ansatz unterstützt die Landesversorgung auch vorsorglich die Verfügbarkeit versorgungskritischer Infrastrukturen insbesondere in den Bereichen IKT, Transportlogistik und Trinkwasserversorgung mit Massnahmen zur Förderung der Systemstabilität. In diesem Sinn arbeitet die WL einerseits auf freiwilliger Basis mit den entsprechenden Infrastrukturbetreibern zusammen und koordiniert andererseits ihre Tätigkeiten mit den staatlichen Akteuren, die in diesem Bereich aktiv sind.

Da sich die Versorgungssicherung in einer global vernetzten Wirtschaft kaum mehr auf rein nationale Massnahmen beschränken lässt, pflegt die WL mit anderen Staaten und internationalen Organisationen einen intensiven Informations- und Erfahrungsaustausch. Für Fragen der Erdölversorgung engagiert sie sich in der Internationalen Energieagentur (IEA) und strebt auch im Rahmen der zivilen Programme der Partnerschaft für den Frieden zwischenstaatliche Kooperationen an, die in einer globalisierten Wirtschaft unerlässlich sind.

Insgesamt verfolgt die WL das Ziel, die Wirtschaft in Krisensituationen mit hoheitlichen Massnahmen so lange wie nötig zu unterstützen, bis diese ihre Versorgungsfunktion wieder vollständig wahrnehmen kann. Die langfristige Versorgungspolitik liegt hingegen nicht im Aufgabenbereich der WL,

Grafik 2

Organigramm der wirtschaftlichen Landesversorgung



Quelle: BWL / Die Volkswirtschaft

sondern in der Verantwortung der fachlich zuständigen Departemente und Ämter.

An der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft

Die Versorgungssicherung des Landes erfolgt sowohl in der sogenannten ständigen Bereitschaft – d.h. in normalen Zeiten – wie auch in einer Krisensituation in enger Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft. Dies widerspiegelt sich auch in der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung (siehe Grafik 2): Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), ein kleiner professioneller Stab, unterstützt die Milizorganisation der Landesversorgung in ihrer Arbeit. Die rund 300 Vertreter aus der Privatwirtschaft und verschiedenen Verwaltungszweigen, welche dieser Milizorganisation angehören, stellen ihre Expertise und ihre Erfahrung in den Dienst der WL. Die Milizorganisation ist in die Bereiche Ernährung, Energie, Heilmittel, IKT, Transporte, Industrie und Arbeit gegliedert. Die Aktivitäten in den verschiedenen Bereichen werden durch ständige Geschäftsstellen unterstützt, die in das BWL eingegliedert sind. Auch in den Kantonen und Gemeinden bereiten sich Fachleute darauf vor, im Bedarfsfall Anweisungen des Bundes zu Gunsten der WL auszuführen.

Die Fachspezialisten der Milizorganisation treffen sich regelmässig, um sich innerhalb und zwischen ihren Fachbereichen auszutauschen, Konzepte für WL-Interventionen

zu erarbeiten und eine laufende Lagebeurteilung der Versorgungslage sowie der allfälligen Risiken vorzunehmen. Periodisch führt die WL eine umfassende Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalyse durch, welche jeweils die Grundlage für die Überprüfung der Strategie, Instrumente und Massnahmen der WL bildet. Dabei werden die verschiedenen Märkte der relevanten Versorgungsbereiche analysiert und mögliche Gefahrentrends eruiert. Berücksichtigt werden auch kritische Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren. Die letzte umfassende Gefährdungsanalyse der WL wurde im Frühling 2010 abgeschlossen.¹ Sie verdeutlicht für sämtliche von der WL abgedeckten Wirtschaftsbereiche die hohe Fragilität wichtiger Versorgungsstrukturen der Schweiz, zeigt die starke Abhängigkeit der Versorgungssicherheit von globalen Entwicklungen auf und erlaubt die Fokussierung der WL-Aktivitäten auf die relevanten Handlungsfelder.

Eine global vernetzte und von kritischen Abhängigkeiten geprägte Wirtschaft erfordert von Seiten der Landesversorgung einen hohen Bereitschaftsgrad. Dieser setzt die Fokussierung auf wirksame und effiziente Massnahmen und Instrumente voraus, welche auf die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abgestimmt sind und es der WL erlauben, im Krisenfall schnell und effektiv zu handeln. Dabei ist die Vernetzung versorgungsrelevanter Wirtschaftssektoren zur landesweit koordinierten Krisenvorsorge von zentraler Bedeutung. Nur so kann die Landesversorgung an der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft ihren Verfassungsauftrag – die Sicherstellung lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen im Hinblick auf Versorgungskrisen – erfüllen.

1 Siehe www.bwl.admin.ch.